



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

Poslovni broj: Usoz-8/22-68

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 dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović, Gordane Marušić-Babić, Ljiljane Karlovčan-Đurović i mr. sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti, na sjednici vijeća održanoj 5. srpnja 2022.

p r e s u d i o j e

- I. Ukida se Odluka o izmjenama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja, KLASA: 021-05/21-01/513, URBROJ: 251-01-03-21-8 od 9. prosinca 2021. („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 29/21.).
- II. Stavlja se izvan snage rješenje ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-8/22-55 od 25. travnja 2022.
- III. Rješenje ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-8/22-55 od 25. travnja 2022. prestaje važiti danom objave ove presude u „Narodnim novinama“.
- IV. Odbija se zahtjev podnositelja prijedloga za naknadu troškova ovog upravnog spora.

Obrazloženje

1. Ovaj je Sud zaprimio osam obavijesti o nezakonitosti Odluke o izmjenama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja, KLASA: 021-05/21-01/513, URBROJ: 251-01-03-21-8 od 9. prosinca 2021. („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 29/21.; u daljnjem tekstu: Odluka) te je formirano osam sudskih spisa (Usoz-132/21, Usoz-6/22, Usoz-7/22, Usoz-8/22, Usoz-9/22, Usoz-12/22, Usoz-13/22 i Usoz-58/22).

2. S obzirom na činjenicu da se obavijesti odnose na isti akt, spisi su spojeni radi provođenja jedinstvenog postupka i donošenja zajedničke odluke, sukladno članku 113. stavku 1. Sudskog poslovnika („Narodne novine“, 37/14., 49/14., 8/15., 35/15., 123/15., 45/16., 29/17., 33/17., 34/17., 57/17., 101/18., 119/18., 81/19., 128/19., 39/20., 47/20., 138/20., 147/20., 99/21. i 23/22.).

3. Podnositelj I. L. iz S. (Usoz-132/21) ističe da osporavani opći akt ima povratno djelovanje te da je njime povrijeđeno pravo roditelja odgojitelja. Navodi da je bio pročelnik Gradskog ureda za obrazovanje, kulturu i sport Grada Z. u vrijeme donošenja prve Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 16/16.) te pročelnik Gradskog ureda za obrazovanje Grada Z. u vrijeme donošenja nove Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 10/18.). Ističe da je cilj donošenja Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja bio da se roditeljima s najmanje troje djece omogući da u upravnom postupku koji provodi nadležno upravno tijelo steknu pravo roditelja odgojitelja. U skladu s pronatalitetnom politikom Grada Z., koja se provodi u kontinuitetu od 2000. godine, navedenom se Odlukom željela pojačati cjelovita skrb i poboljšanje uvjeta života obitelji s djecom. U prvom redu nastojalo se pomoći obiteljima s većim brojem djece kako bi im se olakšalo zadovoljavanje svakodnevnih potreba, a mjerama pronatalitetne politike indirektno se utjecalo na stvaranje bolje demografske slike Grada Z.

3.1. Mišljenja je da osporavana Odluka ima povratno djelovanje zbog čega je protivna članku 73. stavku 5. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13. – pročišćeni tekst, 137/15. – ispravak, 123/17., 98/19. i 144/20.; u daljnjem tekstu: ZoLP(R)S).

3.2. Osporavana Odluka odnosi se i primjenjuje na korisnike novčane pomoći koji su novčanu pomoć ostvarili do njezina stupanja na snagu, i to na temelju Odluke Grada Zagreba o novčanoj pomoći za majku odgojiteljicu, KLASA: 021-05/16-01/226, URBROJ: 251-01-05-16-8 od 31. kolovoza 2016. (u daljnjem tekstu: Odluka/16.) te Odluke Grada Zagreba o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja KLASA: 021-05/18-01/163, URBROJ: 251-01-05-18-9 od 2. svibnja 2018. (u daljnjem tekstu: Odluka/18.), kojim općim aktima su propisani uvjeti za stjecanje prava na novčanu pomoć za roditelja odgojitelja. Roditeljima odgojiteljima koji su ispunili uvjete za stjecanje prava na novčanu pomoć, Gradski ured za obrazovanje, kulturu i sport, odnosno Ured za demografiju Grada Z. je na njihov zahtjev, pojedinačnim odlukama priznao pravo na novčanu pomoć te je tim pojedinačnim odlukama utvrđena visina novčane pomoći, uvjeti te prestanak prava na novčanu pomoć. Naglašava da osporavana Odluka djeluje na sve roditelje odgojitelje, pa tako i na one koji su stekli pravo na novčanu pomoć prije njezina stupanja na snagu, u visini, pod uvjetima i u trajanju kako je to utvrđeno pojedinačnom odlukom Gradskog ureda za obrazovanje, kulturu i sport Grada Z., odnosno Ureda za demografiju Grada Z..

3.3. Predlaže da Visoki upravni sud u smislu članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17. i 110/21.; u daljnjem tekstu: ZUS), po službenoj dužnosti pokrene postupak ocjene zakonitosti i ukine osporavanu Odluku zbog njene nesuglasnosti sa zakonom.

4. Podnositeljica K. M. iz Z. (Usoz-6/22) u bitnom ističe da joj je rješenjem od 17. studenoga 2016. priznato pravo na novčanu pomoć za roditelja odgojitelja na temelju Odluke/16., koja će se isplaćivati mjesečno u visini prosječnog iznosa neto mjesečne plaće u Republici Hrvatskoj umanjenog za pripadajuće doprinose, porez i prirez, počevši od 16. rujna 2016. te joj pravo prestaje sukladno članku 6. Odluke/16. Mišljenja je da je riječ o stečenom pravu.

4.1. Smatra da osporavana Odluka nije u skladu sa zakonom i sa Statutom Grada Zagreba („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 23/16., 2/18., 23/18., 3/20., 3/21. i 11/21. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Statut) koji zabranjuje povratno djelovanje odluka i drugih općih akata.

4.2. Predlaže pokretanje postupka ocjene zakonitosti i ukidanje osporavane Odluke.

5. Obavijest u predmetu Usoz-7/22 podnijele su V. K. B. iz Z. i M. V. iz Z.. Podnositeljice, kao korisnice novčane pomoći za roditelja odgojitelja, osporavaju članke 1. 2. i 3. osporavane Odluke smatrajući ih nesuglasnima s člankom 73. stavkom 5. ZoLP(R)S-a, člankom 161. stavkom 4. Statuta Grada Zagreba, člankom 120. stavkom 4. Poslovnika Gradske skupštine Grada Zagreba („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 17/09., 6/13., 7/14., 24/16. - ispravak i 2/17.) i člankom 90. stavcima 4. i 5. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“, 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.; u daljnjem tekstu: Ustav).

5.1. Tvrde da su osporavane odredbe Odluke protivne osnovnim načelima prava. Retroaktivno djelovanje osporavane Odluke nalaze u tome što su korisnici svoje pravo ostvarili na temelju Odluke/16. i Odluke/18. i pojedinačnih akata protiv kojih više nije dopušten pravni lijek, čime su stekli pravo na novčanu pomoć u visini prosječne bruto plaće djelatnika u gospodarstvu Grada Z., i to u trajanju do petnaeste godine života djeteta. Dakle, riječ je o stečenom pravu na osnovi odluke nadležnog tijela, a u pravnoj teoriji se ističe da kasnija promjena propisa ne smije utjecati na subjektivno pravo nastalo na temelju ranijeg propisa. Pravna teorija i sudska praksa u tom dijelu je jasna - ta se prava respektiraju kako su stečena.

5.2. Ističu da i Ustavni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) u odluci, broj: U-III-5989/2013 od 9. veljače 2016. podsjeća na opće pravno načelo da u građanskom i upravnom pravu retroaktivnost nije poželjna ako negativno utječe na prava i pravne interese pojedinaca. U konkretnom slučaju predmetna Odluka u cijelosti negativno utječe na prava i interese korisnika novčane pomoći s obzirom na to da se na ovaj način u budućnosti znatno smanjuje visina novčane pomoći kao i njeno trajanje, a što negativno utječe na financijski aspekt postojećih korisnika novčane pomoći, i to pogotovo onih korisnika čija djeca bi u trenutku stupanja na snagu predmetne Odluke već imala navršenih sedam godina, jer bi njima pravo na novčanu pomoć prestalo trenutno. Također, postojeći korisnici novčane pomoći su to pravo stekli na temelju pojedinačnog akta nadležnog tijela, a protiv kojeg se više ne može podnijeti pravni lijek te stoga opravdano očekuju da će ovo pravo moći koristiti sve do redovitog prestanka važenja takve odluke, odnosno imaju pravo na zaštitu svojih legitimnih očekivanja. Polazeći od pravomoćnosti, kao temeljnog načela upravnog postupka, upravna odluka protiv koje se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor, a kojom je stranka stekla neko pravo, može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima propisanim zakonom, a predmetna Odluka ne predstavlja takav slučaj te je stoga Odluka u cijelosti protivna načelu legitimnih očekivanja te načelu pravne sigurnosti. Ukazuju i na to da iz prakse Ustavnog suda proizlazi da su načelo pravne sigurnosti i s njim povezano načelo zaštite legitimnih očekivanja stranaka u postupcima u kojima se odlučuje o pravima i obvezama, bitne sastavnice vladavine prava i poštivanja prava čovjeka, kao temeljnih ustavnih vrednota. Nadalje, čak i kad bi se za osporavane odredbe Odluke smatralo da se odnose na pravne situacije koje su u tijeku i da se primjenjuju na zatečene odnose koji se nastavljaju u budućnosti (tzv. neprava ili kvazi-retroaktivnost), ističu da je

odredba kojoj je dano povratno djelovanje suglasna s Ustavom, odnosno neprava retroaktivnost je moguća samo ako je takvo djelovanje u javnom interesu, odnosno ako se takvim djelovanjem ostvaruju ciljevi koji imaju veći društveni značaj od pravne sigurnosti na koju su subjekti određenog pravnog odnosa računali te samo ako željeni legitimni cilj nije moguće ostvariti na drugi način. Spomenuta iznimka, prema kojoj propis može djelovati retroaktivno, limitirana je primjenom načela razmjernosti što podrazumijeva da je takvo povratno djelovanje odredbe na slučajeve nastale prije njegova stupanja na snagu neophodno za postizanje željenoga cilja, a podnositeljice smatraju da iz obrazloženja koja su prethodila donošenju predmetne Odluke nije razvidno da je riječ o rješenju koje je u javnom interesu. Nadalje, smatraju potrebnim istaknuti da se iz analize Ureda za demografiju Grada Z. iz 2020. "Korisnici novčane pomoći za roditelja odgojitelja s kratkom analizom podataka za razdoblje od 2016. do 2019. godine" može uočiti da je primjenom ove mjere porastao broj drugorođene, treće rođene i djece višeg reda rođenja, što u konačnici rezultira povećanjem ukupnog broja rođene djece, a to je, imajući na umu demografsko stanje u Republici Hrvatskoj, bila zadaća ove mjere. Stoga je u javnom interesu ostvarenje, a ne ukidanje predmetnog prava na novčanu pomoć. Također, osporavaju stav o navodnom negativnom utjecaju predmetnog prava na uključivanje djece u predškolski odgoj, s obzirom na to da su sva djeca iznad šest godina starosti obveznici predškolskog odgoja te naglašavaju činjenicu da Grad Z. trenutno ne raspolaže dovoljnim brojem mjesta u vrtićima u koje bi se sva djeca koja su obuhvaćena ovim pravom mogla uključiti. Ističu da će upravo ukidanjem ovog prava djeca biti zakinjuta, ne samo za uključivanje u predškolski odgoj, već i za obiteljski odgoj jer će se roditelji zbog egzistencije svoje obitelji morati odmah po stupanju na snagu predmetne Odluke uključiti na tržište rada, a bez adekvatnog rješenja koje bi im omogućilo zbrinjavanje djece. Napominju i to da je iluzorna tvrdnja da su sredstva koja su dosad utrošena za ostvarivanje predmetnog prava dostatna za izgradnju 27 vrtića u Gradu Z., s obzirom na to da je iz dosadašnje politike Grada Z. u pogledu ulaganja u izgradnju vrtića razvidno da se predmetna sredstva ne bi utrošila u tu svrhu, a na to upućuje i činjenica da je predmetna Odluka donesena prije nego što je osigurano adekvatno zbrinjavanje djece obuhvaćene predmetnim pravom. Iz proračuna Grada Z. vidljivo je da se sredstva za ovu mjeru neće usmjeriti u izgradnju novih vrtića, a tako naprasno uključivanje djece u predškolski odgoj dodatno bi preopteretilo i sada opterećen predškolski sustav, što nije u javnom interesu.

5.3. Mišljenja su da, s obzirom na trenutno stanje na tržištu rada, korisnice prava kojima bi pravo prestalo stupanjem na snagu osporavane Odluke imaju vrlo male šanse za pronalazak posla u razdoblju koje je ostavljeno do stupanja na snagu Odluke pa se i na taj način one, a i njihove obitelji, dovode u tešku financijsku situaciju, što se također ne može opravdati javnim interesom.

5.4. Smatraju potrebnim napomenuti i to da je Odlukom o dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja („Službeni glasnik Grada Zagreba“ 20/21.) zaustavljen priljev novih korisnika prava te će se samim time s vremenom smanjivati sredstva potrebna za ostvarivanje predmetnog prava, pa je upravo na taj način ostvaren željeni cilj, a bez ugrožavanja pravne sigurnosti i načela legitimnih očekivanja dosadašnjih korisnika prava, jer je iz dosadašnjih izjava i postupaka Grada Z. razvidno da je jedini pravi cilj predmetne Odluke ušteda sredstava, a sve nauštrb djece, roditelja i obitelji. Sve naprijed navedeno upućuje na to da su osporavane odredbe Odluke protivne, ne samo načelu zaštite legitimnih očekivanja,

već u cijelosti i interesima korisnika prava i njihovih obitelji, a s druge strane nije razvidno da bi donošenje te Odluke bilo u javnom interesu te da bi to bio jedini način za ostvarivanje legitimnog željenog cilja. Slijedom navedenog, predlažu ukidanje osporavanih odredaba općeg akta.

6. Obavijest u predmetu Usoz-8/22 podnijelo je 355 osoba koje zastupa opunomoćenica mr. sc. K. V., odvjetnica u Z. Podnositelji ističu da im je nakon provedenog upravnog postupka pri nadležnim upravnim tijelima Grada Z. priznato pravo na novčanu pomoć za roditelja odgojitelja na temelju Odluke/16. odnosno Odluke/18. Smatraju da Gradska skupština Grada Zagreba ne smije intervenirati u upravne akte na temelju kojih su, kao roditelji odgojitelji, stekli pravo na novčanu pomoć. Opisuju posljedice koje nastupaju stupanjem na snagu osporavane Odluke. Pozivaju se na članak 73. ZoLP(R)S-a koji zabranjuje povratno djelovanje općih akata kao i na članak 161. stavak 4. Statuta Grada Zagreba koji također zabranjuje povratno djelovanje odluka i drugih općih akata.

6.1. Budući da je člankom 1. osporavane Odluke propisano da se od 1. svibnja 2022. novčana pomoć isplaćuje u iznosu od 1.000,00 kuna neto te da je člankom 3. Odluke propisano da korisnicima novčane pomoći čije je dijete za koje je ostvarena novčana pomoć do stupanja na snagu te Odluke navršilo sedam godina, novčana pomoć prestaje stupanjem na snagu te Odluke, podnositelji zaključuju da navedene odredbe Odluke nisu suglasne s člankom 73. stavkom 5. ZoLP(R)S-a kao ni s člankom 161. stavkom 4. Statuta Grada Zagreba te da su protivne članku 90. stavku 4. Ustava.

6.2. Naglašavaju da je Odlukom/16. i Odlukom/18. Grad Z. propisao detaljne kriterije i uvjete pod kojima će se i u kojem iznosu isplaćivati sredstva novčane pomoći roditeljima odgojiteljima s prebivalištem u Gradu Z. Ističu da su na temelju Odluke/16. i Odluke/18. nadležna gradska upravna tijela provela upravni postupak u kojemu su utvrdila da su podnositelji, kao roditelji odgojitelji, ispunili kriterije i uvjete propisane tim odlukama te im pojedinačnim odlukama priznala pravo na novčanu pomoć i utvrdila visinu novčane pomoći, uvjete i prestanak prava na novčanu pomoć. Te su pojedinačne odluke postale pravomoćne i izvršne te se, kao takve, smatraju imovinom podnositelja. Dio podnositelja financijski se zadužio na temelju tih pojedinačnih odluka.

6.3. Podnositelji upućuju na stajalište Ustavnog suda izraženo u odluci, broj: U-III B-1373/2009 od 7. srpnja 2009. ("Narodne novine", 88/09.) koje se odnosi na tumačenje dosega ustavnog jamstva vlasništva koje obuhvaća načelno sva imovinska prava, a što uključuje i gospodarske interese koji su po naravi stvari vezani uz imovinu, ali i legitimna očekivanja stranaka da će njihova imovinska prava, zasnovana na pravnim aktima biti poštivana, a njihovo ostvarenje zaštićeno.

6.4. Polazeći od navedenih stajališta Ustavnog suda, ali i mjerodavnih stajališta Europskog suda za ljudska prava, podnositelji smatraju da je u konkretnom slučaju riječ o primjeni osporavane Odluke na postupke koji su pravomoćno okončani, na pojedinačne odluke koje su postale izvršne i na temelju kojih su podnositelji stekli pravo na novčanu pomoć u iznosu 65% prosječne bruto plaće djelatnika u gospodarstvu Grada Z. za razdoblje I.-VIII. mjesec prethodne godine do navršene petnaeste godine djetetova života, na valjanom pravnoj osnovi. Time je, prema mišljenju podnositelja, osporavanoj Odluci dano nedopušteno povratno (retroaktivno) djelovanje. U prilog takvom zaključku pozivaju se na pravnu teoriju o stečenim pravima.

6.5. Smatraju da je njihova pravna situacija dovršena (na način da im je pravo priznato), pa je u tom slučaju riječ o stečenom pravu za koje vrijedi načelo zabrane povratnog djelovanja propisa.

6.6. Mišljenja su da je u konkretnoj pravnoj situaciji odlučan njihov privatni interes jer se temelji na razumnom očekivanju. Naime, iako je legitimno pravo nove gradske vlasti provoditi svoju politiku i donositi nove odluke i mjere, osporavanu Odluku podnositelji smatraju nerazumnom, osobito uzimajući u obzir činjenicu da su Odluka/16. i Odluka/18. rezultat pronatalitetne politike bivše gradske vlasti. Navode da je natalitet u Republici Hrvatskoj u izrazitom padu. Da bi se usporio proces starenja stanovništva Republike Hrvatske i ublažile njegove posljedice, nužno je povećati rodnost, čime se potiče postupno pomlađivanje stanovništva. Smatraju nužnim ustrajati u provedbi aktivne pronatalitetne politike, kao sastavnog dijela opće razvojne politike. Napominju da donošenjem osporavane Odluke nova gradska vlast planira uštedjeti manje od 2% proračuna Grada Z. za 2022. godinu, što je beznačajan iznos u odnosu na važnost konkretne pronatalitetne mjere.

6.7. Predlažu da Visoki upravni sud po službenoj dužnosti pokrene postupak ocjene zakonitosti i ukine osporavanu Odluku, a do donošenja odluke o prijedlogu obustavi izvršenje Odluke u smislu članka 85. stavka 2. ZUS-a.

7. Obavijest u predmetu Usoz-9/22 podnijeli su Udruga iz Z., kao skupina osoba povezanih zajedničkim interesom, te A. K. iz H. L., L. N. C., N. T., J. K. i T. T., svi iz Z., a koje zastupaju odvjetnici iz Odvjetničkog društva P., Š. i p. d.o.o. u Z.

