

## Sadržaj:

Obrazloženje odluke.....	7
I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM .....	7
II. ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA.....	15
A. NASTANAK I NORMATIVNI RAZVOJ MJERE RODITELJ ODGOJITELJ U GRADU ZAGREBU.....	15
1) ODLUKA/16 .....	15
2) ODLUKA/18 .....	17
3) UKIDANJE ODLUKE RODITELJ ODGOJITELJ 2021. GODINE.....	18
1) Uvođenje roka za podnošenje zahtjeva.....	18
2) ODLUKA/21 .....	18
1) OBAVIJESTI O NEZAKONITOSTI ODLUKE/21.....	20
2) ODGODA IZVRŠENJA ODLUKE/21 .....	22
3) PRESUDA VISOKOG UPRAVNOG SUDA OD 5. SRPNJA 2022.....	22
4) ODLUKA/22.....	34
5) KOMPENZACIJSKE MJERE.....	37
1) Kompenzacijska mjera Uključivanje u edukativno-mentorski program "Postajem poduzetnik" Zagrebačkog inovacijskog centra d.o.o. ....	37
2) Kompenzacijska mjera Uključivanje u obrazovne programe prekvalifikacije i osposobljavanja.....	38
3) Kompenzacijska mjera Potpore za samozapošljavanje.....	40
4) Kompenzacijska mjera Potpore za očuvanje i razvoj obrtničkih djelatnosti 41	
5) Povećanje kapaciteta dječjih vrtića u Gradu Zagrebu .....	41
1) OBAVIJESTI O NEZAKONITOSTI ODLUKE/22.....	44
2) RJEŠENJE VISOKOG UPRAVNOG SUDA OD 12. PROSINCA 2022. ....	46
3) RJEŠENJE O SPAJANJU PREDMETA I RJEŠAVANJU U OGLEDNOM POSTUPKU OD 16. SIJEČNJA 2023. ....	46
4) OČITOVANJA DONOSITELJA ODLUKE/22 .....	46
5) OSPORENA PRESUDA od 27. veljače 2023.....	48
6) RJEŠENJE VISOKOG UPRAVNOG SUDA OD 13. OŽUJKA 2023.....	54
7) IZVJEŠĆE PRAVOBRANITELJICE ZA DJECU ZA 2022. GODINU .....	54
III. PODACI O ZATRAŽENIM I OSTVARENIM UPISIMA DJECE RODITELJA ODGOJITELJA U DJEČJE VRTIĆE U GRADU ZAGREBU .....	55
IV. PRIGOVORI PODNOSITELJA.....	57
1) Podnositelji Lovrić i drugi (U-III-1744/2023) .....	57

2) Podnositeljice Snježana Cirimotić (U-III-1826/2023), Jozefina Čibarić (U-III-1827/2023) i Zorica Golomejić (U-III-1828/2023) .....	58
3) Podnositelji Jeleč i drugi (U-III-1934/2023).....	58
4) Podnositelji Kapitan i drugi (U-III-2150/2023) .....	60
5) Podnositelji Katić i drugi (U-III-2215/2023) i podnositelji Bogut i drugi (U-III-2216/2023).....	63
V. MJERODAVNO PRAVO .....	65
VI. OCJENA USTAVNOG SUDA.....	69
A. OCJENA PRIGOVORA NEZAKONITOSTI, POVREDE LEGITIMNIH OČEKIVANJA I ZABRANE RETROAKTIVNOSTI.....	71
B. OCJENA PRIGOVORA NERAZMJERNOSTI KOMPENZACIJSKIH MJERA	79
C. OCJENA PRIGOVORA KOJI SE ODOSE NA POSTUPAK PRED VISOKIM UPRAVNIM SUDOM.....	86
1) Prigovor povrede načela kontradiktornosti .....	88
2) Izvođenje dokaza .....	89
3) Obrazloženje Visokog upravnog suda u odnosu na prigovor formalne nezakonitosti Odluke/22 .....	89
4) Prigovori u odnosu na odluku o troškovima postupka pred Visokim upravnim sudom.....	90
5) Prigovori povrede prava na pristup sudu rješenjem od 13. ožujka 2023. .	90
D. ZAKLJUČNO .....	91
Obrazloženje rješenja.....	91



## USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-III-1744/2023

U-III-1826/2023

U-III-1827/2023

U-III-1828/2023

U-III-1934/2023

U-III-2150/2023

U-III-2215/2023

U-III-2216/2023

Zagreb, 14. studenoga 2023.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, u postupku koji su ustavnim tužbama pokrenuli Ivica Lovrić, Marija Palić, Romina Bratković, Irena Horvat iz Zagreba, Maja Dučkić, Ana Horvat, Lucija Budinski iz Zagreba, Ornela Ledinščak, Tamara Dragaš, Marija Ancić iz Zagreba, Cirimotić Snježana iz Zagreba, koju zastupa Palić Marija, odvjetnica u Zagrebu, Jozefina Čibarić iz Zagreba, koju zastupa Palić Marija, odvjetnica u Zagrebu, Zorica Golomejić iz Zagreba, koju zastupa Palić Marija, odvjetnica u Zagrebu, Dunja Jeleč iz Zagreba, Mirela Krklec iz Sesveta, Marija Čibarić iz Zagreba, Janja Gaši iz Zagreba, Cecelija Filić iz Zagreba, Marija Brekalo iz Zagreba, Marko Gaši iz Zagreba, Elizabeta Relja iz Zagreba, Ljubica Dominiković iz Zagreba, Vesna Antić iz Zagreba, Ana Golomeić iz Zagreba, Zvonko Palić iz Zagreba, Bernarda Palić iz Zagreba, Marina Palić iz Zagreba, Anđelina Antić iz Zagreba, Ivan Škunca iz Zagreba, Marina Glasnović iz Zagreba, Josipa Lončarić iz Zagreba, Joakim Palić iz Zagreba, Višnja Rodić iz Zagreba, Josipa Lučić Veseli iz Zagreba, Lidija Cirimotić iz Zagreba, Marina Zmaj iz Zagreba, Marina Čanović iz Zagreba, Amela Čalušić iz Zagreba, Antoneta Bitiqi iz Zagreba, Magdalena Mitraković iz Zagreba, Marina Filić iz Zagreba, Paulina Petković iz Zagreba, Nikolina Fojs iz Zagreba, Paulina Kutnar iz Zagreba, Mila Đuran iz Zagreba, Tea Jozić iz Zagreba, Iva Jozić iz Zagreba, Petra Bošnjak iz Zagreba, Danijela Mažuran iz Zagreba, Brankica Čibarić iz Zagreba, Ozana Zovak iz Zagreba, Ana Horvatić Vljajčić iz Zagreba, Antoneta Duhaj Brekalo iz Zagreba, Zvonko Filić iz Zagreba, Martina Novosel iz Zagreba, Petra Krpan iz Zagreba, Ljiljana Mravunac iz Zagreba, Kristina Glasnović iz Zagreba, Paulina Matković iz Zagreba, Kristina Kutnar iz Zagreba, Marija Fabrični iz Zagreba, Kristina Glasnović iz Zagreba, Antoneta Glasnović iz Zagreba, Kristina Petrović iz Zagreba, Emanuela Gucić iz Zagreba, Cecilija Pavlović iz Zagreba, Sanela Martinčević iz Zagreba, Vesna Palić iz Zagreba, Marijo Golomejić iz Zagreba, Katarina Lukić iz Zagreba, Lovrina Glasnović iz Zagreba, Ines Tunić iz Zagreba, Ivana Maslač iz Zagreba, Biserka Ćosić iz Zagreba, Marija Pervan Lukić iz Zagreba, Josipa Drenski iz Zagreba, Cecilija Šaljan iz Zagreba, Filomena Dominković iz Zagreba, Elizabeta Glasnović iz Zagreba, Katarina Periša iz Zagreba, Danijela Karamatić iz Zagreba, Maja Karadakić iz Zagreba, Sanja Karadakić iz Zagreba, Ivana Glasnović iz Zagreba, Marija Andrečić iz Zagreba, Ivana Berišić iz Zagreba, Željka Glasnović iz Zagreba,

