



REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: Usoz-251/2023-5

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sutkinja toga suda Gordane Marušić-Babić, predsjednice vijeća, Ljiljane Karlovčan-Đurović, Radmile Bolanča Vuković, Jelene Rajić i mr. sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ane Matacin kao zapisničara, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog u povodu obavijesti B. P. iz [adresa] na sjednici vijeća održanoj 30. listopada 2025.

p r e s u d i o j e

Ukida se Odluka o mjerilima za utvrđivanje učešća roditelja u ekonomskoj cijeni programa predškolskog odgoja i obrazovanja te skrbi o djeci predškolske dobi DJEČJEG VRTIĆA BUJE – ASILO INFANTILE BUIE I TALIJANSKOG DJEČJEG VRTIĆA MRVICA – SCUOLA D'INFANZIA ITALIANA FREGOLA – BUIE ("Službene novine grada Buja", broj: 13/23.).

Obrazloženje

1. Podnositeljica je temeljem odredbe članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21. – u daljnjem tekstu: ZUS/10) predložila pokretanje postupka ocjene zakonitosti Odluke o mjerilima za utvrđivanje učešća roditelja u ekonomskoj cijeni programa predškolskog odgoja i obrazovanja te skrbi o djeci predškolske dobi DJEČJEG VRTIĆA BUJE – ASILO INFANTILE BUIE I TALIJANSKOG DJEČJEG VRTIĆA MRVICA – SCUOLA D'INFANZIA ITALIANA FREGOLA – BUIE ("Službene novine Grada Buja", broj: 13/23. – u daljnjem tekstu: Odluka).
2. Podnositeljica u bitnom ističe da postupak prije usvajanja Odluke nije proveden u skladu s odredbama članka 11. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", broj: 25/13., 85/15. i 69/22. – u daljnjem tekstu: ZPPI). Ističe da je javno savjetovanje trajalo od 3. srpnja do 12. srpnja 2023., što predstavlja neprimjeren vremenski period za savjetovanje s javnošću o odluci čije provođenje utječe na povećanje financijskih obaveza velikog broja građana grada Buje kao potencijalnih

korisnika Odluke. Smatra da obrazloženje razdoblja provedbe savjetovanja navedeno u izvješću o savjetovanju s javnošću u postupku donošenja Odluke predstavlja široko tumačenje iznimki od pravila, te manipulaciju izravnih učinaka za potencijalne korisnike Odluke.

3. Donositelj Odluke je odgovarajućom primjenom članka 48. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 36/24. – u daljnjem tekstu: ZUS), koji se u konkretnom slučaju primjenjuje sukladno članku 169. stavku 1. istog Zakona, pozvan da dostavi očitovanje na navode podnositeljice. U svom očitovanju donositelj navodi da je prijedlog Odluke dostavljen Gradskom vijeću, zajedno sa Izvješćem o provedenom savjetovanju s javnošću, te je ista usvojena jednoglasno na 21. sjednici Gradskog vijeća Grada Buje – Buie održanoj 20. srpnja 2023., na kojoj sjednici je bila nazočna i podnositeljica, kao potpredsjednica Gradskog vijeća. Ističe da je trajanje savjetovanja s javnošću provedeno u roku kraćem od 30 dana kako bi se predmetna Odluka mogla pravovremeno dostaviti na temelju odredbi Poslovnika Gradskom vijeću, za sjednicu 20. srpnja 2023., a sa ciljem da Upravna vijeća dječjih vrtića ispoštuju propisani rok za utvrđivanje ekonomske cijene programa i da Odluka stupi na snagu i bude u primjeni sa 1. rujnom 2023., odnosno sa početkom pedagoške godine 2023./2024., kao i da se realizira ostvarivanje prava na olakšice udomiteljskih obitelji, invalida Domovinskog rata i djece s teškoćama u razvoju. Navodi da je u ranijoj Odluci o mjerilima za utvrđivanje učešća roditelja u ekonomskoj cijeni programa predškolskog odgoja i naobrazbe te skrbi o djeci predškolske dobi DJEČJEG VRTIĆA BUJE – ASILO INFANTILE BUIE I TALIJANSKOG DJEČJEG VRTIĆA MRVICA – SCUOLA D'INFANZIA ITALIANA FREGOLA – BUIE ("Službene novine Grada Buja" broj: 2/12.), kao i izmjeni te Odluke od 24. srpnja 2008., a koja je bila na snazi do donošenja osporavane Odluke, bilo propisano da korisnici usluga vrtića mjesečno sudjeluju u cijeni programa s učešćem od 35% iznosa ekonomske cijene programa, a Grad Buje sa 65%, te da u istoj nisu bile propisane olakšice koje se odnose na naprijed navedene kategorije korisnika usluge. Ističe da je predmetni postupak proveden radi bržeg učinka u ostvarivanju povoljnijih prava novih i postojećih korisnika dječjih vrtića, a imajući u vidu ekonomsku situaciju populacije na području Grada Buja te da izmjene unesene u osporavanu Odluku, kojom je određeno da korisnici u cijeni programa predškolskog odgoja i obrazovanja sudjeluju sa učešćem od 25% iznosa ekonomske cijene, a Grad Buje sa 75%, imaju s obzirom na smanjenje učešća roditelja pozitivan učinak za sve korisnike. Uz očitovanje donositelj prilaže Zapisnik sa 21. sjednice Gradskog vijeća Grada Buja od 20. srpnja 2023. i Izvješće o provedenom savjetovanju, kao i ranije Odluke na koje se poziva.