7.1. Podnositelji ističu da zahtjev podnose kao skupina osoba povezanih zajedničkim interesom, odnosno građani koje osporavani opći akt izravno pogađa na način da ukida njihova stečena prava zajamčena člankom 48. stavkom 1. Ustava i člankom 1. Protokola 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine - Međunarodni ugovori", 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispravak, 14/02., 1/06. i 13/17.; u daljnjem tekstu: Konvencija), pozivajući se na stajalište Ustavnog suda iz odluke, broj: U-III-5917/2016 od 5. studenoga 2019. Navode da su status roditelja odgojitelja i pravo na novčanu pomoć stekli u upravnom postupku pojedinačnim upravnim aktima donesenim na temelju Odluke/16. i Odluke/18. te da je ta novčana pomoć, koja im je isplaćivana dulji niz godina, kao jedini osobni dohodak i izvor materijalnih sredstava za uzdržavanje djece, njihova postojeća imovina, odnosno vlasništvo, a u skladu s praksom Europskog suda za ljudska prava predstavlja i ovršiv zahtjev. Smatraju da je donošenjem osporavane Odluke povrijeđena ustavna i zakonska zabrana retroaktivnog djelovanja općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te da je stoga Odluka protivna članku 90. stavcima 4. i 5. Ustava, članku 73. stavku 5. ZoLP(R)S-a te članku 161. stavku 4. Statuta Grada Zagreba, pozivajući se pritom i na mjerodavnu sudsku praksu, odnosno ranije zauzeta pravna stajališta ovoga Suda. Ističu da s upravnopravnog i ustavnopravnog stajališta podzakonski općenormativni akti ne smiju imati povratno djelovanje, već se primjenjuju samo na potencijalne buduće situacije. Ističu da je zabrana povratnog djelovanja usko povezana s primjenom načela legitimnih očekivanja i načela zaštite stečenih prava, koja su donošenjem osporavane Odluke također povrijeđena. Navode nadalje da su načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja usmjerena na daljnje korištenje stečenih prava, odnosno opravdano očekivanje da će se pravo moći koristiti sve do redovnog isteka takvog prava, sukladno propisima koji su bili na snazi u vrijeme stjecanja prava. Smatraju da povratno djelovanje propisa kojima se ukidaju stečena imovinska,

napose socijalna prava, u praksi Europskog suda za ljudska prava ne otvaraju samo pitanje nezakonitosti miješanja u stečena prava, već i pitanje neproporcionalnosti retroaktivnog ukidanja socijalnih prava. Pojašnjavaju da neproporcionalnost postoji kada se osporenom mjerom kojom se retroaktivno ukidaju stečena prava poremeti pravična ravnoteža između legitimnog cilja koji se namjeravao postići ukidanjem prava te Konvencijom zaštićenih interesa pojedinca, na način da je pojedincu nametnut prekomjeran teret. Ističu da Europski sud za ljudska prava posebno vrednuje je li retroaktivno ukidanje stečenih socijalnih prava moglo biti pojedincu predvidivo te kako ukidanje tog prava pogađa pojedinca s obzirom na njegovu specifičnu situaciju. Pozivaju se na utvrđenja i shvaćanja Europskog suda za ljudska prava iznesena u većem broju predmeta (*L. i dr. protiv Crne Gore i Srbije, B.N. protiv Mađarske, K. protiv Slovenije*) za koja smatraju da su primjenjiva i u ovom slučaju. Za potrebe testa proporcionalnosti iznose podatke o osobnom i socijalnom statusu roditelja odgojitelja i njihove djece, navodeći u bitnom da su mjeru novčane pomoći uglavnom koristile posebno ugrožene i ranjive skupine kao što su invalidi, žrtve nasilja, roditelji teško bolesne djece te nezaposlene osobe, zbog čega ta mjera nije bila samo demografska, već i socijalna. Navode da je riječ o osobama koje su teže zapošljive s obzirom na okolnosti obiteljskog života i njihovu dob, kao i da se smanjenjem iznosa novčane pomoći na 1.000,00 kn, koji je nedostatan za podmirenje svih troškova koje su planirali, izravno ugrožava egzistencija obitelji pojedinih podnositelja, a svakako obrazovanje djece, briga o zdravlju djece i dostojanstven život cijele obitelji. Pojašnjavaju pojam legitimnih očekivanja, pozivajući se na više odluka Ustavnog suda (među ostalima i na odluku, broj: U-III-2244/2014 od 6. lipnja 2016.).

7.2. Nadalje smatraju da je osporavana Odluka i objektivno neopravdana u društvenom, financijskom i svakom drugom smislu. Ističu da je u obrazloženju razloga i ciljeva koji se žele postići donošenjem osporavanog akta, iznesen niz netočnih i neosnovanih navoda, koji su suprotni javno dostupnim statističkim podacima Državnog zavoda za statistiku. Smatraju osim toga da se u Obrazloženju prijedloga Odluke i u Podlozi za javnu raspravu – mjera roditelj odgojitelj, u potpunosti ignorirao utjecaj pandemije izazvane bolešću COVID-19 i statističke anomalije koje je ona izazvala. Navode da je za ocjenu učinkovitosti demografske mjere roditelj odgojitelj potrebno analizirati demografske podatke u razdoblju prije i nakon uvođenja mjere, uspoređujući Grad Z., koji je 2016. uveo mjeru, s ostatkom Hrvatske. Na osnovi statističkog prikaza novorođene djece u Republici Hrvatskoj i Gradu Z. od 2011. do 2019. godine prema podacima Državnog zavoda za statistiku i Statističkog ljetopisa Grada Z. zaključuju da je razlog za višestruko pozitivniju demografsku sliku u Gradu Z. upravo broj trećerođene djece, koji je porastao za 38,2% te broj četvrto i višerođene djece, koji je porastao za 65,4%, te da oba ta pokazatelja bilježe snažan pozitivan rast koji izdvaja Grad Z. od poražavajućeg demografskog neuspjeha ostatka Republike Hrvatske, a dokaz učinkovitosti mjere ogleda se i u činjenici da, ako se rezultati iste mjere u Gradu Z. pribroje ostatku države, broj trećerođenih u Hrvatskoj više nije u padu od 4,6% nego u porastu od 2,7%. Navode da je te postotke kao i druge činjenice koje se odnose na opravdanost i uspješnost mjere novčane pomoći roditeljima odgojiteljima potvrdio i nezavisni stručnjak, demograf, prof. dr. sc. N. P., član radne skupine za izradu nacrtu Prijedloga strategije demografske revitalizacije Republike Hrvatske do 2031. Smatraju da je često previđan, ali izuzetno važan pozitivan učinak te mjere

rasterećenje sustava predškolskog odgoja i obrazovanja. Također, s obzirom na činjenicu da 87% roditelja odgojitelja čine žene, navode da ta mjera pomaže u promicanju i financijskom vrednovanju rada žena u obitelji i doprinosu dobrobiti djece, što se ne može zanemariti u smislu pozitivnog demografskog ishoda i društvenog okruženja te postizanja svrhe zbog koje je mjera roditelj odgojitelj uvedena. Navode da je sustav predškolskog odgoja potkapacitiran i nije sposoban prihvatiti svu djecu predškolske dobi, pa se ukidanjem predmetne novčane pomoći problem višestruko pogoršava i broj djece kojima su uskraćeni svi oblici predškolskog odgoja i brige povećava na preko 12000, a da iskazana namjera ulaganja u predškolski odgoj nije vjerodostojna niti je predviđeni iznos za proširenje kapaciteta u predškolskom odgoju i obrazovanju adekvatan. U bitnome osporavaju razloge zbog kojih je Grad Z. ukinuo predmetnu mjeru koji su izneseni u Obrazloženju donošenja osporavane Odluke, navodeći da se legitimni cilj mogao postići manje otegotnom, prikladnijom mjerom (npr. da se roditeljima odgojiteljima omogući da djeca pohađaju vrtić, a ne ukidanje mjere). Ističu također da je moralno nedopustivo zabranjivati samostalno odlučivanje i prisiljavati majke na uključivanje na tržište rada oduzimanjem stečenih prava i onemogućavanjem svih ostalih opcija. Navode da se za mjeru roditelj odgojitelj iz zagrebačkog proračuna izdvaja samo 3 do 5% te da je Grad, imajući na umu demografsku uspješnost mjere u vrlo kratkom roku i strukturu proračuna, mogao postići uštede u drugim područjima. U tom smislu se pozivaju na stručno mišljenje prof. dr. sc. N. P. od 8. siječnja 2022.

7.3. Navode da je u konkretnom slučaju primjenjivo i stajalište Ustavnog suda izraženo u odluci, broj: U-III B-1373/2009 od 7. srpnja 2009. budući da Grad Z. nije ovlašten jednostrano zadirati u stečena prava koja se izvršavaju preko pet godina, osobito iz razloga što takvim zadiranjem nije postignuta pravična ravnoteža između interesa Grada Z. i zaštite prava podnositelja te se podnositeljima nameće prekomjeran teret koji se ne može smatrati razmjernim legitimnom cilju koji se Odlukom nastojao ostvariti. Ističu da su korisnici mjere roditelj odgojitelj na koje je povratno primijenjena sporna Odluka stavljeni pred gotov čin, bez obzira u kakvoj se osobnoj obiteljskoj i životnoj situaciji nalazili, a njihova su stečena prava te pravičnost, zakonitost i načelo pravne sigurnosti ozbiljno narušeni.

7.4. Predlažu da ovaj Sud osporavani opći akt ukine. Potražuju naknadu troška za sastav prijedloga za ocjenu zakonitosti i sudsku pristojbu, u ukupnom iznosu od 7.859,36 kn.

8. Podnositelj N. H. iz Z. (Usoz-12/22) ističe da su najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske vladavina prava i poštivanje prava čovjeka, koje su temelj za tumačenje Ustava. Obveza poštivanja tih ustavnih vrednota nužno dovodi i do obveze tumačenja mjerodavnih zakona i drugih propisa u skladu s dva važna načela koja su imanentna navedenim ustavnim vrednotama. To je načelo pravne sigurnosti (izvjesnosti) i s njim povezano načelo zaštite legitimnih očekivanja stranaka u postupcima u kojima se odlučuje o njihovim pravima i obvezama. Upućuje na odluku i rješenje Ustavnog suda, broj: U-I-659/1994 i dr. od 15. ožujka 2000. iz kojih se može razabrati okvirni sadržaj ta dva načela. Podnositelj citira dio obrazloženja navedene odluke i rješenja Ustavnog suda: "u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opći i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primijeniti. Sud također napominje da zakonske posljedice moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno

primjenjuje". Mjerodavnim smatra i članak 73. ZoLP(R)S) kojim je propisano da opći akt ne može imati povratno djelovanje.

9. Obavijest u predmetu Usoz-13/22 podnijela je Udruga, sa sjedištem u Z., zastupana po predsjednici Udruge Ž. M. iz Z., koju zastupa opunomoćenik K. N., odvjetnik u Z. U obavijesti se ističe da je osporavana Odluka protivna Ustavu i pozitivnim zakonskim propisima te da se njome *de facto* ukida, odnosno u značajnoj mjeri ograničava demografska mjera roditelj odgojitelj i stečena prava korisnika mjere. Nadalje se navodi da osporavana Odluka nije u skladu s člankom 90. stavkom 4. Ustava, člankom 73. stavkom 5. ZoLP(R)S-a i člankom 161. stavkom 4. Statuta Grada Zagreba iz kojih proizlazi zabrana povratnog djelovanja zakona i drugih propisa, odnosno općih akata, a što je izraženo i u dosadašnjoj praksi Visokog upravnog suda (primjerice u presudi poslovni broj: Usoz-132/16 od 30. ožujka 2017.).

9.1. Ističe se da je donošenjem protuustavne i protuzakonite Odluke grubo derogirano stečeno pravo na korištenje mjere roditelj odgojitelj, odnosno na novčanu pomoć, koju su pojedini korisnici ostvarivali na temelju pojedinačnih akata, odnosno zaključaka Ureda za demografiju Grada Z. prema Odluci/16. i Odluci/18. U obavijesti se ističe da donositelj osporavane Odluke nije predvidio donošenje pojedinačnih akata za pojedine korisnike predmetne mjere o ukidanju njihovog subjektivnog prava, upravo kako bi osujetio pravo na zaštitu od nezakonitosti predmetnog općeg akta i stečenih prava, čime je povrijeđeno i ustavno pravo na pristup sudu zajamčeno člankom 29. Ustava. Poziva se i na članak 13. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, 47/09. i 110/21.; u daljnjem tekstu: ZUP) prema kojem se pravomoćne odluke mogu ukinuti isključivo u zakonom propisanim slučajevima, a nipošto odlukom o izmjenama, kao općim aktom. Poziva se i na stav Ustavnog suda izražen u odluci i rješenju, broj: U-I-4113/2008 i dr. od 12. kolovoza 2014., glede povratnog djelovanja propisa. Nadalje navodi da se osporavanom Odlukom u članku 1. značajno smanjuje naknada roditeljima odgojiteljima na iznos koji nije dostatan za zadovoljavanje egzistencijalnih potreba roditelja odgojitelja i članova njihovih obitelji, što je protivno načelu vladavine prava, čiji su sastavni dio pravna sigurnost subjekata koji ostvaruju određena subjektivna prava kao i legitimna očekivanja samih korisnika, zaštita kojeg načela je zajamčena člankom 3. Ustava. Navodi da protuustavnost, odnosno protuzakonitost članka 1. osporavane Odluke proizlazi i iz ustavnosudske prakse izražene u rješenju, broj: U-I-3610/2010 i dr. od 15. prosinca 2010., kojim je Ustavni sud odlučivao o prijedlogu za ocjenu ustavnosti Zakona o smanjenju mirovina određenih, odnosno ostvarenih prema posebnim propisima u mirovinskom osiguranju („Narodne novine“, 71/10.), koje shvaćanje u bitnom citira. Zaključuje da *argumentum a contrario* proizlazi zaključak da bi nerazmjerno zadiranje zakonodavca, u ovom slučaju predstavničkog tijela Grada Z., odnosno znatno narušavanje biti određenog socijalnog prava, konkretno statusa roditelja odgojitelja, bilo protuustavno, odnosno protuzakonito. Smatra nedvojbenim da smanjenje naknade, koje iznosi gotovo 80% od dosadašnjeg iznosa, predstavlja nerazmjerno i znatno narušavanje biti stečenog prava, jer je bit navedenog prava upravo stjecanje financijske sigurnosti koja omogućuje roditelju da se u potpunosti posveti svojoj roditeljskoj dužnosti odgoja djece te da ista mjera bude poticajna za rađanje trećeg i svakog daljnjeg djeteta u obitelji. Ističe da se na ovaj način roditelje odgojitelje prisiljava da se odreknu statusa koji su stekli jer se dovodi u pitanje njihova egzistencija, odnosno socijalni status te ih se sprječava u ostvarivanju njihove vlastite odluke da ne rade, već da se brinu o djeci, a demotivira se i druge roditelje koji su

eventualno planirali ostvariti status roditelja odgojitelja. Smatra da na stečena prava koja su korisnici mjere roditelj odgojitelj stekli pojedinačnim aktima (zaključcima) donesenima na temelju općeg akta, ne može utjecati niti ta prava može ukinuti ili ograničiti bilo kakva naknadna promjena općeg akta. Navodi da se postavlja i pitanje primjene načela legitimnih očekivanja korisnika, a koji su status i pravo na novčanu pomoć stekli ispunjenjem uvjeta propisanih Odlukom/16., da će do petnaeste godine života djeteta dobivati propisanu novčanu pomoć, dakle do trenutka određenog samom tom Odlukom, te u skladu s time i planirati svoje daljnje djelovanje i život. Smatra također da je u konkretnom slučaju ukidanje mjere roditelj odgojitelj neproporcionalno, jer donositelj akta nije dokazao postojanje legitimnog cilja, odnosno opravdanog javnog interesa za ukidanje stečenih prava korisnika niti je dokazano da donošenjem osporavane Odluke nije poremećena pravična ravnoteža između legitimnog cilja (npr. proračunske uštede, povratak osoba na tržište rada i dr.) i interesa, odnosno prava pojedinaca stečenih na temelju ranije Odluke. Smatra da je u ovom slučaju primjenjiva praksa Europskog suda za ljudska prava iz predmeta *K. protiv Slovenije (broj zahtjeva 38775/14, presuda od 31. listopada 2017.)* jer su i u ovom konkretnom slučaju ukidanja mjere roditelj odgojitelj, korisnici imali legitimno očekivanje da će, unatoč promjeni propisa, nastaviti ostvarivati svoja prava sukladno propisu koji je bio na snazi u trenutku stjecanja predmetnih prava. Tijelo javne vlasti značajno je umanjilo visinu osnovnog osobnog dohotka, dok paralelno s tim ne predviđa nikakve tranzicijske mjere kako bi se roditeljima kojima će isplata naknade s danom stupanja na snagu osporavane Odluke biti obustavljena, kao i roditeljima kojima će naknada biti značajno smanjena, ublažile negativne posljedice i predstojeća šteta. Podredno smatra da bi održavanjem osporavane Odluke na snazi i donošenjem pojedinačnih akata na temelju te Odluke bila povrijeđena i druga Ustavom zajamčena prava i to prvenstveno vladavina prava iz članka 3. Ustava, a čiji je sastavni element upravo zabrana povratnog djelovanja propisa, te članak 63. Ustava prema kojemu država štiti materinstvo, djecu i mladež te stvara socijalne, kulturne, odgojne, materijalne i druge uvjete kojima se promiče ostvarivanje prava na dostojan život. Ističe da donošenje osporavane Odluke nanosi značajnu štetu više od 20000 djece, čiji su roditelji korisnici mjere roditelj odgojitelj, od kojih je više od 6000 vrtičke dobi.

9.2. Nadalje se u obavijesti iznose sociološke, demografske i ekonomske činjenice i pokazatelji koji upućuju na objektivnu neopravdanost i neosnovanost donošenja osporavane Odluke, odnosno osporavaju argumenti izneseni u dokumentu "Obrazloženje prijedloga Odluke o izmjenama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja", a koji se temelji na Podlozi za javnu raspravu – mjera roditelj odgojitelj. Smatra da je donošenjem osporavane Odluke povrijeđeno načelo razmjernosti u odnosu između zaštite privatnog i javnog interesa, odnosno da povreda stečenih prava i legitimnih očekivanja korisnika mjere ne može biti opravdana javnim interesom. Osporava navod iz Obrazloženja da demografski ishod mjere nije opravdao ulaganja jer je prema podacima Državnog zavoda za statistiku od 2016. do 2020. u Gradu Z. porastao broj treće i daljnje rođene djece za gotovo 30%, s tim da je uzeta u obzir i 2020. godina, iako ona nije statistički relevantan pokazatelj uspješnosti mjere s obzirom na to da je Z. zadesilo nekoliko katastrofa (potres, pandemija) koje su bile važan čimbenik u pogledu donošenja odluke o rađanju djece. Iznoseći brojčane podatke o djeci rođenoj u velikim gradovima u Republici Hrvatskoj u 2015. i 2019., navodi da je Grad Z. zaustavio trend pada broja novorođenih u

odnosu na ostale gradove u Hrvatskoj, što je najbolji pokazatelj demografske učinkovitosti predmetne mjere, a koja je usmjerena na poticanje rađanja treće i daljnje djece, a ne prvorođene djece. Ističe da je prema dostupnim podacima oko 50% treće i više rođene djece rođeno u obiteljima korisnika mjere roditelj odgojitelj. Nadalje se navodi da u osporavanoj Odluci nije navedeno da se ukida dosadašnja odredba koja priječi djeci korisnika mjere pohađanje dječjih vrtića niti kojim će se mjerama omogućiti pravo na dostupan, priuštiv i kvalitetan institucionalni odgoj i obrazovanje, s obzirom da Grad Z. ima samo 334 slobodna mjesta u gradskim vrtićima u redovitom programu. Također navodi da je kao udruga civilnog društva više puta isticala potrebu jačanja mehanizama zaštite svih žena na radnom mjestu, a pogotovo onih koje se odlučuju na majčinstvo, što je mjera roditelj odgojitelj svojim korisnicima omogućavala, a roditelji su prihvaćanjem navedenog statusa svjesno odlučili otići s tržišta rada i svoje financijske obveze i planove uskladiti sa stečenim pravom. Stoga tvrdnja donositelja da ta mjera dovodi u pitanje ekonomsku neovisnost korisnika mjere nije poduprta nikakvim podacima i predstavlja proizvoljno tumačenje. Smatra da donositelj osporavane Odluke nije uzeo u obzir dostupne podatke koji pokazuju da je najveći dio korisnika mjere, prema djelatnosti posljednjeg poslodavca bio zaposlen u trgovini odnosno obavljao posao koji nije bio perspektivan niti dobro plaćen. Ističe da se za mjeru roditelj odgojitelj iz proračuna Grada Z. izdvaja samo 3 do 5% te da je, imajući na umu demografsku uspješnost mjere u vrlo kratkom roku, Grad Z. mogao postići uštede u drugim područjima, a ne narušavanjem sigurnosti i ugovorenih uvjeta života za više od 20000 djece o kojoj se brinu korisnici mjere. Smatra da se ukidanjem mjere ne doprinosi značajnijoj uštedi ukupnog proračuna, a da će se ugroziti obitelji i stečena prava korisnika te da je za egzaktnu ocjenu učinkovitosti mjere roditelj odgojitelj bilo nužno analizirati demografske podatke u razdoblju prije i nakon uvođenja mjere u Gradu Z. te usporediti ih s ostatkom Hrvatske. Ističe da je razlog za višestruko pozitivniju demografsku sliku Z. upravo broj trećerođene djece, koji je porastao za 38,2%, te broj četvrto i više rođene djece, koji je od 2011. do 2019. porastao za 65,4%.