Roki Antić iz Zagreba, Mario Karamatić iz Zagreba, Paško Jozić iz Zagreba, Paulina Karadakić iz Zagreba, Zlato Betušić iz Zagreba, Nataša Gečević iz Zagreba, Mihaela Palić iz Zagreba, Helena Gucić iz Zagreba, Andrea Skukan iz Zagreba, Matea Slunjski iz Zagreba, Antonija Pejić iz Zagreba, Marina Tomljenović iz Zagreba, Silvija Jerkunica iz Zagreba, Marinela Fućec iz Zagreba, Dragana Vulelija iz Zagreba, Marija Rešković iz Zagreba, Ančica Junaković iz Zagreba, Anamarija Jularić iz Hrvatskog Leskovca, Ivana Čulap iz Lučkog, Štefica Anušić iz Zagreba, Marina Milinković iz Zagreba, Patrycja Izabella Sabljo iz Zagreba, Jela Đebro iz Zagreba, Dunja Kravos Krišto iz Zagreba, Adrijana Mijačević iz Zagreba, Ana Stjepanović Nikić iz Zagreba, Petra Renić iz Zagreba, Ana Horvat iz Zagreba, Ana Velić iz Zagreba, Matija Šimunović iz Zagreba, Ana Marija Jokić iz Zagreba, Sara Caljkušić iz Zagreba, Štefica Vuljar iz Zagreba, Željka Tušek iz Zagreba, Ana Dominković iz Zagreba, Radica Djaković iz Zagreba, Katarina Antić iz Zagreba, Šefika Antić iz Zagreba, Dijana Ivanković iz Sesveta, Lucija Milić iz Zagreba, Tereza Palić iz Zagreba, Andrijana Cirimotić iz Zagreba, Dragica Golomejić Radojčić iz Zagreba, Marija Ancić iz Zagreba, Gordana Majpruz iz Sesveta, Bernardica Barbarić iz Zagreba, Tereza Antić iz Zagreba, Josipa Stanić iz Zagreba, Mihaela Matica iz Zagreba, Veronika Jakovljević iz Zagreba, Vera Prežec iz Zagreba, Danijela Tujčić iz Zagreba, Anastazija Jurčević iz Zagreba, Natali Modrić iz Zagreba, Jelena Topalović iz Zagreba, Maja Pavlić iz Zagreba, Biljana Majdić Gušić iz Zagreba, Zina Šogorić iz Zagreba, Maja Čičić iz Zagreba, Suzana Metes iz Zagreba, Nasta Palić iz Zagreba, Željka Dodić iz Zagreba, Paulina Karamatić iz Zagreba, Veronika Karamatić iz Zagreba, Dilajla Palić iz Zagreba, Irena Dučkić Glasnović iz Zagreba, Petar Berišić iz Zagreba, Jozo Kодиć iz Zagreba, Ružica Dominković iz Zagreba, Laura Đonović iz Zagreba, Ana Dominković iz Zagreba, Lidija Andrejić iz Zagreba, Ivica Berišić iz Zagreba, Francika Dominković iz Zagreba, Antonia Glasnović iz Zagreba, Aida Kartal iz Zagreba, Vedrana Čović iz Zagreba, Ivona Milinović iz Zagreba, Verka Perić iz Zagreba, Nikolina Božičević iz Zagreba, Naim Tahirović iz Zagreba, Biljana Cirimotić iz Zagreba, Jasmina Palić iz Zagreba, Lidija Macukić iz Zagreba, Lidija Štrukelj iz Zagreba, Marija Bosiočića iz Zagreba, Martina Topalović iz Zagreba, Renata Kraljević iz Zagreba, Goran Sertić iz Zagreba, Leopold Antić iz Zagreba, Danijela Pavić iz Zagreba, Martina Glasnović iz Zagreba, Renata Ivaković iz Zagreba, Zlatka Jovanović iz Zagreba, Josipa Matić Lučić iz Zagreba, Snježana Budimir iz Zagreba, Marija Bogdanović iz Zagreba, Vesna Grgić iz Zagreba, Ivana Grganić iz Zagreba, Vanja Marijanović iz Zagreba, Helena Juračić iz Zagreba, Petra Huklek iz Zagreba, Josipa Dučkić iz Zagreba, Ornela Šorša iz Zagreba, Martina Vidak iz Zagreba, Ivona Gusak iz Zagreba, Danijela Jurakić iz Sesveta, Ivana Tomkić iz Zagreba, Tihana Kolić Sućec iz Zagreba, Paula Kardum iz Zagreba, Ivana Mršić iz Zagreba, Ana Rakinac iz Zagreba, Maja Dučkić iz Zagreba, Anita Krnjić iz Zagreba, Danijel Šalković iz Zagreba, Anita Kolega iz Zagreba, Dijana Šveljo iz Zagreba, Sandra Macukić iz Zagreba, Mirela Salopek iz Zagreba, Viktorija Glasnović iz Zagreba, Valentina Katić iz Sesveta, Paulina Jozić iz Zagreba, Emilija Brlečić iz Zagreba, Tereza Rodić iz Zagreba, Čibarić Anton iz Zagreba, Daniela Jukić iz Zagreba, Vanja Majstorović iz Zagreba, Irena Horvat iz Zagreba, Gordana Vujević iz Zagreba, Gordana Obad iz Zagreba, Marić Ana iz Sesveta, Gordana Hauskneht iz Sesveta, Ana Tunić iz Zagreba, Irena Franjković iz Zagreba, Borislav Dodić iz Zagreba, Nataša Gečević iz Zagreba, Kristina Gečević iz Zagreba, Ana Jelić iz Zagreba, Tereza Kolegjeraj iz Zagreba, Marijana Čavar iz Sesveta, Marija Tomkić iz Zagreba, Kristina Klenkar iz Zagreba, Luca Crnoja iz Sesveta, Marina Orešković iz Zagreba, Ana Krnjak iz Sesveta, Mirjana Mirković iz Sesveta, Ljiljana Maras iz Sesveta, Darija