4. Prijedlog je osnovan.

5. Osporenu Odluku donijelo je Gradsko vijeće Grada Buja – Buie na sjednici održanoj 20. srpnja 2023., na temelju članka 48. stavka 4. Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju ("Narodne novine", broj: 10/97., 107/07., 94/13., 98/19. i 57/22. – u daljnjem tekstu: Zakon) i članka 50. Statuta Grada Buja ("Službene novine Grada Buja", broj: 11/09., 5/11., 11/11., 3/13., 5/18., 19/18. – pročišćeni tekst i 4/21. – u daljnjem tekstu: Statut).

6. Odredba članka 48. stavka 4., a u svezi stavka 1. toga članka Zakona, kao i odredba članka 50. točke 10. i 18. Statuta ovlašćuje predstavničko tijelo Grada Buja na donošenje odluka i općih akata kojima se uređuju pitanja iz samoupravnog djelokruga odnosno u konkretnom slučaju na donošenje odluke kojom se utvrđuju mjerila za naplatu usluge od roditelja – korisnika usluga dječjeg vrtića, koji je osnovala jedinica lokalne uprave i samouprave, a koja je kao osnivač dječjeg vrtića dužna osigurati sredstva za osnivanje i rad dječjeg vrtića. Stoga je predmetna Odluka donesena na temelju zakonite pravne osnove.

7. Međutim, za ocjenu zakonitosti osporavane Odluke sa aspekta prigovora koje podnositeljica iznosi u obavijesti, u ovom postupku mjerodavne su i odredbe članka 11. stavaka 1., 2. i 3. ZPPI-a, koji su u vrijeme donošenja osporenog općeg akta propisivale:

"Članak 11.

(1.) Tijela državne uprave i druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima dužne su provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, a pri donošenju općih akata odnosno drugih strateških ili planskih dokumenata kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba.

(2.) Savjetovanje s javnošću tijela državne uprave provode preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću, a druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima preko internetske stranice ili preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću, objavom nacrt propisa, općeg akta odnosno drugog dokumenta, s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići donošenjem propisa, akta ili drugog dokumenta, sastavom radne skupine koja je izradila nacrt, ako je odlukom čelnika tijela radna skupina bila osnovana, te pozivom javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja.

(3.) Tijela javne vlasti iz stavka 1. ovoga članka dužna su provesti savjetovanje s javnošću u pravilu u trajanju od 30 dana, osim u slučajevima kad se savjetovanje provodi sukladno propisu kojim se uređuje postupak procjene učinaka propisa."

8. Navedene odredbe članka 11. ZPPI-a na odgovarajući se način primjenjuju u postupku donošenja općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kojima se uređuju pojedina pitanja iz njihova samoupravnog djelokruga, a kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana i uređuju druga pitanja od interesa za opću dobrobit građana i pravnih osoba na njihovu području.

9. Osporenim Odlukom propisana su mjerila za utvrđivanje učešća roditelja, kao korisnika usluga u odnosu na ekonomsku cijenu programa predškolskog odgoja i obrazovanja te skrbi o djeci predškolske dobi navedenih dječjih vrtića, kao i mjerila za mjesečni obračun iznosa participacije korisnika i oslobođanja od plaćanja participacije. Dakle, predmetna Odluka je opći akt jedinice lokalne samouprave kojim se neposredno uređuju pitanja od interesa za građane grada Buja, odnosno koji utječe na interese većeg broja građana. Stoga je jedinica lokalne samouprave u postupku donošenja predmetnog općeg akta bila dužna u cijelosti postupiti prema članku 11. ZPPI-a.