9.3. Kako je osporavana Odluka protivna odredbama članka 90. stavaka 4. i 5., članka 3., članka 29. i članka 63. Ustava te članka 73. stavka 5. ZoLP(R)S-a, članka 13. ZUP-a i članka 161. stavka 4. Statuta, kao i mjerodavnoj ustavnosudskoj i sudskoj praksi, predlaže da ovaj Sud sukladno članku 83. stavku 2. ZUS-a provede postupak ocjene zakonitosti osporavane Odluke po službenoj dužnosti te Odluku ukine. Potražuje naknadu troška upravnog spora u ukupnom iznosu od 5.906,25 kn, prema priloženom troškovniku.

10. Obavijest u predmetu Usoz-58/22 podnijelo je 11 podnositelja koje zastupa opunomoćenica mr. sc. K. V., odvjetnica u Z. Obrazloženje obavijesti u tom je predmetu istovjetno obrazloženju u predmetu Usoz-8/22.

11. Sud je pozvao donositelja osporavanog akta da se očituje o prijedlozima.

12. Donositelj osporavanog akta (Gradska skupština Grada Zagreba) dostavio je Sudu očitovanja u kojima u bitnom navodi da je osporavana Odluka donesena na temelju članka 41. točke 2. Statuta Grada Zagreba koji propisuje da Gradska skupština donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga Grada Z. Odluka je objavljena u „Službenom glasniku Grada Zagreba“, 29/21. od 14. prosinca 2021., a stupa na snagu 1. svibnja 2022., osim članka 2. stavka 6. Odluke koji je stupio na snagu osmoga dana od dana objave u „Službenom glasniku Grada Zagreba“.

13. Odlukom je izmijenjen članak 5. stavak 2., članak 7. stavak 1. alineje 1., 2., 5. i 7. te je brisana alineja 9. Odluke/18. Člankom 3. osporavane Odluke određeno je da korisnicima novčane pomoći čije je dijete za koje je ostvarena novčana pomoć, do stupanja na snagu te Odluke, navršilo sedam godina, novčana pomoć prestaje stupanjem na snagu te Odluke. Osporavanom Odlukom određeno je da članak 2. stavak 6. te Odluke stupa na snagu osmoga dana od dana objave u „Službenom glasniku Grada Zagreba“, što omogućava korisnicima mjere da, uz primanje novčane pomoći, traže posao odnosno zasnuju radni odnos. Ta je odredba na snazi od 22. prosinca 2021.

14. Polazeći od činjenice da je prva odluka koju je Gradska skupština Grada Zagreba donijela u rujnu 2016. bila Odluka o novčanoj pomoći za majku odgojiteljicu, donositelj općeg akta zaključuje kako nije točan navod iz obavijesti da je cilj donošenja navedene odluke bio da se ženskim i muškim osobama omogući stjecanje novčane pomoći iz razloga što je u vrijeme donošenja prve odluke to bilo omogućeno isključivo ženskim osobama.

15. Donositelj općeg akta upire na članak 19. ZoLP(R)S-a prema kojemu općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima. Upućuje i na članak 19.a. ZoLP(R)S-a koji se, među ostalim, odnosi na poslove iz samoupravnog djelokruga velikih gradova

16. U očitovanju se nadalje navodi da Odluka o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja nije utemeljena na nekom posebnom zakonu, pa „ne predstavlja djelatnost niti poslove čije bi obavljanje općine i gradovi, pa ni veliki gradovi, bili dužni organizirati“. Gradska skupština Grada Zagreba, kao predstavničko tijelo Grada Z., na temelju ovlaštenja iz članka 41. točke 2. Statuta, donijela je osporavanu Odluku unutar svojih samoupravnih ovlasti koje propisuje ZoLP(R)S.

17. Donositelj ističe da je donošenje osporavane Odluke bilo nužno iz više razloga. Naime, prije uvođenja predmetne mjere 2016. nisu bili mjerljivo definirani ciljevi uvođenja te mjere na demografska kretanja niti na proračun Grada Z. kao ni kratkoročni i dugoročni učinci na korisnike, posebno djecu vrtićke dobi i položaj korisnika na tržištu rada, izloženost riziku siromaštva te drugi socijalni učinci. Vrijeme važenja mjere pokazalo je kako njen demografski ishod, namijenjen roditeljima koji imaju troje i više djece, nije opravdao ulaganja, za što postoje egzaktni statistički podaci. Naime, od 2016. do 2020. u Gradu Z. je godišnji broj živorođene djece, kao temeljni pokazatelj demografskih učinaka, pao. Prema podacima objavljenim u Statističkom ljetopisu Grada Zagreba 2021. Gradskog ureda za strategijsko planiranje i razvoj Grada (70. izdanje, stranica 77.), broj živorođene djece u Gradu Z. se od 2016. smanjuje (uz blaže odstupanje u pozitivnom smislu u 2018.) i to s 8.120 djece u 2016. godini na 7.865 djece u 2020. godini. Prema grafičkom prikazu istog Statističkog ljetopisa (stranica 90.), u navedenom razdoblju bilježi se doseljavanje u Grad Z. i to od 13.758 stanovnika u 2017. godini do 17.527 stanovnika u 2019. godini te znatno manje odseljavanje i to od 11.059 stanovnika u 2016. godini do 13.830 stanovnika u 2019. godini. Dakle, i pored uvedene mjere i znatno većeg doseljavanja u odnosu na iseljavanje, broj rođene djece se smanjio. Nadalje, primjena mjere roditelj odgojitelj pokazala je nedvojbeno štetne učinke koje je trebalo što je moguće prije i u što većoj mjeri anulirati odgovarajućim sredstvima i načinima. Prvenstveno, djeca korisnika koja su u ranoj i predškolskoj dobi izuzeta od mogućnosti pohađanja dječjih vrtića zakinuta su za pravo na priuštiv i kvalitetan

institucionalni odgoj i obrazovanje za svu djecu rane dobi, a koje pravo utječe na smanjenje društvenih nejednakosti i kasniji rizik od siromaštva i socijalne isključenosti. Također, dugogodišnje izbivanje žena s tržišta rada, a koje čine 88% korisnika ove mjere, dovodi u pitanje njihovu ekonomsku neovisnost te ih čini podložnijima siromaštvu u starosti. Budući da su korisnice ulazile u mjeru u prosječnoj dobi od 36 godina, mogućnost dugotrajnog korištenja mjere do 15 godina života djeteta za koje je novčana pomoć ostvarena, značajno otežava njihovu reintegraciju na tržište rada, povećava stopu rizika od siromaštva za nju i obitelj i negativno utječe na visinu njihovih budućih prihoda, a potom i visinu mirovine.

18. Tijekom javnog savjetovanja 2019., kada je pripremana izmjena Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja, pravobraniteljica za ravnopravnost spolova dostavila je mišljenje u kojemu problematizira dugoročno izbivanje žena s tržišta rada, kao i nemogućnost socijalizacije djece u predškolskoj dobi. Preporuča da se korištenje mjere skрати do školske dobi. Smatra da bi se obiteljska politika trebala oslanjati na zapošljavanje oba roditelja te da je u smislu podrške zaposlenim roditeljima potrebno razvijati različite socijalne usluge i podrške obitelji, a koje se ne bi trebale temeljiti isključivo na novčanim davanjima. Nadalje, pravobraniteljica je stala i da bi odluke o takvoj vrsti novčane pomoći roditeljima trebalo donositi na državnoj razini kako roditelji koji ne žive na području Grada Z. ne bi bili u nepovoljnijem položaju. Pravobraniteljica za djecu u svom mišljenju iz 2019. također je ukazivala na problematičan učinak mjere na dobrobit djece s obzirom na to da djeca korisnika nemaju pristup dječjem vrtiću.

19. Donositelj osporavane Odluke smatra da je Odluka o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja upitne ustavnosti jer zadire u temeljna ljudska prava žena na rad, a djece na socijalizaciju, odnosno pravo na pristup javnoj usluzi predškolskog odgoja i obrazovanja. Riječ je o neizravnoj diskriminaciji po osnovi prava na ravnopravnost pri zapošljavanju, odnosno neizravnoj diskriminaciji žena na tržištu rada kao i neizravnoj diskriminaciji djece iz obitelji s troje i više djece koji su korisnici novčane pomoći u pristupu javnoj usluzi predškolskog odgoja i obrazovanja. Činjenica da su više od 80% korisnika pomoći žene koje su zbog ispunjavanja uvjeta iz Odluke/18. poticane na dugotrajnu nezaposlenost (do 15 godina) te činjenica da djeca iz obitelji koje koriste mjeru ne mogu steći uvjete za upis u program predškolskog odgoja i obrazovanja (izuzev određenih iznimki) upućuju na to da su učinci Odluke/18. diskriminatorni, a samim time ne mogu proizvoditi pravne učinke koje predlagatelji ocjene zakonitosti navode: stečena prava i legitimna očekivanja. Mišljenja je da se ukidanjem te mjere ne krše temeljna ljudska prava, smatrajući da nije temeljno ljudsko pravo da majka bude kod kuće s djecom ili da žena ne radi, a da djeca ne idu u vrtić. Upravo suprotno, postojećom se mjerom promoviraju neustavne vrijednosti, nejednakost na temelju spola ili obiteljskog statusa. Stvarne posljedice po društveni i materijalni status (najčešće žena) roditelja odgojitelja te same djece čine ovu mjeru dvojbenom i sa stajališta temeljnog ustavnog načela jednakosti. Pored toga, financijski iznos utrošen na mjeru mogao je i trebao biti pravednije raspodijeljen na svu djecu Grada Z. Na ovu mjeru Grad Z. je od 2016. do 2021. utrošio 1,8 milijardi kuna. Prve godine primjene mjere utrošeno je 21 milijun kuna, a u 2021. je utrošeno 507,5 milijuna kuna, odnosno prosječno 42 milijuna kuna mjesečno. Sredstva koja su do sada utrošena za tu mjeru bila bi dostatna za izgradnju 27 vrtića, od čega bi imali koristi svi roditelji grada Z., uključujući roditelje s manje djece, ali i roditelji s više djece koji se nisu uključili u mjeru. Proračunskim izdvajanjima u povećanje

institucionalnih kapaciteta postigao bi se ne diskriminatorsni pristup prema kojemu sva djeca imaju pravo na priuštiv i kvalitetan vrtić. Mjera roditelj odgojitelj proizvela je iznimno visok financijski trošak, a nije imala željeni demografski učinak, stoga ona nije opravdala svrhu. Istodobno je polučila negativan učinak na uključenost žena u tržište rada i djece u predškolski odgoj. Uz to, dovela je u pitanje i kratkoročnu i dugoročnu održivost proračuna Grada Z., slijedom čega i mogućnost zadovoljenja potreba svih građana Grada. Iz navedenih razloga donesena je osporavana Odluka. Donositelj naglašava da nije upitna ovlast jedinice lokalne samouprave autonomno uređivati dodjelu novčane pomoći u okviru samoupravnog djelokruga, i to sukladno promjenama koje su od utjecaja na njezine potrebe. S tim u vezi ističe da Odluka o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja nije donesena na temelju materijalnog zakona kojim se uređuje bilo koje područje života odnosno bilo koje upravno područje niti je provedbeni propis nekog zakona, već je riječ o općem aktu kojeg Grad Z. nije bio obvezan donijeti, ali je donesen na temelju članka 35. ZoLP(R)S-a kojim je propisano da predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, između ostalog, donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

20. U očitovanju se nadalje ističe da Grad Z., pojedinačnim aktima donesenim na temelju ranijih odluka, nije odlučivao o pravima, obvezama ili pravnim interesima građana, već je raspolagao javnim financijskim sredstvima u obliku pomoći jednoj skupini građana koja je takvu pomoć tražila. Pojedinačnim aktima – zaključcima, kojima se odlučivalo o novčanoj pomoći nije se steklo nikakvo pravo (npr. socijalno, radno i sl.), nego novčana pomoć. Pojedinačni akti o dodjeli novčane pomoći doneseni su u skladu s Odlukom/18. i sadržavaju sva utvrđenja koja su navedena u Odluci/18., a kojima se dokazuje da je osoba primatelj pomoći ispunila uvjete iz te Odluke. Stoga takvi akti nisu upravni akti, odnosno nisu doneseni u upravnoj stvari. Da u konkretnom slučaju nije riječ o upravnom aktu kojim se odlučuje o nekom pravu, prema mišljenju donositelja, proizlazi i iz članka 164. Statuta Grada Zagreba kojim je u stavku 4. propisano da se protiv pojedinačnog upravnog akta koji donose gradska upravna tijela može izjaviti žalba nadležnom ministarstvu, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano. Naime, povodom uložene žalbe na temelju Odluke/16. tadašnje Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku oglasilo se nenadležnim (dopisom klasa: 052-02/16-02/254, urbroj: 519/06-1/8-16-2 od 12. prosinca 2016.).

21. Donositelj navodi i to da je člankom 56. stavkom 2. Ustava propisano da se prava u vezi s porođajem, materinstvom i njegovom djece uređuju zakonom, slijedom čega Grad Z. pravo roditelja na novčanu pomoć ne smije urediti. Stoga je bespredmetno pozivanje podnositelja obavijesti na analogiju s postupcima u kojima se odlučivalo o pravima utemeljenima na zakonu. Isto tako, kako se pojedinačni akt ne temelji na zakonu ili na propisu koji je donesen na temelju zakona i kako nije ni iz kojeg upravnog područja, korisnici novčane pomoći za roditelja odgojitelja nisu stekli pravo na novčanu pomoć, odnosno ne može se govoriti o stečenom pravu. Nadalje, činjenica da su roditelji odgojitelji ostvarili novčanu pomoć na temelju Odluke/18., čije su pojedine odredbe izmijenjene osporavanom Odlukom, ne znači da su tu pomoć stekli zauvijek i da se ona ne može nikada mijenjati ili da ne može nikada prestati. Upravo suprotno, zaključci odnosno pojedinačni akti koji su doneseni na temelju Odluke/18., a na temelju kojih su roditelji odgojitelji ostvarili novčanu pomoć,

privremenog su karaktera jer je točkom III. izreke navedenih zaključaka odnosno pojedinačnih akata određeno da novčana pomoć prestaje sukladno članku 7. Odluke/18.

22. O prestanku novčane pomoći nadležno gradsko upravno tijelo odlučuje po službenoj dužnosti. Iznimno, novčana pomoć ne prestaje korisniku kojem su djeca dodijeljena na brigu i skrb u slučaju razvoda braka ili prestanka izvanbračne zajednice.

23. Donositelj napominje da su korisnicima koji su pravo na novčanu pomoć ostvarili do stupanja na snagu Odluke/18. mjesečni iznosi novčane pomoći uvećani, iz čega slijedi da nisu primali mjesečne iznose prema rješenjima kojima su ostvarili novčanu pomoć za roditelja odgojitelja prema Odluci/16. (u manjem iznosu), već u iznosima usklađenima s Odlukom/18.

24. Budući da prema mišljenju donositelja osporavanog općeg akta nije riječ o stečenom pravu, ne može se uzeti da je osporavana Odluka opći akt koji ima povratno djelovanje na način da retroaktivno mijenja ili ukida stečeno pravo. Jasno je kako nije riječ o situaciji da je osporavanom Odlukom poništeno ili ukinuto pravo stečeno pravomoćnim rješenjem, pa nema mjesta primjeni članka 73. stavka 5. ZoLP(R)S-a. U prilog navedenom, donositelj Odluke poziva se na presude Visokog upravnog suda, poslovni broj: Usoz-37/14 od 31. ožujka 2015. i Usoz-137/15 od 27. listopada 2017.

25. Podredno, u odnosu na prigovor retroaktivnosti poziva se na rješenje Ustavnog suda, broj: U-I-4455/2015 od 4. travnja 2017. u kojemu je istaknuta razlika između „prave“ i „prividne“ odnosno „neprave ili kvazi-retroaktivnosti“.

26. Iznimka, prema kojoj mjera može djelovati retroaktivno samo ako legitiman cilj nije moguće ostvariti na drugi način, limitirana je primjenom načela razmjernosti koje u ovom kontekstu traži da je takvo povratno djelovanje nove zakonske mjere na slučajeve nastale prije njegova stupanja na snagu neophodno za postizanje željenoga cilja. Imajući na umu navedeno, donositelj zaključuje da se osporavana Odluka odnosi na pravne situacije koje su u tijeku i primjenjuje na zatečene odnose koji se nastavljaju u budućnosti. Također, cilj osporavane Odluke ne bi se mogao postići ni na koji drugi način.

27. Nedovršenost i nepredvidljivost pravnih odnosa korisnika novčane pomoći i Grada Z. iščitava se i iz promjenjivosti iznosa novčane pomoći, a koja promjenjivost je bila rezultat donošenja novih općih akata Gradske skupštine Grada Zagreba, pri čemu se pojedinačni akti korisnika nisu mijenjali (korisnici koji imaju pojedinačne akte na temelju Odluke/16. primaju pomoć u visini određenoj Odlukom/18.).

28. Donositelj ističe da i Europski sud za ljudska prava prihvaća mogućnost smanjenja prava iz socijalnog osiguranja u određenim okolnostima s obrazloženjem da činjenica da je osoba ušla u državni sustav socijalnog osiguranja i čini dio tog sustava (čak i u slučaju da je taj sustav obvezan) ne znači nužno da se sustav ne može promijeniti, bilo u pogledu uvjeta prihvatljivosti plaćanja, bilo u pogledu iznosa naknade ili mirovine ako postoji opravdanje u općem interesu (*R. protiv Ujedinjenog Kraljevstva; C. i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*).

29. U odnosu na presudu Visokog upravnog suda, broj: Usoz-6/18 od 28. ožujka 2018., na koju se poziva podnositelj obavijesti I. L., donositelj općeg akta ističe da se presuda odnosi na okončanu pravnu situaciju, u kojem slučaju se može govoriti o (nedopuštenoj) retroaktivnosti.