Jozić iz Sesveta, Nikolina Marjanović iz Zagreba, Maja Filipović iz Zagreba, Ana Glasnović iz Zagreba, Ana Ivanović iz Zagreba, Donka Đurić iz Zagreba, Ivana Glasnović iz Zagreba, Nina Tomkić iz Zagreba, Renata Glasnović iz Zagreba, Dubravka Glasnović iz Zagreba, Marina Beljo iz Zagreba, Sanja Đaković iz Zagreba, Julijana Markovinović iz Sesveta, Katarina Glasnović iz Zagreba, Mirela Milinović iz Zagreba, Marijana Glasnović iz Zagreba, Marina Godec iz Sesveta, Josipa Dominković iz Zagreba, Šaha Delihodžić iz Sesveta, Dominković Kata iz Zagreba, Danica Mostarac iz Sesveta, Marijana Švelić iz Sesveta, Alen Đurić iz Zagreba, Diana Cesar iz Zagreba, Petra Bošnjak iz Zagreba, Andrea Osvald iz Zagreba, Ivana Zebac iz Zagreba, Biserka Gucić iz Zagreba, Andrea Zubčević iz Zagreba, Vahida Dizep iz Zagreba, Iva Volarić iz Zagreba, Katarina Dujman iz Zagreba, Dubravka Skočić iz Zagreba, Brigita Žugelić iz Zagreba, Marija Umičević iz Zagreba, Filomena Ivanović iz Zagreba, Katarina Karamatić iz Zagreba, Marija Danilović iz Zagreba, Robert Gaši iz Zagreba, Anita Zagorec iz Zagreba, Sonja Havaraneck iz Zagreba, Nikolina Šimecki iz Zagreba, Ornela Ledinščak iz Zagreba, Dijana Jurišić iz Sesveta, Gabrijela Bekavac iz Zagreba, Katarina Glasnović iz Zagreba, Kristina Mašić iz Zagreba, Jelena Livaja iz Sesveta, Helena Kirinec iz Zagreba, Dalibor Tunguz iz Zagreba, Agica Filić iz Zagreba, Nikolina Ivrić iz Zagreba, Ivana Pekez iz Sesveta, Janja Janković iz Sesveta, Kristina Šabić iz Zagreba, Josipa Klarić iz Zagreba, Marina Katić iz Sesveta, Katarina Barišić iz Zagreba, Marina Tomkić iz Zagreba, Katarina Kanežević iz Zagreba, Elizabeta Matić iz Zagreba, Anđelina Palić iz Zagreba, Nevenka Radoš iz Zagreba, Sanja Bujanović iz Zagreba, Nikolina Žugčić iz Zagreba, Tea Ištvanović iz Zagreba, Marina Karamatić iz Zagreba, Marina Gracin Baštek iz Zagreba, Slađana Jozić iz Zagreba, Natalija Berišić iz Zagreba, Martina Ivanović iz Zagreba, Marija Jambrec iz Zagreba, Marijana Milanović iz Zagreba, Mladen Popović iz Zagreba, Marija Majer iz Zagreba, Irena Macukić iz Zagreba, Jacinta Pušić iz Zagreba, Andreja Vrsajko iz Sesveta, Martina Babić iz Sesveta, Ana Puzak iz Sesveta, Marina Mamić iz Sesveta, Ivona Dokša iz Sesveta, Nikolina Alilović iz Sesveta, Ivana Lukačin iz Zagreba, Mirela Hunset iz Zagreba, Ana Harapin iz Zagreba, Romina Bratković iz Zagreba, Mira Smiljanić iz Zagreba, Arijana Kelava iz Zagreba, Sanja Galijan iz