10. Prema postojećim podacima nije sporno da je donošenju Odluke prethodilo savjetovanje sa javnošću, o kojem je javnost obaviještena putem službene web stranice Grada Buja, u kojoj objavi je određen početak savjetovanja 3. srpanj 2023., a završetak 12. srpnja 2023. U objavljenoj Odluci o otvaranju savjetovanja uz priloženi nacrt osporavane Odluke dani su razlozi zbog kojih se Odluka donosi, te je javnost pozvana na dostavljanje prijedloga i mišljenja na nacrt Odluke putem priloženog obrasca.

11. Iz izvješća o savjetovanju s javnošću nositelja izrade nacrtu Odluke (Upravnog odjela za opće poslove, odsjeka za lokalnu samoupravu, društvene djelatnosti i gospodarstvo) od 13. srpnja 2023., dostavljenog donositelju, proizlazi da je savjetovanje sa zainteresiranom javnošću provedeno od 3. srpnja 2023. do 12. srpnja 2023., tijekom kojeg nije zaprimljeno niti jedno mišljenje i prijedlog. Prema obrazloženju sadržanom u tom izvješću, savjetovanje je provedeno u kraćem roku od 30 dana kako bi se predmetna Odluka mogla razmotriti i eventualno usvojiti na planiranoj sjednici Gradskog vijeća u mjesecu srpnju, a s ciljem da se početkom nove pedagoške godine postigne realan omjer sufinanciranja Grada i korisnika u odnosu na ekonomsku cijenu, te da potencijalni korisnici odmah početkom pedagoške godine 2023./2024. ostvare i neka povoljnija prava u odnosu na trenutno važeću Odluku.

12. S obzirom na to da je ZPPI kao pravilo trajanja savjetovanja s javnošću odredio 30 dana, prema shvaćanju ovoga Suda odstupanje od tog pravila dopušteno je samo u iznimnim i opravdanim okolnostima. Suprotno tumačenje, odnosno dopuštanje širokog tumačenja iznimke od pravila moglo bi dovesti u pitanje primjenu propisanog roka uopće. Uz to Sud napominje i da prema smjernicama Povjerenika za informiranje za primjenu članka 11. ZPPI-a od 21. prosinca 2016., u kojima se u odnosu na trajanje savjetovanja navodi da savjetovanje s javnošću može trajati kraće samo onda kad su nastupili izvanredni uvjeti radi kojih nije moguće provesti savjetovanje u zakonskom roku, s time da je u tom slučaju razlog za skraćeno trajanje savjetovanja nužno jasno obrazložiti u obrazloženju uz dokument koji se stavlja na savjetovanje.

13. Iz postojećih podataka, kao i navoda samog donositelja Odluke, ne proizlazi da su razlozi za skraćivanje vremena trajanja savjetovanja bili dani u obrazloženju uz nacrt prijedloga te Odluke koji je stavljen na savjetovanje. Razlozi koje je donositelj iznio u izvješću o savjetovanju s javnošću od 13. srpnja 2023. ne upućuju na zaključak da se radi o nastupu nekih izvanrednih uvjeta odnosno iznimnih okolnosti. Naime, eventualno kašnjenje u izradi nacrtu akta i kratkoća vremena do sazivanja sjednice Gradskog vijeća na kojoj je trebalo razmotriti prijedlog Odluke te time ispoštovati rok za utvrđivanje ekonomske cijene programa kao i potreba primjene Odluke sa početkom sljedeće pedagoške godine, te propust u planiranju rada u samom tijelu, ne može se smatrati opravdanim razlogom za skraćeno trajanje savjetovanja i odstupanja od zakonom propisanog pravila. Činjenica što je javnost bila upoznata sa izradom i pripremom nacrtu prijedloga Odluke, te što na isti nisu dostavljene primjedbe, nije odlučna. Donositelj općeg akta dužan je pridržavati se zakonom propisanog postupka za donošenje odluka iz svoje nadležnosti, čime se osiguravaju formalni uvjeti za zakonitost njegovog postupanja i donesene odluke.

14. S obzirom na to da donositelj nije u potpunosti poštovao postupak donošenja Odluke sukladno mjerodavnim odredbama ZPPI-a, Sud je, ne ocjenjujući zakonitost općeg akta s materijalnopravnog aspekta, Odluku ukinuo na temelju odredbe članka 162. stavka 3. ZUS-a.

15. Ukinuta Odluka prestaje važiti danom objave ove presude u "Narodnim Novinama" (članak 162. stavak 4. ZUS-a).

U Zagrebu 30. listopada 2025.

Predsjednica vijeća
Gordana Marušić-Babić, v.r.