30. Nadalje, kod kvazi-retroaktivnosti riječ je o primjeni novog pravnog pravila na djelo ili posao koji je u tijeku dovršenja. Kvazi-retroaktivnost tolerira iznevjerenu legitimnih očekivanja pravnog subjekta ako je pravni subjekt imao razložnu osnovu pretpostaviti da će njegov pravni položaj ostati neizmijenjen. Dakle, legitimno očekivanje mora biti razumno i ne smije poslužiti nekom špekulativnom cilju pravnog subjekta. Očekivanje ne može biti razumno ako se sporna mjera mogla predvidjeti. Primjerice, Sud Europske unije ocijenio je zakonitom retroaktivnu primjenu određene mjere u poljoprivrednoj politici jer je bila poduzeta u javnom interesu.

31. Nadalje, legitimno očekivanje ne može u svojoj osnovi biti samo nada ili želja pravnog subjekta, već se mora temeljiti na razumno opravdanom povjerenju u akt koji ima valjanu zakonsku ili sudsku osnovu. Odluku/16. Grad Zagreb je donio autonomno u okviru svoga samoupravnog djelokruga, želeći polučiti određene učinke, koji međutim nisu ostvareni. Naime, riječ je o općem aktu kojeg Grad Z. nije bio obvezan donijeti, ali ga je donio želeći ostvariti porast broja živorođene djece, no ta svrha, prema statističkim podacima, nije ostvarena. Akti na osnovu kojih roditelji odgojitelji primaju novčanu pomoć akti su provođenja prošle pronatalitetne politike koja se manifestirala u dodjeli novčane pomoći onim građanima koji su ispunjavali određene pretpostavke i svojevrijedno odlučili zatražiti takvu pomoć. Donositelj općeg akta bitnom smatra definiciju naravi pomoći i njenu vezanost za pronatalitetnu politiku Grada Z. razvidnu iz članka 1. Odluke/18. Naglašava da je samom definicijom određeno da je riječ o novčanoj pomoći, a ne o pravu određene grupe građana, i to o pomoći koju Grad Z. osigurava u skladu sa svojom pronatalitetnom politikom, iz čega proizlazi da je sama pomoć u izravnoj vezi i ovisna o pronatalitetnoj politici Grada koju određuju predstavnička tijela vlasti. Predstavnička tijela svoj mandat dobivaju na lokalnim izborima i imaju ustavnu i zakonsku osnovu donošenja vlastitih politika, uključujući i pronatalitetnu politiku, a onda i promjenu tih politika u odnosu na prethodnu vlast, autonomno i samostalno birajući mjere kojima će tu politiku ostvarivati. Ograničenje samostalnog i autonomnog biranja mjera i ciljeva pojedinih politika predstavljalo bi ograničenje autonomije lokalne samouprave, ali i ograničenje načela vladavine prava te bi bilo protivno članku 130. Ustava koji propisuje da su jedinice lokalne i područne samouprave samostalne u donošenju odluka iz svog djelokruga. Dapače, nemogućnost promjene općih akata predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave zbog promjene određene politike (demografske, stambene, prometne i sl.) učinilo bi izbore za predstavnička tijela izlišnim jer niti jedna politička opcija ne bi imala instrumente promjene u sadržaju javnih politika koje je odredila prethodna većina u predstavničkom tijelu. Demokratski izabrana gradska vlast određuje politiku unutar svog samoupravnog djelokruga i niti jedna gradska vlast nema pravo očekivati da će buduća gradska vlast zadržati u neizmijenjenom obliku njene politike.

32. U konkretnom je slučaju, umjesto direktnih financijskih transfera manjem broju obitelji, predstavnička većina u Gradskoj skupštini Grada Zagreba odlučila povećati investicije u javnu i zajedničku infrastrukturu pružanja usluga svim obiteljima. Ovakva promjena modela pronatalitetne politike legitimna je, zakonita i ustavna, a s obzirom na to da je i sama Odluka/18. u svojoj definiciji vezana za pronatalitetnu politiku te predstavlja instrument provedbe te javne politike, legitimno je i zakonito promijeniti instrumente provedbe politike, što uključuje i osporavanu Odluku. Povrh toga, iz objektivnih statističkih pokazatelja proizlazi da mjera nije polučila namjeravani cilj, što njenu reviziju čini, ne samo mogućom, nego pravno nužnom. Naime, temeljno

ovlaštenje svih državnih tijela na djelovanje (pri čemu pojam države shvaćene u širem smislu obuhvaća i lokalna i područna (regionalna) tijela) neizostavno zahtjeva pridržavanje temeljnih pravnih načela tj. načela racionalnosti, razumnosti i razmjernosti svakog državnog propisa, akcije ili mjere, što ova mjera evidentno nije.

33. Načelo zaštite legitimnih očekivanja ni u kom slučaju ne smije imati svrhu onemogućiti normativnu promjenu pravnoga režima te slijedom toga spriječiti buduće drukčije odlučivanje ili postupanje u samoupravnom djelokrugu unutar kojeg ne postoji zakonska ili ustavna obveza djelovanja, jer bi time razvoj prava bio potpuno spriječen te ono ne bi moglo odgovoriti potrebama izmijenjenih društvenih okolnosti. Dinamika životnih aktivnosti postavlja zahtjev nestatičnosti prava, tražeći od njega prilagođavanje izmijenjenim okolnostima, stalno utvrđujući nove, pravične pravne koncepte u društvenim sredinama koje se ubrzano mijenjaju. Stoga je izmjena zakona i podzakonskih općih akata, ne samo poželjna, već često i neophodna. Promjene u postupanju i odlučivanju posebno su važne u javnom sektoru, koji sukladno načelu prilagodljivosti, svakodnevno treba odgovarati novim potrebama zajednice u kojoj djeluje.

34. Zadržavanje mjere u smislu i sadržaju kako je bila određena Odlukom/18. (čiji cilj nije postignut) izmiče načelu razmjernosti, zbog čega troškovi njenog opstanka nisu prihvatljivi do te mjere da krajnje naprežu i ugrožavaju proračun Grada Z.

35. Cilj osporavane Odluke, koji donositelj smatra legitimnim (javni interes, shvaćen kao značajan društveni interes), pravednija je raspodjela ograničenih financijskih sredstava gradskog proračuna kako bi se ostvarilo pravo na priuštiv i kvalitetan institucionalni odgoj i obrazovanje za svu djecu rane dobi, što smanjuje društvene nejednakosti i kasniji rizik od siromaštva i socijalne isključenosti. Osporavana Odluka pridonosi ravnopravnosti svih roditelja, građana Grada Z. i u skladu je sa sadašnjom javnom politikom Grada Z. utemeljenoj na znanstvenim spoznajama o važnosti kvalitetnog formalnog sustava ranog i predškolskog odgoja. Odluka je u javnom interesu i ima veći društveni značaj od financijske koristi na koju su postojeći korisnici novčane pomoći za roditelja odgojitelja računali.

36. Donositelj nadalje ističe da je novčana pomoć za roditelja odgojitelja, sukladno poreznom tretmanu, drugi dohodak te za svakog korisnika Grad Z., kao isplatelj, obračunava i uplaćuje davanja propisana Zakonom o porezu na dohodak („Narodne novine“, 138/20.) i Zakonom o doprinosima („Narodne novine“, 84/08., 152/08., 94/09., 18/11., 22/12., 144/12., 148/13., 41/14., 143/14., 115/16. i 106/18.), i to doprinos za mirovinsko te zdravstveno osiguranje. Novčana pomoć za roditelja odgojitelja, u ekonomskom je smislu novčana protuvrijednost za obavljeni rad ili korištenu uslugu te se obračun novčane pomoći za roditelja odgojitelja provodi kao ugovor o djelu. Mjesečni trošak po jednom korisniku iznosi 5.018,23 kn neto, odnosno 7.845,57 bruto.

37. Osvrćući se na navod o negativnom utjecaju Odluke/18. na financijski aspekt korisnika, donositelj osporavane Odluke naglašava da predmetna novčana pomoć nije naknada iz socijalne skrbi, pa u odnosu na nju ne postoji određeni stupanj izvjesnosti i sigurnosti. Korisnici pomoći koji su socijalno ugroženi ili ulaze u ranjivu skupinu osoba zaštićeni su uslugama i pravima koje pruža Republika Hrvatska na temelju Zakona o socijalnoj skrbi i drugih zakona te uslugama i pravima koje pruža Grad Z. na temelju Odluke o socijalnoj skrbi, a izloženi su rizicima jednako kao i drugi građani. Također, Grad Z. provodi i tranzicijske mjere kojima se amortiziraju učinci donošenja osporavane Odluke te je predvidio razdoblje dulje od četiri mjeseca u

kojem se iznos novčane pomoći ne mijenja, a roditelj može tražiti zaposlenje i zaposliti se te u tranzicijskom razdoblju i nadalje istovremeno primati i plaću i novčanu pomoć. Povećana potražnja za radnicima na tržištu rada olakšat će tranzicijski proces. Iz okolnosti da predmetna novčana pomoć nije uređena zakonom, da nije u skladu i nije uklopiva ni u kakve propise niti najširim teleološkim tumačenjima, a ni u načela kojima se uređuju obiteljski odnosi, radno pravo ili socijalno pravo, proizlazi da nije razumno imati legitimna očekivanja od takve mjere. Stoga donositelj smatra neosnovanim pozivanje podnositelja na načelo legitimnih očekivanja. Pozivajući se na praksu Europskog suda za ljudska prava (*R. i V. V. protiv Nizozemske*), dodaje i to da očekivanje korisnika pomoći da će se pomoć održati ili obnoviti ne predstavlja vlasništvo.

38. Način na koji je osporavanom Odlukom predmetna pomoć korigirana primjenjiv je i nužan za postizanje željenog cilja odnosno ne postoje mjere koje su pogodnije za roditelje odgojitelje koje bi dovele do istog rezultata, a mjera je ujedno i razumna. Osporavanom Odlukom želi se postići pravednija raspodjela ograničenih financijskih sredstava gradskog proračuna i ostvariti pravo na priuštiv i kvalitetan institucionalan odgoj i obrazovanje za svu djecu rane dobi odnosno omogućiti djeci u dobi od tri do šest godina pohađanje dječjih vrtića, što je preduvjet za njihovu ranu socijalizaciju te njihov kvalitetan odgoj i obrazovanje, čime se smanjuje socijalna isključenost. Istodobno se roditeljima korisnicima pomoći omogućava povratak na tržište rada i snaži ih se za predstojeću mirovinu. Također, osporavanom Odlukom mjera je određena na način da njezina štetnost interesima roditelja odgojitelja ne nadmašuje prednosti za samu zajednicu, odnosno za sve ostale građane Grada Z. Upravo u tome očituje se razmjernost interesa.

39. Prema svim statističkim podacima, predmetna mjera, kako je bila propisana prije osporavane Odluke, nije bila pogodna za postizanje pronatalitetnog cilja, a troškovi, ne samo da nisu bili prihvatljivi, nego su ozbiljno ugrožavali razvijanje svih dokazanih formalnih oblika skrbi o djeci. Može se zaključiti da se uložena javna sredstva neće kapilarno vratiti zajednici kroz bilo koji oblik djelovanja i života u zajednici, a što je, izvan socijalnih rizika, pretpostavka za financiranje javnim novcem.

40. Donositelj nadalje navodi da su sukladno fiskalnim kapacitetima Grada Z., vodeći računa o dugoročnoj i kratkoročnoj održivosti proračunskih sredstava, o kojoj je Grad Z. dužan voditi računa na temelju članka 3. Zakona o fiskalnoj odgovornosti („Narodne novine“, 111/18.) te promatranjem podataka o prirodnom kretanju stanovništva i o migracijama stanovništva u Gradu Z. (broj živorođenih od 2018. u kontinuiranom padu unatoč pozitivnom migracijskom saldu – Statistički ljetopis Grada Zagreba 2021.), definirane odredbe osporavane Odluke. Iz iznesenih podataka vidljivo je da je iznimno velik dio proračuna Grada Z. bio usmjeren na mali broj korisnika, a svrha zaustavljanja negativnih demografskih procesa nije se ispunjavala. Navedeno ukazuje na snažan disbalans načela razmjernosti u korist male skupine građana, sve do stupanja na snagu osporavane Odluke.

41. Pored navedenog, predmetna mjera imala je za posljedicu narušavanje drugih vrednota zajednice kojima su protkani zakonski propisi i ustavna načela i prema kojima građani imaju razumna i legitimna očekivanja, a koja se temelje na zakonima: izostanak s tržišta rada korisnika mjere, neuključivanje djece do školske dobi u organizirane oblike odgoja, preusmjeravanje korisnika mjere s rada za koji su obrazovanjem osposobljavani isključivo u rad vezan na kuću i djecu, narušavanje

načela pravednosti u odnosu na ostale roditelje koji su zaposleni na tržištu rada i na one roditelje koji imaju manje od troje djece.

42. Donošenje osporavane Odluke bilo je primjereno te ono doprinosi osnaživanju općeg interesa i socijalnoj pravdi, a istovremeno korisnicima novčane pomoći nije nametnulo posebnu obvezu ili teret u odnosu na ostale građane. U javnom interesu je smanjivanje i ranije dokidanje novčane pomoći koja se može smatrati neopravdanom i nepravednom povlasticom manjeg broja građana s obzirom na to da nije vezana za socijalne uvjete korisnika (prihod po članu kućanstva, stambeni status, zdravstveni status).

43. U skladu sa Zakonom o predškolskom odgoju i obrazovanju („Narodne novine“, 10/97., 107/07., 94/13. i 98/19.) Grad Z. ima pravo i obvezu odlučivati o potrebama i interesima djece i roditelja/skrbnika, građana na svom području, organizirati i ostvarivati program predškolskog odgoja i obrazovanja te skrbi o djeci rane i predškolske dobi i radi zadovoljavanja tih potreba osnivati dječje vrtiće. Programom javnih potreba u predškolskom odgoju i obrazovanju te skrbi o djeci rane i predškolske dobi Grada Zagreba za 2022. („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 31/21.; u daljnjem tekstu: Program) utvrđeni su ciljevi, oblik, opseg, kvaliteta i način zadovoljavanja javnih potreba u djelatnosti predškolskog odgoja i obrazovanja te skrbi o djeci rane i predškolske dobi prema potrebama i interesima stanovnika Grada Z. U Program je uključeno i sufinanciranje djelatnosti privatnih i vjerskih dječjih vrtića (64 vrtića) te drugih ustanova koje provode odgojno-obrazovne programe za djecu rane i predškolske dobi te sufinanciranje djelatnosti dadilja sukladno članku 37. Zakona o dadiljama („Narodne novine“, 37/13. i 98/19.). Ovisno o broju iskazanih slobodnih mjesta u gradskim te privatnim i vjerskim dječjim vrtićima, Programom je predviđeno odobravanje daljnjeg sufinanciranja novih obrta dadilja i daljnjeg povećanja kapaciteta gradskih dječjih vrtića. Predviđena je izgradnja novih i zamjenskih objekata dječjih vrtića Grada Z., adaptacija i nadogradnja postojećih objekata, dovođenje u namjenu zakupljenih prostora ili preuzimanje namjenskih prostora (korporativni dječji vrtići) uz povećanje broja radnika. Također, u slučaju povećane potražnje za uslugama iz djelatnosti odgoja i obrazovanja djece rane i predškolske dobi te obrta dadilja, Programom je predviđeno da se u sufinanciranje iz proračuna Grada Z. uključi nove vjerske i privatne dječje vrtiće te obrte dadilja, a po potrebi i izmjeni Program. Programi predškolskog odgoja i obrazovanja ostvaruju se i u posebnim ustanovama kojima je osnivač Grad Z. te drugim institucijama s verificiranim programima za djecu rane i predškolske dobi s teškoćama u razvoju.

44. Sukladno Odluci o načinu ostvarivanja prednosti pri upisu djece i mjerilima za naplatu usluga predškolskih ustanova Grada Zagreba od roditelja – korisnika usluga („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 6/11., 19/11. i 15/12.), roditelji/skrbnici ostvaruju pravo na olakšice u iznosu sudjelovanja u ekonomskoj cijeni redovitog programa s osnove broja djece u obitelji – korisnika redovitog programa. Upisi u vrtiće koji imaju slobodna mjesta mogući su u bilo koje doba godine, a prioritet pri upisu uvijek imaju djeca iz obitelji s troje ili više djece, kako je to propisano člankom 20. Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju. Na dan 3. siječnja 2022. u gradskim dječjim vrtićima bilo je slobodno 557 mjesta, a u privatnim i vjerskim vrtićima (koje također sufinancira Grad Z.) 96 mjesta. Također nije realno očekivati da će svi korisnici novčane pomoći imati želju ili potrebu organizirati brigu i skrb za svoju djecu izvan obitelji.

45. Pored toga donositelj ističe da je Grad Z. obvezan poštivati proračunska načela utvrđena Zakonom o proračunu („Narodne novine“, 144/21.), pa tako i načelo dobrog financijskog upravljanja i odgovornosti za planiranje i izvršenje proračuna koja upućuju na ekonomično, učinkovito i djelotvorno korištenje sredstava proračuna. Stoga se mora prestati trošiti proračunski novac u svrhu koja se takvim trošenjem nije postizala i posegnuti za nekim drugim platformama ili alatima kojima bi se ta svrha mogla ostvariti.

46. Sve navedeno znači da bi ukidanjem osporavane Odluke Grad bio doveden i situaciju da dugoročno ugrozi javni interes, odnosno gradski proračun pa samim time i neometano obavljanje poslova i funkcija koje je Grad na temelju Ustava, zakona i podzakonskih propisa dužan organizirati i provoditi.

47. U tom smislu, čak i kada bi bilo koji navod podnositelja imao opravdavanje ili uporište u pravu, morao bi biti derogiran jačom snagom javnog interesa, pravičnošću i pravednošću, kao korijenima svakog uređenja svih odnosa i pretpostavki života u zajednici, jer pravo i primjena prava moraju biti razumni. U protivnom, potrebni i utemeljeni oblici života u Gradu bili bi ugroženi, smanjeni, izostavljeni ili nepodržani u mjeri u kojoj bi mogli biti da nije ove novčane pomoći.

48. U očitovanju se zaključno ističe da bi osporavanje ovlasti Gradu Z. ili bilo kojoj drugoj jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave da autonomno mijenja svoje odluke odnosno odluke iz svog samoupravnog djelokruga značilo osporavati im normativnu suverenost u područjima u kojima su ovlaštene donositi i mijenjati propise. Oni moraju imati mogućnost mijenjati (smanjivati, povećavati, ukidati, prilagođavati) novčanu pomoć koju daju sukladno svrhama koje se žele postići, ali i sukladno svojim financijskim mogućnostima. Suprotno postupanje tj. negiranje ove ovlasti Gradu Z. ili drugoj jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave predstavljalo bi i povredu ustavnog jamstva na lokalnu samoupravu, samostalnosti obavljanja tih poslova te povredu općeg načela dobre vladavine – načela supsidijarnosti.

49. Donositelj ističe da Grad Z. nije jedina jedinica lokalne odnosno regionalne samouprave koja je u svom samoupravnom djelokrugu donijela opći akt kao izraz svoje pronatalitetne politike. Jedinice lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj provode razne demografske mjere, primjerice: subvencionirani predškolski odgoj i obrazovanje, subvencije obiteljima s više djece, besplatne školske knjige i radne bilježnice, stambeno zbrinjavanje mladih obitelji, naknade koje se isplaćuju roditeljima za rođenje djeteta i slično. Spomenutim mjerama nastoje se postići određeni ciljevi donositelja i one imaju smisla samo ako se i dok se ti ciljevi ostvaruju i dok te mjere ne dovode u pitanje druge ciljeve donositelja. Inzistirati na nemogućnosti njihova mijenjanja i/ili ukidanja uslijed promijenjenih okolnosti moglo bi prouzročiti učinke koji bi u konačnici mogli dovesti u pitanje funkcioniranje same jedinice lokalne samouprave. Isto tako, ako mjera ne poluči željene svrhe, legitimno je pravo jedinice lokalne samouprave ispitati njenu daljnju opravdanost kao i mogućnost promjena i/ili ukidanja. Upravo je smisao samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave da se problemi zajednica rješavaju tamo gdje nastaju i to mjerama koje upravo na toj razini mogu dati željene rezultate.

50. Slijedom svega navedenog donositelj osporavane Odluke predlaže da Sud odbije prijedloge za ocjenu zakonitosti osporavane Odluke.

51. Sud je dostavio očitovanje donositelja općeg akta podnositeljima obavijesti.

52. Odgovarajući na očitovanje donositelja općeg akta, podnositelji ističu da ostaju kod svojih navoda, dodajući da je pogrešan navod donositelja akta da oni nisu primali

mjesečne iznose prema rješenjima kojima su ostvarili novčanu pomoć za roditelja odgojitelja, s obzirom na to da je Odlukom/18. izrijekom propisano da će postupci koji su započeti prema odredbama Odluke/16., a koji do stupanja na snagu Odluke/18. nisu dovršeni, biti dovršeni prema odredbama Odluke/16., čime je isključeno povratno (retroaktivno) djelovanje Odluke/18.

53. Što se tiče članka 11. Odluke/18. prema kojemu se roditeljima odgojiteljima koji su novčanu pomoć ostvarili do stupanja na snagu Odluke/18. usklađuju mjesečni novčani iznosi s iznosima iz članka 5. Odluke/18., navedena odredba ne zadire u stečena prava na štetu podnositelja te je u skladu s načelom razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa sukladno članku 6. ZUP-a. Štoviše, navedenom odredbom se ne smanjuje novčana pomoć postojećim korisnicima, već se ona uvećava. Dakle, odredba je povoljnija za postojeće korisnike i ne zadire u njihova, već stečena, prava. Nadalje se ističe da nije sporno da su provedeni upravni postupci pri nadležnim upravnim tijelima Grada Z. te da su doneseni pojedinačni akti o dodjeli novčane pomoći za roditelja odgojitelja za korisnike iz 2016., 2017. i dijela 2018., a koji sadržavaju sva utvrđenja utemeljena na Odluci/16. odnosno Odluci/18. i kojima se dokazuje da je osoba postala korisnik novčane pomoći jer je ispunila uvjete iz Odluke/16. odnosno Odluke/18. Dakle, nije sporno da je predlagateljima – roditeljima odgojiteljima koji su ispunili uvjete za stjecanje prava na novčanu pomoć, Gradski ured za obrazovanje, kulturu i sport Grada Z., odnosno Ured za demografiju Grada Z., kao nadležno gradsko upravno tijelo, na njihov zahtjev, uz dostavu tražene dokumentacije/dokaza, nakon provedenog upravnog postupka, pojedinačnim odlukama priznao pravo na novčanu pomoć te je tim pojedinačnim odlukama utvrdio visinu novčane pomoći, uvjete, kao i prestanak prava na novčanu pomoć. Nije sporno ni to da su takve pojedinačne odluke u konačnici postale pravomoćne i izvršne te se, kao takvima, smatraju imovinom podnositelja. Upravo zbog navedenoga, donositelj općeg akta u svom očitovanju potpuno neosnovano i pogrešno navodi da pojedinačni akti kojima su se utvrdili podaci o isplati pojedinačne novčane pomoći nisu upravni akti kojima se odlučuje o nekom pravu.

54. Upućuju na članak 6. Odluke/18. kojom je propisano da se zahtjev za ostvarivanje novčane pomoći podnosi gradskom upravnom tijelu nadležnom za provedbu mjera populacijske politike. Novčana pomoć ostvaruje se od prvog dana idućeg mjeseca nakon podnošenja zahtjeva. Dokazi potrebni za rješavanje o novčanoj pomoći, dostavljaju se u izvorniku ili u preslici uz predočenje izvornika. Nadležno gradsko upravno tijelo zaključkom odlučuje o novčanoj pomoći u roku od 30 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva. Novčanu pomoć može ostvariti samo jedan od roditelja za zajedničku djecu iz zajedničkog kućanstva.

55. Upiru i na članak 10. Odluke/18. koji propisuje da se prigovor na zaključke iz članka 6. i 7. Odluke/18. podnosi gradonačelniku Grada Z. u roku od osam dana od dostave zaključka, preko nadležnoga gradskoga upravnog tijela.

56. Iz navedenih odredaba Odluke/18. podnositelji zaključuju da se zaključkom odlučivalo o njihovim pravima na temelju podzakonskog općenormativnog akta (Odluke/18.) na autoritativan način, što zaključak čini upravnim aktom. Činjenica da je takav akt Odlukom/18. pogrešno nazvan zaključkom, nema i ne smije imati nikakve posljedice na stvarnu i suštinsku prirodu takvog akta te na mogućnost sudske zaštite.

57. Dakle, svi podnositelji koji su svoje pravo stekli na temelju zaključka, stekli su ga na temelju upravnog akta jer ti zaključci imaju sva obilježja upravnog akta. Budući

da su navedeni zaključci u međuvremenu postali pravomoćni, podnositelji zaključuju da su stekli svoja prava na temelju pravomoćnog (upravnog) akta, u koje Grad Z. više ne smije intervenirati.

58. Podnositelji smatraju da donositelj akta neosnovano nastoji potkrijepiti svoje stajalište da pojedinačni akti kojima su se utvrdili podaci o isplati pojedinačne novčane pomoći nisu upravni akti kojima se odlučuje o nekom pravu, odnosno da nisu doneseni u upravnoj stvari, navodom da se sukladno članku 164. Statuta Grada Zagreba protiv pojedinačnog upravnog akta koje donose gradska upravna tijela može izjaviti žalba nadležnom ministarstvu, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano, a tadašnje Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku se u konkretnom slučaju povodom žalbe oglasilo nenadležnim. Dopis tadašnjeg Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, prema mišljenju podnositelja, nije relevantan za ovu stvar, s obzirom na činjenicu da je riječ samo o dopisu, a ne o odluci Ministarstva. Navedenim dopisom Ministarstvo se očitovalo na način koji je u suprotnosti s člankom 76. stavkom 3. ZoLP(R)S-a.

59. Pozivaju se i na presudu Visokog upravnog suda, poslovni broj: Usoz-294/13-7 od 27. travnja 2015. u kojoj je, među ostalim, istaknuto da je odlučivanje o zahtjevu za ostvarivanje prava na novčanu pomoć po rođenju djetetu upravna stvar u smislu članka 2. stavka 1. ZUP-a, slijedom čega je zakonito propisivanje mogućnosti podnošenja žalbe nadležnom tijelu (sukladno članku 105. stavku 1. ZUP-a).

60. Podnositelji nadalje smatraju da nije u pravu donositelj općeg akta tvrdeći da Odluka o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja nije utemeljena na nekom posebnom zakonu te da stoga ne predstavlja djelatnost niti poslove čije bi obavljanje općine i gradovi, pa ni veliki gradovi, bili dužni organizirati. Te su tvrdnje, prema mišljenju podnositelja, u proturječju s navodima donositelja općeg akta da nije upitna ovlast jedinice lokalne samouprave autonomno uređivati dodjelu novčane pomoći u okviru samoupravnog djelokruga, i to sukladno promjenama koje su od utjecaja na njezine potrebe te da je Odluka o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja opći akt koji je donesen na temelju članka 35. ZoLP(R)S-a.

61. Upućuju na sudsku praksu (presuda Županijskog suda u Varaždinu, broj: GŽ-4945/12-2 od 16. listopada 2013.) iz koje proizlazi da Odluka o sufinanciranju nove katastarske izmjere, koju je donijelo predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave predstavlja (samo) pravnu podlogu za donošenje pojedinačnog upravnog akta u smislu članka 76. ZoLP(R)S-a, kojim bi za tuženika mogla nastati obveza plaćanja odgovarajuće naknade na ime sufinanciranja katastarske izmjere.

62. Nadalje ističu da korisnici novčane pomoći nisu samo žene/majke, već i muškarci/očevi te da je pravo svakog roditelja odlučiti na koji će način ostvarivati svoje pravo i na koji će način, unutar zakonskih okvira, pružiti odgoj i obrazovanje svom djetetu i to u skladu sa svojim mogućnostima. Pritom ne treba zanemariti činjenicu da je svakom djetetu obitelj primarna odgojna sredina koja je ključna za njegov pravilan razvoj.

63. U odnosu na navode donositelja općeg akta da bi ukidanjem osporavane Odluke Grad bio doveden u situaciju da dugoročno ugrozi javni interes, odnosno gradski proračun pa samim time i neometano obavljanje poslova i funkcija koje je Grad na temelju Ustava, zakona i podzakonskih propisa dužan organizirati i provoditi, podnositelji ističu da iz izjave gradonačelnika Grada Z. na sjednici Gradske skupštine od 9. prosinca 2021. proizlazi da čak i u slučaju da odluka o roditeljima odgojiteljima

ne bude donesena, u proračunu ima dovoljno novca za financiranje po starom modelu, a ako bude potrebno, ići će se u rebalans proračuna.

64. Oспорavaju navode donositelja da Odluka o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja nije donesena na temelju materijalnog zakona kojim se uređuje bilo koje područje života odnosno bilo koje upravno područje pa da se, stoga, pojedinačni akt ne temelji na zakonu ili na propisu koji je donesen na temelju zakona, zbog čega se ne može govoriti o stečenom pravu. Upućuju na Zakon o socijalnoj skrbi kojim je propisano da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno Grad Z. mogu osigurati sredstva za ostvarivanje novčanih naknada i socijalnih usluga stanovnicima na svom području u većem opsegu nego što je utvrđeno tim Zakonom, na način propisan njihovim općim aktom, ako u svom proračunu imaju za to osigurana sredstva. Donositelj akta je sukladno ovoj odredbi i donio Odluku/16. i Odluku/18., a što proizlazi i iz Socijalnog plana Grada Zagreba 2014.-2020. („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 17/14., 23/16., 4/21.) koji je izrađen sukladno Zakonu o socijalnoj skrbi koji propisuje obvezu socijalnog planiranja, a proizlazi i iz Akcijskih planova za 2017. do 2019. Naime u ovim akcijskim planovima se određuje da Grad Z. ciljanim korisničkim skupinama osigurava različite novčane pomoći, između ostalog i na temelju Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja (Aktivnost 2.3.8), a iz čega jasno proizlazi da je ta Odluka donesena u okviru socijalne politike donositelja akta. Nadalje, u odnosu na navode da su zaključci odnosno pojedinačni akti privremenog karaktera, budući da je određeno da novčana pomoć prestaje sukladno odredbi članka 7. Odluke, ističu da je riječ o naknadnim raskidnim uvjetima koji su trebali biti poznati pri donošenju Odluke.

65. U odnosu na navode da je Odluka o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja upitne ustavnosti jer zadire u temeljna ljudska prava žena na rad, a djece na socijalizaciju, ističu da je korištenje prava na predmetnu novčanu pomoć u cijelosti dobrovoljno, što znači da Odluka, sama po sebi, ne isključuje žene s tržišta rada, a također svaki korisnik može u svakom trenutku dobrovoljno odustati od korištenja prava i vratiti se na tržište rada. U tom kontekstu, mogao bi se npr. i Zakon o doplatku na djecu smatrati diskriminatornim jer korisnicima uvjetuje visinu dohotka te na taj način krši njihovo pravo iz članka 56. stavka 1. Ustava, a što nikako nije slučaj.

66. Napominju i to da su sve mjere iz Programa javnih potreba u predškolskom odgoju i obrazovanju te skrbi o djeci rane i predškolske dobi Grada Z. za 2022, koje je donositelj akta naveo u očitovanju, postojale i prije donošenja osporavane Odluke te ona nije imala gotovo nikakav utjecaj na njih, imajući na umu činjenicu da sredstva od roditelja odgojitelja nisu preusmjerena u taj Program.

67. U odnosu na navod da Odluka o novčanoj pomoći roditelja odgojitelja nije ostvarila svoj cilj, ponovno ističu da je odluka dovela do vidljivih demografskih rezultata u rođenju većeg broja trećerođene djece i svakog sljedećeg djeteta, a obitelji su se lakše odlučivale za treće dijete i zbog prava na korištenje novčane pomoći, a cilj odluke je i bio povećanje broja trećerođene djece i svakog sljedećeg djeteta s obzirom na to da se pozitivne promjene u demografskom rastu stanovništva vide tek rođenjem trećeg djeteta.

68. Glede tvrdnje donositelja akta da bi osporavanje prava Gradu Z. da autonomno mijenja svoje odluke značilo osporavati mu normativnu suverenost, ističu da donositelj akta u svakom trenutku može smanjiti, povećati, ukinuti ili prilagoditi odluku, ali samo za nove korisnike koji bi to pravo stekli nakon donošenja nove odluke. Kad bi se nakon izbora za predstavnička tijela prava stečena za vrijeme

prethodne gradske vlasti mogla neograničeno ukidati i mijenjati, kao što smatra donositelj akta, to bi dovelo do pravne nesigurnosti i nepovjerenja građana u vlast i odluke vlasti i bilo bi u suprotnosti s načelom vladavine prava, načelom pravne sigurnosti, načelom zabrane retroaktivnog djelovanja propisa i načelom legitimnih očekivanja.

69. S obzirom na posljedice koje za adresate Odluke nastupaju njenim stupanjem na snagu kao i činjenicu da odlučivanje o zakonitosti osporavane Odluke zahtijeva provođenje složenog postupka, Sud je, rješenjem, poslovni broj: Usoz-8/22-55 od 25. travnja 2022. prihvatio prijedloge podnositelja i na temelju članka 85. stavka 2. ZUS-a, obustavio izvršenje osporavane Odluke do donošenja odluke o zakonitosti osporavane Odluke.

70. Prijedlozi su osnovani.

71. Pored podataka pribavljenih od Državnog zavoda za statistiku i Grada Z., u ovom su objektivnom upravnom sporu uzeta u obzir i mišljenja profesora s Katedre za ustavno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u R., Katedre za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Z. i Katedre za socijalnu politiku Studijskog centra socijalnog rada Pravnog fakulteta Sveučilišta u Z.

72. Osporavanom Odlukom izmijenjena je Odluka/18.

73. Radi sagledavanja svih relevantnih činjenica i okolnosti konkretnog predmeta, valja razmotriti nastanak i normativni razvoj mjere roditelj odgojitelj u Gradu Z.

74. Prva odluka kojom je Grad Z. uspostavio novčanu pomoć za majke odgojiteljice i osobe izjednačene s majkom odgojiteljicom donesena je 31. kolovoza 2016. (Odluka/16.), koja je stupila na snagu 9. rujna 2016. i koja je izmijenjena Odlukom o izmjenama i dopuni Odluke o novčanoj pomoći za majku odgojiteljicu („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 19/16.), koja je stupila na snagu 1. studenoga 2016. Odluka je bila donesena na temelju članka 38. točke 2. Statuta Grada Zagreba („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 19/99., 19/01., 20/01. - pročišćeni tekst, 10/04., 18/05., 2/06., 18/06., 7/09., 25/09., 10/10., 4/13., 24/13. i 2/15.). Ta je mjera modifikacija mjere iz Nacionalnog programa demografskog razvitka iz 1996. kojeg je usvojio Sabor Republike Hrvatske 18. siječnja 1996., a koji nikada nije bio proveden.

75. Odlukom/16. bili su uređeni uvjeti, način i postupak ostvarivanja novčane pomoći za majku odgojiteljicu i osobu izjednačenu s majkom odgojiteljicom koju osigurava Grad Z. u skladu sa svojom pronatalitetnom politikom (članak 1.).

76. Pod pojmom "majka odgojiteljica", u smislu Odluke/16., smatra se ženska osoba koja je rodila, posvojila, skrbi ili joj je rješenjem centra za socijalnu skrb povjereno na čuvanje i odgoj najmanje troje djece, od kojih najmlađe dijete još nije polaznik osnovnoškolskog programa obrazovanja te koja ispunjava ostale uvjete propisane tom Odlukom. Pod pojmom "osoba izjednačena s majkom odgojiteljicom", u smislu Odluke/16., smatra se muška osoba koja je otac djeteta, posvojitelj djeteta, skrbnik djeteta ili mu je rješenjem centra za socijalnu skrb povjereno na čuvanje i odgoj najmanje troje djece, od kojih najmlađe dijete još nije polaznik osnovnoškolskog programa obrazovanja te koja ispunjava ostale uvjete propisane ovom Odlukom (članak 2.).

77. Pravo na novčanu pomoć prema Odluci/16. mogla je ostvariti majka odgojiteljica i s njom izjednačena osoba ako su, među ostalim, bili ispunjeni sljedeći uvjeti:

- da je nezaposlena u vrijeme podnošenja zahtjeva i dalje neprekidno dok prima novčanu pomoć;

- da djeca nisu upisana u dječji vrtić do početka korištenja obveznog programa predškole (članak 3.).

78. Visina mjesečne novčane pomoći određena je člankom 4. Odluke/16. u visini prosječnog iznosa neto mjesečne plaće u Republici Hrvatskoj prema zadnjim objavljenim podacima Državnog zavoda za statistiku prije isplate novčane pomoći.

79. O zahtjevima za ostvarivanje novčane pomoći odnosno o pravu na novčanu pomoć i o njezinu iznosu odlučuje Gradski ured za obrazovanje, kulturu i sport (članak 5. Odluke/16.).

80. Člankom 6. Odluke/16. propisani su slučajevi u kojima prestaje pravo na novčanu pomoć. Među ostalim, pravo na novčanu pomoć prestaje:

- posljednjeg dana u mjesecu u kojem je najmlađe dijete navršilo petnaest godina;

- danom zasnivanja radnog odnosa majke, odnosno s njom izjednačene osobe;

- danom upisa djeteta u dječji vrtić prije početka pohađanja obveznog programa predškole.

81. Odlukom o izmjenama i dopuni Odluke/16. izmijenjen je naziv Odluke/16. u Odluka o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja, uz odgovarajuće izmjene sadržaja Odluke (pojam "majka odgojiteljica" zamijenjen je pojmom "roditelj odgojitelj"). Od ostalih izmjena valja spomenuti da novčanu pomoć može ostvariti roditelj odgojitelj s kojim najmanje troje djece živi u zajedničkom kućanstvu, dok je prema Odluci/16., jedan od uvjeta za ostvarivanje novčane pomoći bio taj da sva djeca žive u zajedničkom kućanstvu s majkom odgojiteljicom i s njom izjednačenom osobom.

82. Podnositelji su ovom Sudu dostavili pojedinačne odluke kojima im je priznato pravo na novčanu pomoć za roditelja odgojitelja na temelju Odluke/16.

83. Iz tih je pojedinačnih odluka razvidno da je na temelju Odluke/16. nadležno tijelo Grada Z. (Gradski ured za obrazovanje, kulturu i sport) donosilo rješenja kojima je, u slučaju ispunjenja svih uvjeta propisanih Odlukom/16., u povodu zahtjeva stranaka podnositelju zahtjeva priznavalo pravo na novčanu pomoć. Pored priznavanja prava, u izrekama rješenja bilo je određeno da će se novčana pomoć isplaćivati mjesečno te je utvrđena visina mjesečne novčane pomoći (u iznosu prosječne mjesečne plaće u Republici Hrvatskoj prema zadnjim objavljenim podacima Državnog zavoda za statistiku prije isplate novčane pomoći, umanjenog za pripadajuće doprinose, porez i prirez), zatim datum s kojim se priznaje pravo te prestanak prava u skladu s člankom 6. Odluke/16. Uputom o pravnom lijeku stranke su upućene na mogućnost podnošenja žalbe protiv rješenja Ministarstvu socijalne politike i mladih.

84. Dana 2. svibnja 2018. Gradska skupština Grada Zagreba donijela je novu Odluku o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja (Odluka/18.). Odluka je donesena na temelju članka 41. točke 2. Statuta Grada Zagreba („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 23/16. i 2/18.). Odluka je objavljena u „Službenom glasniku Grada Zagreba“, 10/18., a stupila je na snagu 15. svibnja 2018. Odluka/18. izmijenjena je Odlukom o dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 20/21.) koja je stupila na snagu 4. rujna 2021.

85. Prema Odluci/18., novčanu pomoć može ostvariti roditelj odgojitelj ako su, među ostalim, ispunjeni sljedeći uvjeti:

- da je roditelj odgojitelj nezaposlen u vrijeme podnošenja zahtjeva i dalje neprekidno dok prima novčanu pomoć;

- čija djeca nisu upisana u redovni program predškolskog odgoja i obrazovanja (uz određene iznimke).

86. Novčana pomoć se isplaćuje mjesečno, a iznosi 65% prosječne bruto plaće djelatnika u gospodarstvu Grada Z. za razdoblje I.-VIII. mjesec prethodne godine. Novčana pomoć ostvaruje se od prvog dana idućeg mjeseca nakon podnošenja zahtjeva. O novčanoj pomoći zaključkom odlučuje nadležno gradsko upravno tijelo.

87. Novčana pomoć prestaje, među ostalim, u sljedećim slučajevima:

- posljednjeg dana u mjesecu u kojem je dijete na temelju kojega je ostvarena novčana pomoć navršilo petnaest godina;

- posljednjeg dana u mjesecu u kojem su dijete za koje je ostvarena novčana pomoć ili ostala djeca, upisana u redovni program predškolskog odgoja i obrazovanja;

- danom zasnivanja radnog odnosa roditelja odgojitelja.

88. Člankom 10. Odluke/18. propisano je da se prigovor na zaključke iz članaka 6. i 7. Odluke/18. podnosi gradonačelniku Grada Z. u roku od 8 dana od dostave zaključka, preko nadležnoga gradskoga upravnog tijela. Gradonačelnikova odluka o prigovoru je konačna.

89. Člankom 11. Odluke/18. propisano je da će se roditeljima odgojiteljima koji su novčanu pomoć ostvarili do stupanja na snagu Odluke/18., uskladiti mjesečni novčani iznosi s iznosima iz Odluke/18.

90. Člankom 12. Odluke/18. propisano je da će postupci koji su započeti prema Odluci/16., a do stupanja na snagu Odluke/18. nisu dovršeni, biti dovršeni prema odredbama Odluke/16.

91. Iz pojedinačnih odluka donesenih na temelju Odluke/18. koje su Sudu dostavili podnositelji razvidno je da je na temelju Odluke/18. nadležno tijelo Grada Z. (Ured za demografiju Grada Z.) donosilo zaključke kojima je, u slučaju ispunjenja svih uvjeta propisanih Odlukom/18., u povodu zahtjeva stranaka utvrđivalo da podnositelj zahtjeva ostvaruje novčanu pomoć za roditelja odgojitelja. U izrekama zaključaka bilo je određeno da će se novčana pomoć isplaćivati mjesečno te je utvrđena visina mjesečne novčane pomoći (u visini 65% prosječne bruto plaće djelatnika u gospodarstvu Grada Zagreba za razdoblje I.-VIII. mjesec prethodne godine), zatim datum s kojim se ostvaruje novčana pomoć te prestanak novčane pomoći u skladu s člankom 7. Odluke/18. Uputom o pravnom lijeku stranke su upućene na mogućnost podnošenja prigovora gradonačelniku Grada Z.

92. Odlukom o dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 20/21.) uveden je rok za podnošenje zahtjeva za ostvarivanje novčane pomoći (do 5. rujna 2021.) te je propisano da će se zahtjevi podneseni izvan tog roka odbaciti kao nepravodobni.

93. Oспоравану Odluku donijela je Gradska skupština Grada Zagreba na sjednici održanoj 9. prosinca 2021. na temelju članka 41. točke 2. Statuta Grada Zagreba („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 23/16., 2/18., 23/18., 3/20., 3/21. i 11/21. - pročišćeni tekst). Tom je Odlukom izmijenjena Odluka/18.

94. Oспоравана Odluka glasi:

Na temelju članka 41. točke 2. Statuta Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 23/16, 2/18, 23/18, 3/20, 3/21 i 11/21 - pročišćeni tekst), Gradska skupština Grada Zagreba, na 6. sjednici, 9. prosinca 2021., donijela je

ODLUKU
o izmjenama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja

Članak 1.

U Odluci o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja (Službeni glasnik Grada Zagreba 10/18 i 20/21) u članku 5. stavak 2. mijenja se i glasi:

"Novčana pomoć se isplaćuje mjesečno i to:

- do 30. travnja 2022. u iznosu 65 % prosječne bruto plaće djelatnika u gospodarstvu Grada Zagreba za razdoblje I.-VIII. mjesec prethodne godine,*
- od 1. svibnja 2022. u iznosu od 1.000,00 kuna neto."*

Članak 2.

U članku 7. stavku 1. alineja 1. mijenja se i glasi:

"- posljednjeg dana u mjesecu u kojem je dijete za koje je ostvarena novčana pomoć navršilo 7 godina;"

Alineja 2. mijenja se i glasi:

"- posljednjeg dana u mjesecu u kojem je objavljeno prebivalište ili u kojem je evidentiran privremeni odlazak iz Republike Hrvatske korisnika ili djeteta za koje se ostvaruje novčana pomoć;"

Alineja 5. mijenja se i glasi:

"- posljednjeg dana u mjesecu u kojem su dijete za koje je ostvarena novčana pomoć i ostala djeca mlađa od tri godine upisana u redoviti program predškolskog odgoja i obrazovanja;"

Alineja 7. briše se.

Na kraju dosadašnje alineje 8. koja postaje alineja 7., točka sa zarezom se zamjenjuje točkom.

Alineja 9. briše se.

Članak 3.

Korisnicima novčane pomoći čije je dijete za koje je ostvarena novčana pomoć, do stupanja na snagu ove odluke, navršilo 7 godina, novčana pomoć prestaje stupanjem na snagu ove odluke.

Članak 4.

Ova odluka stupa na snagu 1. svibnja 2022., osim članka 2. stavka 6. ove odluke koji stupa na snagu osmoga dana od dana objave u Službenom glasniku Grada Zagreba.

KLASA: 021-05/21-01/513

URBROJ: 251-01-03-21-8

Zagreb, 9. prosinca 2021.

95. Podnositelji osporavaju Odluku u dijelu kojim je izmijenjena Odluka/18. na način da propisuje:

- prestanak novčane pomoći za roditelja odgojitelja posljednjeg dana u mjesecu u kojem je dijete za koje je ostvarena novčana pomoć navršilo sedam godina. Ako je dijete za koje je ostvarena novčana pomoć navršilo sedam godina do stupanja na snagu osporavane Odluke, novčana pomoć prestaje stupanjem na snagu osporavane Odluke

- smanjivanje visine novčane pomoći (koja se isplaćuje mjesečno) sa 65% prosječne bruto plaće djelatnika u gospodarstvu Grada Z. za razdoblje I.-VIII. mjesec prethodne godine (što je u travnju 2022. iznosilo 5.018,23 kn neto) na 1.000,00 kn neto.

96. Članak 129.a Ustava uređuje samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave u koji, među ostalim, ulaze i poslovi koji se odnose na brigu o djeci. U obavljanju poslova iz svojeg djelokruga tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalna su i podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela (članak 130. Ustava).

97. U konkretnom slučaju valja imati na umu i članak 4. stavak 4. Europske povelje o lokalnoj samoupravi ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" 1/93., 14/97., 2/07., 4/08. i 5/08.) koji propisuje:

"Članak 4.

(...)

4. Nadležnosti koje su povjerene lokalnim jedinicama moraju biti, u pravilu, potpune i cjelovite. Njihovo obavljanje ne smije biti onemogućeno ili ograničeno od neke druge središnje ili regionalne vlasti, osim kada to dopušta zakon.

(...)"

98. Člankom 18. ZoLP(R)S-a propisano je da su općina, grad i županija samostalne u odlučivanju u poslovima iz svoga samoupravnog djelokruga u skladu s Ustavom i ZoLP(R)S-om.

99. Članak 19.a stavak 2. ZoLP(R)S-a propisuje da veliki gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana među kojima su i poslovi koji se odnose na brigu o djeci i ostali poslovi sukladno posebnim zakonima.

100. Članak 19.a stavak 3. ZoLP(R)S-a propisuje da se posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti određuju poslovi obavljanje kojih su veliki gradovi dužni organizirati te poslovi koje mogu obavljati.

101. Glede ovlasti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave da uređuje pitanja koja su uređena Odlukom/16., Odlukom/18. i osporavanom Odlukom, prije svega valja istaknuti da donositelj osporavane Odluke osnovano tvrdi da predstavnička tijela koja svoj mandat dobivaju na lokalnim izborima, imaju ustavnu i zakonsku osnovu za kreiranje i oživotvorenje vlastitih politika, uključujući i pronatalitetnu politiku, a što uključuje i promjenu tih politika u odnosu na prethodnu vlast, uz autonoman i samostalan odabir mjera kojima će tu politiku ostvarivati. Ograničenje samostalnog i autonomnog odabira mjera za postizanje ciljeva pojedinih politika predstavljalo bi ograničenje autonomije lokalne samouprave protivno članku 130. Ustava koji propisuje da su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalne u donošenju odluka iz svog djelokruga. Sud također prihvaća navod donositelja osporavane Odluke da bi nemogućnost izmjene općih akata jedinice lokalne samouprave donesenih u ranijim sazivima predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave učinilo izbore za predstavnička tijela, u određenoj mjeri, izlišnim

jer u takvoj situaciji politička opcija koja je na izborima ostvarila izborni rezultat koji joj omogućava obnašanje vlasti u jedinici lokalne samouprave ne bi imala instrumente za promjenu u sadržaju javnih politika koje je odredila prethodna većina u predstavničkom tijelu. Demokratski izabrana gradska vlast određuje politiku unutar svog samoupravnog djelokruga i u skladu sa svojom politikom, u skladu s Ustavom i zakonom, odabire instrumente za provođenje svoje politike odnosno donosi odgovarajuće pravne akte nužne za postizanje zadanih ciljeva.

102. Odluka/16. i Odluka/18. donesene su na temelju odredbe Statuta Grada Zagreba koja ovlašćuje Gradsku skupštinu Grada Zagreba da donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga Grada Z. Budući da nijedan zakon ne uređuje status roditelja odgojitelja niti propisuje obvezu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave da osigura odnosno dodijeli novčanu pomoć za treće i/ili sljedeće dijete, valja zaključiti da ni u vrijeme donošenja Odluke/16. ni u vrijeme donošenja Odluke/18. nije postojala obveza Grada Z. da uspostavi status roditelja odgojitelja i uvede odnosno osigura novčanu pomoć za roditelja odgojitelja. Iz Odluke/16. i Odluke/18. proizlazi da novčanu pomoć za roditelja odgojitelja Grad Z. osigurava u skladu sa svojom pronatalitetnom politikom. Dakle, i Odluka/16. i Odluka/18. rezultat su pronatalitetne politike Grada Z. u vrijeme donošenja tih odluka. Drugim riječima, Odluka/16. i Odluka/18. rezultat su (političke) volje gradske vlasti Grada Z. da određenoj kategoriji osoba pruži financijsku pomoć priznajući joj status roditelja odgojitelja kao i novčanu pomoć kroz određeno razdoblje. Takve se odluke ne mogu osporiti s aspekta Ustavom i zakonom zajamčenog prava na lokalnu samoupravu odnosno propisanog samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Međutim, valja ponoviti da nije postojala obveza donošenja odluka kao što su Odluka/16. i Odluka/18. s obzirom na činjenicu da prava koja su uređena tim odlukama nisu zakonom zajamčena prava niti je jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna urediti pitanja koja su uređena tim odlukama. Polazeći od navedenoga kao i neupitne ovlasti jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave da autonomno uređuje dodjelu novčane pomoći u okviru svog samoupravnog djelokruga, na prvi bi pogled bilo moguće zaključiti da nema zapreke da nadležno tijelo (Gradska skupština Grada Zagreba) bitno izmijeni ili stavi izvan snage odluke kao što su Odluka/16. i Odluka/18.

103. Unatoč činjenici na koju osnovano upire donositelj osporavane Odluke da je novčana pomoć za roditelje odgojitelje u izravnoj vezi i ovisna o pronatalitetnoj politici Grada koju određuje predstavničko tijelo Grada, valja imati na umu da Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu nije apsolutno. To je ustavno pravo ograničeno zahtjevima ustavnosti i zakonitosti koji se odnose na poslove iz djelokruga tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno na pravne akte koje ta tijela donose u okviru svog samoupravnog djelokruga.

104. U tom smislu u ovom je objektivnom upravnom sporu temeljno pitanje je li osporavani opći akt u skladu s člankom 73. stavkom 5. ZoLP(R)S-a.

105. Naime, s obzirom na to da ZoLP(R)S (člankom 73. stavkom 5.) zabranjuje povratno djelovanje općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u ovom je sporu potrebno odgovoriti na pitanje ima li osporavana Odluka povratno djelovanje. Imajući na umu pravnu teoriju, ali i stajališta Ustavnog suda o povratnom djelovanju propisa, u slučaju utvrđenja povratnog djelovanja

osporavanog općeg akta valja utvrditi je li riječ o „pravoj“ ili o „prividnoj“, odnosno „nepravoj ili kvazi-retroaktivnosti“ s obzirom na njihove različite pravne posljedice, a o čemu, u konačnici, ovisi pravna sudbina osporavane Odluke.

106. S obzirom na navedeno, prije odgovora na pitanje postoji li pravna zapreka da nadležno tijelo bitno izmijeni ili (čak) stavi izvan snage odluke kao što su Odluka/16. i Odluka/18. nužno je provesti analizu pravne prirode pojedinačnih odluka javnopravnih tijela kojima je adresatima Odluke/16. i Odluke/18. priznavano pravo na novčanu pomoć za roditelja odgojitelja, zatim prirode prava stečenih pojedinačnim odlukama kao i pravnih učinaka osporavane Odluke kojom su bitno izmijenjena prava uspostavljena Odlukom/18.

107. Tražeći odgovor na postavljeno pitanje, ovaj Sud polazi od stajališta Ustavnog suda u vezi s „pravom“ i „nepravom“ („kvazi-retroaktivnosti“), izraženih u rješenju, broj: U-I-4455/2015 od 4. travnja 2017., od kojih stajališta Ustavni sud do danas nije odstupio. Iako je u tom predmetu Ustavni sud ocjenjivao ustavnost zakona, a ne drugog propisa odnosno općeg akta, načelna stajališta o retroaktivnosti izražena u tom rješenju primjenjiva su i u ovom objektivnom upravnom sporu.

108. U toj je ustavnosudskoj odluci, među ostalim, istaknuto:

“... Članak 90. stavak 4. Ustava izražava načelo zabrane povratnog djelovanja zakona i propisa državnih i drugih tijela s javnim ovlastima. U stavku 5. članka 90. Ustava predviđeno je odstupanje od tog ustavnog načela i to na način da je propisano da samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje. Smisao ustavnog načela zabrane povratnog djelovanja propisa je osiguravanje pravne sigurnosti kao jednog od temeljnih aspekata vladavine prava.

Kod retroaktivnosti valja razlikovati radi li se o svršenim/okončanim situacijama ili o pravnim situacijama koje su u tijeku. Ukoliko se propis odnosi na okončane pravne situacije, tada se može govoriti i o retroaktivnosti. No, ukoliko se propis odnosi na pravne situacije koje su u tijeku i primjenjuje se na zatečene odnose koji se nastavljaju u budućnosti, retroaktivnosti nema.

Utoliko, sukladno sudskoj praksi i doktrini prava Europske unije koja je primjenjiva na ovaj slučaj (primjerice, 'Temelji prava Europske zajednice', Uvod u ustavno i upravno pravo EZ-a, II. hrvatsko izdanje/uredio M. M., Pravni fakultet Sveučilišta u R., 2004., str. 149.-150.), nije riječ o 'pravoj (actual)' nego o 'prividnoj (apparent)', odnosno 'nepravoj ili kvazi-retroaktivnosti' kod koje se novo pravno pravilo primjenjuje na odnose kreirane pravnim aktima ili poslovima nastalima prije njegova stupanja na snagu, ali su ti odnosi još uvijek pravno egzistentni odnosno u tijeku svoje realizacije. Za razliku od prave retroaktivnosti (u smislu gore izloženog konteksta) koja je beziznimno zabranjena, interpretativni pristup Suda EU-a na bazi teleološkog tumačenja iznimno dopušta kvazi-povratni učinak novoga pravnog pravila na zatečene pravne odnose pod bitnim uvjetom da se cilj mjere - zbog čije realizacije je 'novo' pravo i usvojeno - ne bi ni mogao postići na drugi način.

Spomenuta iznimka, prema kojoj mjera može djelovati retroaktivno samo ako legitiman cilj nije moguće na drugi način ostvariti, limitirana je primjenom načela razmjernosti koje u ovom kontekstu traži da je takvo povratno djelovanje nove zakonske mjere na slučajeve nastale prije njegova stupanja na snagu neophodno za postizanje željenoga cilja.

... Iako članak 90. stavak 5. Ustava dopušta odstupanje od načelne zabrane povratnog djelovanja zakona, Ustavni sud smatra da je to odstupanje uvjetovano određenim kriterijima koji su predviđeni u samom Ustavu. Prema stajalištu Ustavnog

suda to znači da propisivanje povratnog djelovanja zakona mora biti izuzetno i opravdano s gledišta određenog ustavnog načela. Kao takvo ustavno načelo može se uzeti javni interes za izmjenu nekog zakonskog režima odredbama povratnog značaja. Javni interes, shvaćen kao značajan društveni interes koji opravdava odnosno zahtijeva propisivanje povratnog djelovanja zakona, predstavlja Ustavom danu granicu ovlaštenja zakonodavca iz članka 90. stavka 5. Ustava. Prema tome, zakonska odredba kojoj je dato povratno djelovanje suglasna je s Ustavom, ako je takvo djelovanje propisa u javnom interesu odnosno ako se takvim djelovanjem propisa ostvaruju ciljevi koji imaju veći društveni značaj od pravne sigurnosti na koju su subjekti određenog pravnog odnosa računali.

... Posebno je to pitanje bitno kod intervencije zakonodavca u ugovorne odnose. Naime, iz načela vladavine prava iz članka 3. Ustava vezano uz zaštitu vlasničkih prava iz članka 48. stavka 1. Ustava, koje za stranke proizlaze iz valjano sklopljenih ugovora, zakonodavac nije ovlašten intervenirati u završene ugovorne odnose. Dakle, zakonodavac nije ovlašten ukinuti ranije stvorene pravne situacije zasnovane na ugovoru između zainteresiranih osoba. No, ukoliko ugovori imaju produljeno djelovanje, tada se na to djelovanje mogu primijeniti odredbe novog zakonskog režima, ali samo na dio odnosa subjekata koji još nije okončan u trenutku stupanja na snagu novog zakona...”.

109. Primjenjujući navedena stajališta o razgraničenju prave retroaktivnosti i kvazi-retroaktivnosti na okolnosti konkretnog slučaja, ovaj Sud polazi od sljedećeg:

110. Odlukom o dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 20/21.) uveden je rok za podnošenje zahtjeva za ostvarivanje novčane pomoći (do 5. rujna 2021.) što znači da su isključivi korisnici novčane pomoći osobe koje su zahtjeve podnijele do 5. rujna 2021. Nakon tog datuma nije dopušteno podnošenje zahtjeva, odnosno, potencijalnim novim korisnicima onemogućeno je ostvarivanje novčane pomoći.

111. Polazeći od navedenog, a imajući na umu sadržaj osporavane Odluke odnosno uvedene promjene u opsegu i trajanju prava korisnika novčane pomoći, valja zaključiti da se osporavana Odluka ne primjenjuje na buduće korisnike (jer su posljednji korisnici osobe koje su zaključno s 5. rujna 2021. podnijele zahtjeve i koje ispunjavaju uvjete za priznavanje prava). Dakle, osporavana se Odluka odnosi isključivo na osobe koje su ostvarile status roditelja odgojitelja po zahtjevima podnesenima prije 5. rujna 2021., dakle, prije stupanja na snagu osporavane Odluke.

112. Nadalje je nužno razmotriti pravnu narav i pravne učinke pojedinačnih odluka kojima je korisnicima priznato pravo na novčanu pomoć na temelju ranijih odluka (Odluke/16. i Odluke/18.).

113. Uvidom u pojedinačne odluke nadležnih tijela Grada Z. koje su Sudu dostavili podnositelji Sud je utvrdio da su te odluke donesene na temelju Odluke/16. i Odluke/18. Pojedinačne odluke donesene na temelju Odluke/16. nose naziv „rješenje“, a pojedinačne odluke donesene na temelju Odluke/18. nose naziv „zaključak“. Iz pojedinačnih odluka donesenih na temelju Odluke/18. razvidno je da je na temelju Odluke/18. nadležno tijelo Grada Z. (Ured za demografiju Grada Z.) donosilo zaključke kojima je, u slučaju ispunjenja svih uvjeta propisanih Odlukom/18., u povodu zahtjeva stranaka utvrđivalo da podnositelj zahtjeva ostvaruje novčanu pomoć za roditelja odgojitelja za određeno dijete. U izrekama zaključaka bilo je određeno da će se novčana pomoć isplaćivati mjesečno te je utvrđena visina mjesečne novčane pomoći (u visini 65% prosječne bruto plaće djelatnika u

gospodarstvu Grada Z. za razdoblje I.-VIII. mjesec prethodne godine), zatim datum s kojim se ostvaruje novčana pomoć te prestanak novčane pomoći u skladu s člankom 7. Odluke/18. Uputom o pravnom lijeku stranke su upućene na mogućnost podnošenja prigovora gradonačelniku Grada Z.

114. Razmatrajući pravnu narav tih pojedinačnih odluka, valja poći od pojma upravnog akta.

115. ZUS u članku 3. određuje upravni akt kao pojedinačnu odluku kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari.

116. Javnopravnim tijelom u smislu ZUS-a smatra se, među ostalim, i tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (članak 2. ZUS-a).

117. Pojam upravne stvari određuje članak 2. ZUP-a koji propisuje da se upravnom stvari smatra svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje (stavak 1.). Upravnom stvari smatra se i svaka stvar koja je zakonom određena kao upravna stvar (članak 2. stavak 2. ZUP-a).

118. Prema pravnoj teoriji, bitne karakteristike upravnog akta su: konkretnost, autoritativnost, neposredne pravne posljedice i donositelj.

119. Izvan svake je sumnje da pojedinačni akti, doneseni na temelju Odluke/16. i Odluke/18., imaju element konkretnosti, po čemu se, kao svi upravni akti, razlikuju od pravne norme odnosno općenormativnih akata. Iz navedenih pojedinačnih akata razabire se i drugi esencijalni element upravnog akta – autoritativnost. U tom je smislu dostatno uputiti na različit položaj donositelja pojedinačnog akta i adresata akta kao i njihov međusobni odnos u kojemu je adresat akta u odnosu na donositelja subordiniran. Nadalje, pojedinačni akti, doneseni na temelju Odluke/16. i Odluke/18., stvaraju neposredne pravne posljedice za njihove adresate u konkretnoj stvari (priznaje im se novčana pomoć u određenom iznosu za određeno razdoblje). Pored navedenoga, pojedinačni akti o kojima je u konkretnom slučaju riječ i po donositelju (Gradski ured za obrazovanje, kulturu i sport Grada Z. i Ured za demografiju Grada Z.) ulaze u kategoriju upravnih akata.

120. Naprijed navedeno upućuje na zaključak da je pojedinačnim aktima na autoritativan način odlučeno o pravima podnositelja zahtjeva na temelju podzakonskog općenormativnog akta (Odluke/16. i Odluke/18.) što tim pojedinačnim aktima, neovisno o njihovu nazivu, daje pravnu narav upravnog akta. Naziv pojedinačnog akta ("zaključak") nije od utjecaja na stvarnu prirodu akta.

121. Budući da su rješenja i zaključci kojima je korisnicima priznato pravo na novčanu pomoć postali pravomoćni, valja zaključiti da su korisnici pravo na pomoć stekli na temelju pravomoćnog (upravnog) akta.

122. S obzirom na navedeno, sljedeće je pitanje na koje valja odgovoriti u ovom postupku - je li okončana pravna situacija osoba koje su ishodile pravomoćne upravne akte kojima im je, kao roditeljima odgojiteljima, priznata novčana pomoć.

123. U tom smislu, prema ocjeni Suda, bitna je okolnost da pravomoćni pojedinačni akti kojima je roditeljima odgojiteljima priznata novčana pomoć proizvode pravne posljedice za njihove adresate i u budućnosti. Naime, ti pojedinačni akti priznaju pravo na novčanu pomoć u duljem vremenskom razdoblju (u pravilu do navršene petnaeste godine života djeteta), a koje razdoblje, u vrijeme stupanja na snagu

osporavane Odluke, u pravilu, nije završilo. Dakle, pojedinačnim aktima njihovi su adresati stekli pravo na novčanu pomoć, kako za razdoblje prije stupanja na snagu osporavane Odluke, tako i za razdoblje nakon toga, što znači da pravo koje im prema tim pojedinačnim odlukama pripada, još nije u cijelosti realizirano (ostvareno/konzumirano).

124. Polazeći od navedenog, a imajući na umu činjenicu da osporavana Odluka ni na koji način ne zadire u prava ostvarena do njezina stupanja na snagu (ne zadire ni u pravo, kao takvo, ni u njegov opseg), već utječe na opseg prava i trajanje prava u budućnosti (ali u razdoblju koje je obuhvaćeno pravomoćnim pojedinačnim aktima) Sud zaključuje da osporavana Odluka djeluje na zatečene odnose koji se nastavljaju u budućnosti. Dakle, u konkretnom se slučaju novo pravno pravilo ne primjenjuje na situaciju koja je dovršena. Slijedi zaključak da osporavana Odluka nema povratno djelovanje koje je (za opće akte) beziznimno zabranjeno, već je riječ o kvazi retroaktivnosti, tj. o pravnom učinku općeg akta koji je, pod određenim uvjetima, dopušten.

125. Naprijed navedeno upućuje na zaključak da su osobe koje su prije donošenja odnosno stupanja na snagu osporavane Odluke ishodile pojedinačne akte o novčanoj pomoći imale legitimna očekivanja utemeljena na tim pravomoćnim upravnim aktima. Budući da su predmet pravomoćnih pojedinačnih akata osoba koje su ih ishodile novčana sredstva, promjenu njihove pravne situacije valja promatrati u svjetlu konvencijskih zahtjeva vezanih uz zaštitu vlasništva u smislu članka 1. Protokola 1 uz Konvenciju.

126. Članak 1. Protokola 1 uz Konvenciju štiti svako pravo imovinske naravi u smislu Konvencije od različitih oblika miješanja. Prema stajalištu Europskog suda za ljudska prava, može se tvrditi da je došlo do povrede članka 1. Protokola 1 samo ako se osporavani akt odnosi na „vlasništvo“ u smislu te odredbe. Koncept „vlasništva“ iz članka 1. Protokola 1 ima autonomno značenje koje je neovisno od njegova poimanja u domaćem pravu. „Vlasništvo“ u smislu članka 1. Protokola 1 uz Konvenciju može biti „postojeće vlasništvo“ ili „imovina“, uključujući potraživanja, u odnosu na koja podnositelj može tvrditi da ima barem „legitimno očekivanje“ da će biti ostvareno. Potraživanje se može smatrati „imovinom“ samo kad je dovoljno utvrđeno da se može ovršiti (*odluka G. protiv Hrvatske od 11. srpnja 2006., broj zahtjeva 33244/02*).

127. Prema praksi Europskog suda za ljudska prava, mjerodavnoj u ovom slučaju, legitimno je očekivanje ono koje se temelji na razumno opravdanom povjerenju u pravni akt koji ima valjanu pravnu osnovu i koji utječe na imovinska prava (*presuda K. protiv Slovačke od 28. rujna 2004., zahtjev br. 44912/98.*).

128. Nadalje, konkretna se situacija podnositelja zahtjeva koji su ishodili pojedinačne akte na temelju Odluke/16. ili Odluke/18. može promatrati i u svjetlu konvencijske zaštite osobnih (imovinskih) prava proizašlih iz javnopravnih odnosa.

129. S obzirom na navedeno utvrđenje, sljedeći je korak u ovoj ocjeni općeg akta provođenje testa razmjernosti koji će dati odgovor na sljedeća pitanja:

Koji je cilj nove mjere (osporavane Odluke)?

Je li cilj nove mjere legitiman (u javnom interesu)?

Je li nova mjera razmjerna cilju koji se novom mjerom želio postići odnosno je li nova mjera za njezine adresate stvorila prekomjeran teret?

130. S obzirom na navode donositelja osporavane Odluke o ciljevima koji su se osporavanom Odlukom htjeli postići, nužno je razmotriti situaciju nastalu donošenjem i stupanjem na snagu Odluke/16. i Odluke/18.

131. Prije svega valja istaknuti da pravna situacija nastala donošenjem i stupanjem na snagu Odluke/16. i Odluke/18. nije propisana pravnom normom. Riječ je o (novčanoj) pomoći proizašloj iz pronatalitetne politike Grada Z. kojom je javna vlast željela utjecati na natalitet u Gradu Z., a koja mjera je usko povezana s različitim pravima osoba na koje se odnosi (npr. pravo na rad, pravo na korištenje usluga dječjih vrtića). Pored navedene mjere, Grad Z. je s istim ciljem (poticanje nataliteta) uveo još jednu izravnu mjeru: novčanu pomoć za opremu novorođenog djeteta te niz drugih (neizravnih) pronatalitetnih mjera kojima se obiteljima s djecom financijski olakšava briga o djeci. Iz činjenice da se mjera odnosila na obitelji s troje i više djece (a koje obitelji su izloženije riziku siromaštva) može se razabrati i socijalni aspekt mjere iz Odluke/16. i Odluke/18.

132. Prema podacima koje je Sudu dostavio Državni zavod za statistiku (stanovništvo - procjena i prirodno kretanje), kao i podacima koje je Sudu dostavio Grad Z., broj živorođene djece u Gradu Z. od 2011. do 2020. kretao se kako slijedi: u 2011. godini 8.411, u 2012. godini 8.394, u 2013. godini 8.254, u 2014. godini 8.452, u 2015. godini 8.039, u 2016. godini 8.120, u 2017. godini 8.076, u 2018. godini 8.235, u 2019. godini 8.062, a u 2020. godini 7.865.

133. U ovoj analizi valja imati na umu i podatke koje je Sudu dostavio Grad Z. o kretanju ukupnog broja živorođene djece prema redu rođenja od 2011. do 2020.

134. Kretanje ukupnog broja živorođene djece prema redu rođenja

| godina | ukupno | prvo | drugo | treće | četvrto | peto |
|--------|--------|-------|-------|-------|---------|------|
| 2011. | 8.411 | 4.326 | 2.860 | 832 | 201 | 57 |
| 2012. | 8.394 | 4.200 | 2.929 | 822 | 198 | 49 |
| 2013. | 8.254 | 4.005 | 2.953 | 863 | 223 | 58 |
| 2014. | 8.452 | 4.064 | 2.979 | 940 | 228 | 68 |
| 2015. | 8.039 | 3.769 | 2.965 | 869 | 220 | 59 |
| 2016. | 8.120 | 3.913 | 2.711 | 930 | 250 | 83 |
| 2017. | 8.076 | 3.672 | 2.813 | 1.047 | 259 | 87 |
| 2018. | 8.235 | 3.702 | 2.871 | 1.193 | 290 | 93 |
| 2019. | 8.062 | 3.677 | 2.723 | 1.150 | 312 | 100 |
| 2020. | 7.865 | 3.644 | 2.635 | 1.077 | 311 | 108 |

135. Navedeni podaci pokazuju da je u razdoblju prije uvođenja mjere ukupan broj živorođene djece u Gradu Z. padao (uz iznimku 2014. godine). Nakon uvođenja mjere trend se nije promijenio: uz iznimku 2018. godine, ukupan broj živorođene djece u Gradu Z. pada. S druge, strane, broj trećerođene djece u Gradu Z. u prve je dvije godine nakon uvođenja mjere (2016.) bio u blagom porastu, dok se 2019. godine taj trend promijenio te je od tada broj trećerođene djece u Gradu Z. u padu. Broj četvrtorođene i peto rođene djece u Gradu Z. od uvođenja mjere 2016. u stalnom je (blagom) porastu.

136. S obzirom na apsolutne brojeve živorođene djece u Gradu Z. u promatranom razdoblju, Sud ne smatra utvrđenim pozitivni utjecaj mjere uvedene Odlukom/16. odnosno Odlukom/18. na demografsku situaciju u Gradu Z. Na ovakav zaključak

upućuju i podaci o stopama prirodnog kretanja stanovništva u Gradu Z. na 1.000 stanovnika, koje je Sudu dostavio Grad Z.

137. Stope prirodnog kretanja stanovništva u Gradu Z. na 1.000 stanovnika

| godina | živorođeni | umrli | prirodni prirast |
|--------|------------|-------|------------------|
| 2016. | 10,1 | 11,6 | -0,5 |
| 2017. | 10,1 | 11,0 | -0,9 |
| 2018. | 10,2 | 11,2 | -1,0 |
| 2019. | 10,0 | 11,0 | -1,0 |
| 2020. | 9,7 | 12,3 | -2,6 |

138. Donositelj osporavanog općeg akta ističe da je donošenje Odluke kojom je izmijenjena mjera uvedena Odlukom/18. bilo nužno iz više razloga. Prije uvođenja predmetne mjere iz 2016. nisu bili mjerljivo definirani ciljevi uvođenja mjere na demografska kretanja niti na proračun Grada Z. kao ni kratkoročni i dugoročni učinci na korisnike, osobito na djecu vrtićke dobi i položaj korisnika na tržištu rada, izloženost riziku siromaštva te drugi socijalni učinci. Nadalje, statistički podaci pokazuju da demografski ishod mjere nije opravdao ulaganja (od 2016. do 2020. u Gradu Z. je pao godišnji broj živorođene djece, unatoč mjeri i unatoč znatno većem doseljavanju u odnosu na iseljavanje iz Grada Z.). Nadalje, donositelj osporavane Odluke smatra da je ranija mjera izazvala različite štetne učinke koje je potrebno anulirati što prije i u što većoj mjeri. Među štetnim učincima ranije mjere spominje sljedeće:

- djeca korisnika koja su u ranoj i predškolskoj dobi izuzeta od mogućnosti pohađanja dječjih vrtića zakinuta su za pravo na priuštiv i kvalitetan institucionalni odgoj i obrazovanje za svu djecu rane dobi, a koje pravo utječe na smanjenje društvenih nejednakosti i kasniji rizik od siromaštva i socijalne isključenosti,
- dugogodišnje izbjavanje žena s tržišta rada, koje čine 88% korisnika ove mjere, dovodi u pitanje njihovu ekonomsku neovisnost te ih čini podložnijima siromaštvu u starosti,
- budući da su korisnice ulazile u mjeru u prosječnoj dobi od 36 godina, mogućnost dugotrajnog korištenja mjere do 15 godina života djeteta značajno otežava njihovu reintegraciju na tržište rada, povećava stopu rizika od siromaštva za njih i njihove obitelji i negativno utječe na visinu njihovih budućih prihoda, a potom i visinu mirovine,
- zadiranje u temeljno pravo na rad i pravo djece na socijalizaciju, odnosno pravo na pristup javnoj usluzi predškolskog odgoja i obrazovanja,
- s obzirom na strukturu roditelja odgojitelja, riječ je o neizravnoj diskriminaciji (žena) na tržištu rada,
- neizravnu diskriminaciju djece iz obitelji s troje i više djece koji su korisnici novčane pomoći u pristupu javnoj usluzi predškolskog odgoja i obrazovanja,
- nepravednu raspodjelu financijskih sredstava utrošenih na mjeru.

139. Zaključno, rezimirajući razloge donošenja osporavane Odluke, donositelj navodi da je mjera roditelj odgojitelj proizvela iznimno visok financijski trošak (od 2016. do 2022. na mjeru roditelj odgojitelj utrošeno je oko dvije milijarde kuna), a nije imala željeni demografski učinak i nije opravdala svrhu. Uz to, dovela je u pitanje i kratkoročnu i dugoročnu održivost proračuna Grada Z., slijedom čega i mogućnost

zadovoljenja potreba svih građana Grada. Stoga je, umjesto direktnih financijskih transfera manjem broju obitelji, predstavnička većina u Gradskoj skupštini Grada Zagreba odlučila promijeniti model pronatalitetne politike.

140. Donositelj osporavanog općeg akta ističe da je cilj osporavane Odluke pravednija raspodjela ograničenih financijskih sredstava gradskog proračuna kako bi se ostvarilo pravo na priuštiv i kvalitetan institucionalni odgoj i obrazovanje za svu djecu rane dobi, što smanjuje društvene nejednakosti i kasniji rizik od siromaštva i socijalne isključenosti. Osporavana Odluka pridonosi ravnopravnosti svih roditelja građana Grada Z. i u skladu je sa sadašnjom javnom politikom Grada Z. utemeljenoj na znanstvenim spoznajama o važnosti kvalitetnog formalnog sustava ranog i predškolskog odgoja.

141. Navedene ciljeve koje je Grad Z. želio postići donošenjem osporavane Odluke ovaj Sud smatra legitimnima. Pritom valja imati na umu neupitno pravo predstavničkog tijela Grada Z. da uredi odnosno modificira novčanu pomoć roditelja odgojitelja (koju je, bez zakonske obveze, određenoj, usko određenoj, kategoriji osoba dala ranija gradska vlast) na način koji smatra odgovarajućim odnosno sukladnim s politikom predstavničke većine u Gradskoj skupštini Grada Zagreba.

142. Prema podacima koje je u tijeku ovog postupka Sudu dostavio Grad Z., u travnju 2022. bilo je 5.712 korisnika novčane pomoći za roditelja odgojitelja, dok je visina mjesečne novčane pomoći po korisniku iznosila 5.018,23 kn neto (7.845,57 bruto). Prosječno mjesečno izdvajanje iz proračuna Grada Z. za mjeru iznosi 42 milijuna kuna. Od početka primjene mjere (8. rujna 2016.) do ožujka 2022. iz proračuna Grada Z. na mjeru je utrošeno 2.010.000.837,20 kuna.

143. Sud prihvaća navod donositelja općeg akta da se pravednija raspodjela (ograničenih) financijskih sredstava gradskog proračuna (radi ostvarivanja prava na priuštiv i kvalitetan institucionalni odgoj i obrazovanje za svu djecu rane dobi, s posljedicom smanjivanja društvenih nejednakosti i kasnijeg rizika od siromaštva i socijalne isključenosti) može smatrati ciljem u javnom interesu te tako određen cilj osporavane mjere valja smatrati legitimnim. Pritom Sud ima na umu i okolnost da mjera uvedena Odlukom/16. i Odlukom/18., sama po sebi, onako kako je osmišljena, nije bila prikladna/pogodna za postizanje proklamiranog cilja odnosno željenog demografskog učinka niti je, promatrana s tog aspekta, opravdala svoju svrhu. Mjeru uvedenu Odlukom/16. odnosno Odlukom/18. nije moguće smatrati učinkovitom u ukupnoj pronatalitetnoj politici u širem smislu jer je fokusirana na "manjinski tip" obitelji. Takve su okolnosti, prema mišljenju Suda, dodatni argument za tvrdnju da je cilj koji je donositelj osporavane Odluke želio postići modificiranjem mjere roditelj odgojitelj legitiman te da je legitimno modificirati postojeću mjeru ili osmisliti druge mjere za ispunjavanje legitimnih ciljeva koji se žele postići.

144. S obzirom na navedeno, sljedeći korak u testu razmjernosti traženje je odgovora na pitanje je li nova mjera (uvedena osporavanom Odlukom) razmjerna cilju koji se mjerom želio postići odnosno jesu li postojale druge mjere prikladne za postizanje istog cilja koje bi adresatima mjere nametnule manji teret.

145. Prema ocjeni Suda, novčana pomoć za roditelje odgojitelje nije pravo u klasičnom smislu, već financijska pomoć koju je javna vlast ovlaštena dodijeliti, ali i oduzeti (a koja pomoć se ne temelji na obvezi javne vlasti, nego na solidarnosti).

146. Polazeći od legitimnog cilja uvođenja nove mjere, a imajući na umu ustavne ovlasti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i navedenu pravnu narav novčane pomoći za roditelje odgojitelje, Sud smatra potrebnim naglasiti da

adresati Odluke/16. i Odluke/18. nemaju legitimno pravo očekivati trajnu nepromjenjivost pravnog uređenja statusa roditelja odgojitelja. U okolnostima legitimne promjene uređenja položaja roditelja odgojitelja, nema pravnog uporišta očekivati apsolutnu zaštitu postojećeg statusa, ali je legitimno očekivanje roditelja odgojitelja da promjene koje nastanu kao posljedica intervencije ovlaštenog donositelja općeg akta koji uređuje predmetni status odnosno prava koja iz tog statusa proizlaze, za njih neće biti nerazmjerno restriktivne i opterećujuće.

147. Pri procjeni razmjernosti konkretne (nove) mjere prije svega valja imati na umu činjenicu da nijedan zakon ne nalaže jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave uređivanje statusa roditelja odgojitelja odnosno davanje novčane pomoći za treće i/ili svako daljnje dijete te da se promjene nastale osporavanom Odlukom, prema ocjeni Suda, odnose na povlastice koje je određenoj kategoriji osoba dodijelila ranija gradska vlast u skladu sa svojom politikom.

148. Promatrajući osporavanu Odluku u tom svjetlu, Sud smatra da javna vlast, u slučaju kao što je konkretan, ima vrlo široku slobodu procjene, što uključuje slobodan odabir modela provođenja vlastite politike. S druge strane, ta je sloboda javne vlasti ograničena ustavnim zahtjevima koji proizlaze iz vladavine prava i pravne sigurnosti kao i zahtjevima imanentnima zaštitu imovinskih prava u smislu članka 1. Protokola 1 uz Konvenciju.

149. Prema Odluci/18. novčana pomoć se ostvaruje od prvog dana idućeg mjeseca nakon podnošenja zahtjeva te se obračunava i isplaćuje kao oblik drugog dohotka. Svakom se korisniku obračunava i isplaćuje jednak iznos novčane pomoći, neovisno o broju djece u obitelji i drugim okolnostima. Pored toga, korisnicima se uplaćuju doprinosi za mirovinsko i zdravstveno osiguranje te se razdoblje korištenja novčane pomoći uračunava u mirovinski staž.

150. Prema podacima Ureda za demografiju Grada Z. objavljenim u publikaciji Korisnici novčane pomoći za roditelja odgojitelja s kratkom analizom podataka za razdoblje od 2016. do 2019. godine iz siječnja 2020., razvidno je da su od ukupnog broja korisnika 88,1% žene, a 11,9% muškarci. Nadalje, u trenutku ostvarivanja novčane pomoći za roditelja odgojitelja, 64,9% korisnika bilo je u dobi između 31 i 40 godina, 20,7% u dobi između 41 i 62 godine, a 14,4% u dobi između 19 i 30 godina. Prosječna dob svih korisnika u trenutku ostvarivanja novčane pomoći za roditelja odgojitelja bila je 36,9 godina, pri čemu je prosječna dob muškaraca bila 39,6, a žena 36,5 godina. Korisnici novčane pomoći za roditelja odgojitelja brinu za 16 200 djece. Od ukupnog broja korisnika, 73,2% ih ima troje djece, 18,5% četvero, 6,0% petero, a 2,8% korisnika šestero i više djece. Kad se iz podataka o obrazovnoj strukturi roditelja odgojitelja izdvoje samo podaci koji su bili dostupni odnosno poznati u vrijeme izrade spomenute publikacije dolazimo do sljedećih podataka: 20,5% korisnika je bez završene škole ili s osnovnom školom, 67,9% korisnika ima srednju stručnu spremu, 4,1% korisnika ima višu stručnu spremu, a 7,4% korisnika ima visoku stručnu spremu.

151. Što se tiče zaposlenosti i trajanja staža korisnika u vrijeme podnošenja zahtjeva, pribavljeni podaci pokazuju da od ukupnog broja korisnika u trenutku podnošenja zahtjeva 3,7% korisnika nije bilo ranije zaposleno, dok je 57,1% korisnika bilo zaposleno u određenom razdoblju prije podnošenja zahtjeva, a za 39,2% korisnika podaci nisu bili poznati. Od ukupnog broja korisnika koji su ranije bili zaposleni najviše je onih koji imaju 10-15 godina staža (29,4%), zatim slijede oni s 5-

10 godina (25,8%) te 15-20 godina staža (15,5%), dok 5,5% korisnika ima preko 20 godina staža.

152. Glede djelatnosti u kojima su korisnici novčane pomoći bili zaposleni, podaci iz navedene publikacije pokazuju sljedeće: od ukupnog broja korisnika u promatranom razdoblju (4.767), podaci o djelatnostima u kojima su radili prije korištenja novčane pomoći za roditelja odgojitelja dostupni su za 2.978 ili 62,5% korisnika. Od tog broja, prije korištenja novčane pomoći za roditelja odgojitelja 33,6% korisnika bilo je zaposleno u djelatnosti trgovine, slijedi prerađivačka industrija s 13,4%, zatim pružanje smještaja te pripreme i usluživanja hrane (8,7%). U ove tri djelatnosti radilo je 55,7% korisnika, dok je u ostalim djelatnostima radilo 44,1%.

153. Iz publikacije je nadalje razvidno da je od 8. rujna 2016. do prosinca 2018. od ukupnog broja ispisane djece iz dječjih vrtića (21.085), njih 2.528, odnosno 12,0%, ispisano iz vrtića zbog ostvarenja novčane pomoći za roditelja odgojitelja.

154. S obzirom na navode kojima podnositelji obrazlažu prijedloge za ocjenu zakonitosti osporavanog općeg akta, Sud će se usmjeriti na učinke osporavane Odluku u dijelu koji podnositelji smatraju spornim. To su odredbe kojima je trajanje novčane pomoći za roditelja odgojitelja skraćeno s navršene petnaeste godine života djeteta do navršene sedme godine života djeteta te kojima je smanjena visina novčane pomoći nakon 1. svibnja 2022. s dotadašnjih 65 % prosječne bruto plaće djelatnika u gospodarstvu Grada Z. za razdoblje I.-VIII. mjesec prethodne godine (a što je, prema podacima koje je Sudu dostavio Grad Z., u travnju 2022. iznosilo mjesečno 5.018,23 kn neto) na 1.000,00 kn neto mjesečno (nakon 1. svibnja 2022.).

155. Pored navedenoga, valja istaknuti još jednu bitnu okolnost, koje, sudeći po očitovanjima o prijedlozima i ostalim podnescima dostavljenim ovome Sudu, donositelj osporavanog općeg akta nije svjestan.

156. Roditelj odgojitelj koji na temelju osporavane Odluke nastavi primati novčanu pomoć (u novom iznosu) nema mogućnosti zasnivanja radnog odnosa jer je prema odredbi članka 3. stavka 1. alineje 1. Odluke/18., koja nije izmijenjena osporavanom Odlukom, postojanje radnog odnosa roditelja odgojitelja zapreka za ostvarivanje novčane pomoći i ostaje zapreka sve dok se prima novčana pomoć. Prema toj odredbi Odluke/18., jedan od uvjeta za ostvarivanje novčane pomoći roditelja odgojitelja je da je roditelj odgojitelj nezaposlen u vrijeme podnošenja zahtjeva i dalje neprekidno dok prima novčanu pomoć. S obzirom na navedenu, neizmijenjenu, odredbu Odluke/18. koja propisuje uvjete za ostvarivanje novčane pomoći, a koji uvjet mora biti ispunjen sve dok se prima novčana pomoć, brisanje članka 7. stavka 1. alineje 9. Odluke/18. kojom je bilo propisano da novčana pomoć prestaje danom zasnivanja radnog odnosa roditelja odgojitelja, ne daje uporište za zaključak o kompatibilnosti primanja novčane pomoći roditelja odgojitelja i njegova radnog odnosa.

157. Rezimirajući naprijed navedeno, Sud utvrđuje da nakon stupanja na snagu osporavane Odluke roditeljima odgojiteljima nije dopušteno istodobno primati novčanu pomoć i biti u radnom odnosu, skraćeno im je maksimalno trajanje novčane pomoći za osam godina (s petnaest na sedam) te smanjen neto iznos novčane pomoći od oko 80%. Pored toga, bitno je naglasiti da je prijelazno razdoblje koje je adresatima osporavane Odluke ostavljeno za prilagodbu novonastalim okolnostima trajalo od objave osporavane Odluke 14. prosinca 2021. do njenog stupanja na snagu 1. svibnja 2022., dakle četiri mjeseca i šesnaest dana.

158. Navršavanjem sedam godina života djeteta za koje je ostvarena novčana pomoć, prestaje status roditelja odgojitelja sa svim onim što je taj status donosio. Roditeljima odgojiteljima čija su djeca navršila sedam godina života do stupanja na snagu osporavane Odluke, novčana pomoć prestaje stupanjem na snagu osporavane Odluke.

159. Roditelji odgojitelji djece predškolske dobi koji su odlučili nastaviti koristiti novčanu pomoć od 1.000,00 kn neto imaju pravo upisati u dječji vrtić djeteta ako je djeteta u dobi između tri i šest godina, ali im Odluka/18. (u dijelu koji nije izmijenjen osporavanom Odlukom) priječi zapošljavanje sve vrijeme primanja novčane pomoći.

160. Roditelji odgojitelji čija su djeca predškolske dobi, koji su odlučili prestati koristiti novčanu pomoć i zaposliti se morali su u razdoblju od četiri mjeseca i šesnaest dana pronaći posao i osigurati čuvanje djeteta/djece, bilo u dječjem vrtiću, bilo na drugi, dostupan način.

161. Roditelji odgojitelji čija su djeca navršila sedam godina života do stupanja na snagu osporavane Odluke ostaju bez statusa roditelja odgojitelja osam godina prije no što je bilo određeno pravomoćnim pojedinačnim aktima donesenim na temelju ranijih odluka.

162. Ocjenjujući razmjernost skraćivanja trajanja novčane pomoći za roditelje odgojitelje s maksimalnih petnaest na sedam godina, Sud polazi od legitimnih ciljeva koji se novom mjerom žele postići, među kojima je i raspodjela financijskih sredstava Grada Z. predviđenih za mjeru na način koji bi obuhvatio svu djecu Grada Z. (ili barem značajno veći broj djece od broja djece koja su obuhvaćena predmetnom mjerom). Pored toga, Sud ne može zanemariti ni negativne posljedice po društveni i materijalni status roditelja odgojitelja njihovim petnaestogodišnjim izbjavanjem s tržišta rada. S obzirom na prosječnu dob korisnika mjere u trenutku stjecanja statusa roditelj odgojitelj (36,9 godina), prosječna bi dob korisnika mjere koji bi koristili novčanu pomoć u maksimalnom trajanju po završetku mjere bila 51,9 godina, uz kraći mirovinski staž i bitno otežano zapošljavanje s posljedicom ovisnosti o ostalim članovima obitelji. Promatrajući ograničenje trajanja novčane pomoći u tom svjetlu, Sud zaključuje da vremensko ograničenje trajanja novčane pomoći za roditelje odgojitelje do školske dobi djeteta, koje uz određene negativne, donosi i pozitivne posljedice za adresate, nije u nesuglasju s načelom razmjernosti.

163. Glede smanjivanja iznosa novčane pomoći, Sud smatra potrebnim istaknuti da prava koja su usporediva s pravom na novčanu pomoć za roditelje odgojitelje ne uključuju pravo na određeni iznos novčanog davanja, pa čak ni kad je riječ o pravima proizišlim iz određenih plaćanja korisnika prava (npr. doprinosa za mirovinsko osiguranje). Ni Ustav ni Konvencija ne sadrže jamstva na određeni iznos bilo kojeg novčanog davanja pa određeni iznos novčanog davanja ne može biti očekivan. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave slobodne su u promjenama uređenja pitanja iz svoga samoupravnog djelokruga, uključujući i novčana davanja, radi prilagođavanja gospodarskim i socijalnim prilikama na svom području. Sukladno tome, i eventualni gubitak određenog dijela dotadašnjeg novčanog primanja ne znači narušavanje biti prava na određeno novčano davanje, sve dok je takav eventualni gubitak određenog dijela dotadašnjeg primanja razmjernan (legitimnom) cilju koji se smanjivanjem davanja želi postići.

164. Ocjenjujući ostavljeno razdoblje prilagodbe korisnicima novčane pomoći koji bi se odlučili za „izlazak iz mjere“ u svjetlu načela razmjernosti, Sud smatra bitnima sljedeće činjenice razvidne iz podataka koje je pribavio od nadležnih tijela u ovom

upravnom sporu (Ureda za demografiju Grada Z. iz siječnja 2020., gradonačelnika Grada Z., Državnog zavoda za statistiku):

1. prosječna dob osoba koje su zatražile i ostvarile status roditelja odgojitelja i pripadajuću novčanu pomoć: 36,9 godina
2. spolna struktura korisnika novčane pomoći: 88,1% žene, 11,9% muškarci
3. obrazovna struktura korisnika novčane pomoći: 20,5% bez završene škole ili s osnovnom školom, 67,9% sa srednjom stručnom spremom, 4,1% s višom, a 7,4% s visokom stručnom spremom
4. postotak korisnika koji nije bilo zaposlen prije podnošenja zahtjeva: 3,7%
5. djelatnosti u kojima je bilo zaposleno najviše korisnika prije ostvarivanja pomoći: trgovina, prerađivačka industrija i pružanje smještaja te pripreme i usluživanja hrane
6. broj djece u dobi od tri do šest godina obuhvaćenih mjerom u 2022. godini: 3.537
7. broj slobodnih mjesta u dječjim vrtićima u Gradu Z. na dan 22. svibnja 2022.: 252 mjesta u gradskim vrtićima i 61 mjesto u vjerskim vrtićima
8. projekcije o kapacitetima dječjih vrtića u Gradu Z. za pedagošku godinu 2022./23.: oko 6.500 slobodnih mjesta u gradskim vrtićima i oko 700 mjesta u privatnim i vjerskim dječjim vrtićima Grada Z.
9. broj upisane djece u dječje vrtiće u Gradu Z. u pedagoškoj godini 2020./21.: 37.157
10. planirano povećanje kapaciteta dječjih vrtića u Gradu Z. do kraja 2022.: za 46 skupina djece (oko 650 djece)
11. planirano povećanje kapaciteta dječjih vrtića u Gradu Z. sljedeće dvije pedagoške godine (2022./23. i 2023./24.): za 137 skupina odnosno preko 2.000 djece.

165. Neovisno o tome što nije postojala niti postoji obveza Grada Z. da zadrži ranije donesenu mjeru u neizmijenjenom obliku, pri testu razmjernosti nove mjere s ciljem koji se novom mjerom želio postići Sud ne smije ispustiti iz vida posljedice osporavane Odluke koje nastupaju za njene adresate.

166. Promatrajući ukupnost naprijed navedenih promjena uvedenih osporavanom Odlukom, odnosno učinke Odluke koji se protežu na osobe koje su prije stupanja na snagu osporavane Odluke pravomoćnim upravnim aktima ostvarile status roditelja odgojitelja i pripadajuću novčanu pomoć u maksimalnom trajanju do navršene petnaeste godine života djeteta, Sud smatra da je donositelj osporavane Odluke propustio uspostaviti ravnotežu između javnog interesa i zaštite legitimnih očekivanja adresata osporavane Odluke. Ovakav zaključak ovaj Sud temelji, prije svega, na ocjeni da je razdoblje koje je adresatima osporavane Odluke ostavljeno za prilagodbu novonastalim okolnostima prekratko odnosno da je ukupnošću posljedica koje su nastale osporavanom Odlukom i trajanjem razdoblja prilagodbe novoj mjeri adresatima osporavane Odluke nametnut prekomjeran teret.

167. Taj je teret, prema mišljenju Suda, bilo moguće svesti u prihvatljive okvire uvođenjem određenih kompenzacijskih mjera koje bi ublažile negativne posljedice osporavane Odluke za njene adresate, a koje mjere su u konkretnom slučaju izostale. Moguće kompenzacijske mjere ovise o ciljevima koji su se novom mjerom željeli postići. Dugoročno smanjivanje financijskog opterećenja Grada Z. moguće je postići zaustavljanjem priljeva novih korisnika mjere (što je i učinjeno novelom Odluke/18. iz kolovoza 2021.). Brže postizanje istog cilja moguće je, primjerice,

promjenom pravne naravi pomoći za roditelja odgojitelja na način da to postane socijalna, neoporeziva, naknada uz uspostavu dohodovnih razreda. Nadalje, postoji mogućnost produljenja trajanja pomoći za novorođeno dijete do 18. godine života, kao univerzalne pomoći, usporedive s dječjim doplatkom. Postojala je (i postoji) mogućnost postepenog uvođenja nove mjere odnosno modifikacije postojeće mjere na način da razdoblje prilagodbe traje dulje vrijeme, a u kojem će se razdoblju postepeno (svake godine ili u drugim intervalima) smanjivati prava određenoj skupini korisnika (roditelja odgojitelja), bilo u trajanju, bilo u visini novčane pomoći (ili oboje) ili pak propisati jedinstven trenutak stupanja na snagu nove mjere, koji bi u tom slučaju trebao biti bitno kasniji od onoga koji je određen osporavanom Odlukom.

168. Slijedom svega iznesenoga, Sud je na temelju članka 86. stavka 3. ZUS-a, odlučio kao u točki I. izreke.

169. Osporavana Odluka, u skladu s člankom 86. stavkom 4. ZUS-a, prestaje važiti danom objave ove presude u „Narodnim novinama“.

170. Budući da je Sud donio meritornu odluku o zakonitosti osporavane Odluke, valjalo je staviti izvan snage rješenje Suda kojim je obustavio izvršenje osporavane Odluke od dana stupanja na snagu osporavane Odluke do donošenja odluke o zakonitosti osporavane Odluke. Stoga je odlučeno kao u točkama II. i III. izreke.

171. U odnosu na zahtjev podnositelja za naknadu troškova spora valja istaknuti da se prema višekratno iskazanom stajalištu ovoga Suda, članak 79. ZUS-a ne primjenjuje u objektivnom upravnom sporu jer je predmet tog spora primarno ocjena objektivne zakonitosti, a ne povreda subjektivnih prava građana. Stoga je odlučeno kao u točki IV. izreke.

U Zagrebu 5. srpnja 2022.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
dr. sc. Sanja Otočan