Zagreba, Vesna Bradarić iz Zagreba, Marina Jakupović iz Zagreba, Lidija Kos iz Zagreba, Sonja Mlinac iz Zagreba, Kosjenka Štefanić iz Zagreba, Nataša Vujica iz Zagreba, Horvat Anđelka iz Zagreba, Dolores Brnat Jukić iz Zagreba, Jelena Martić iz Zagreba, Josipa Budeš iz Zagreba, Dejana Trbović - Maravić iz Zagreba, Ljiljana Sečenj Ladović iz Zagreba, Anamarija Juretić iz Zagreba, Maja Lisec Oršulić iz Zagreba, Dragana Božić iz Zagreba, Antonija Lukić iz Zagreba, Lucija Budinski iz Zagreba, Dijana Grdić iz Zagreba, Virđinija Perković Barzoluzzi iz Zagreba, Ivana Lozančić iz Sesveta, Mara Lukić iz Zagreba, Marija Zečić iz Zagreba, Katarina Vučinović iz Zagreba, Ivana Umrlić iz Zagreba, Mirela Vukić iz Zagreba, Ivana Čelan iz Zagreba, Božica Pereković iz Zagreba, Kristina Šolić iz Zagreba, Paola Jurša iz Zagreba, Natalija Francetić iz Zagreba, Anita Radičević iz Zagreba, Klara Kihak iz Zagreba, Radmila Milić iz Zagreba, Angelina Pataran iz Zagreba, Kristina Kokolić iz Zagreba, Monika Barišić iz Zagreba, Petra Reicher iz Zagreba, Tanja Mahenić iz Zagreba, Petra Rajković iz Zagreba, Mirela lilić iz Zagreba, Marija Palić iz Zagreba, Đurđica Štefičar iz Zagreba, Antonela Čibarić iz Zagreba, Marija Jozić iz Zagreba, Anton Čibarić iz Zagreba, Ninoslav Matić, Vuglek Jozefina, Marija Đurić, Selime Sović iz Zagreba, Vanja Džebić iz Zagreba, Sandra Saratlija iz Zagreba, Vesna Devčić iz Zagreba, Dunja Dubac iz Zagreba, Tatjana Sušac iz Lučkog, Olena Filippova Jurin iz Zagreba, Petra Stojaković iz Zagreba, Oksana Lukunić iz Zagreba, Leonardo Filić iz Zagreba, Ana-Marija Golub iz Zagreba, Ozana

Keleminović iz Belovara, Marija Maras iz Zagreba, Lidija Oputrić iz Zagreba, Iva Doko iz Zagreba, Gordana Balta iz Zagreba, Monika Kohanić Ibranović iz Sesveta, Marina Mendeš iz Zagreba, Ivana Hrženjak iz Zagreba, Tamara Dragaš iz Zagreba, Božana Tufekčić iz Zagreba, Lucija Pejazić iz Zagreba, Dragana Stažić iz Zagreba, Ivana Trupeljak iz Zagreba, Helena Pentek iz Zagreba, Sandra Petarić iz Zagreba, Željka Marković iz Zagreba, Tetyana Medić iz Sesveta, Mirjana Pratljačić iz Sesveta, Marijana Kovarić iz Zagreba, Iva Kusulja iz Zagreba, Marija Slavić iz Zagreba, Mihaela Kužilek iz Zagreba, Andrijana Tica iz Zagreba, Monika Kohanić Ibranović iz Sesveta, Ana Fiolić iz Zagreba, Ivana Babić iz Zagreba, koje zastupa Ksenija Vržina, odvjetnica u Zagrebu, Danijela Kapitan iz Zagreba, Mihaela Maras iz Zagreba, Tatjana Pranić iz Sesveta, Kata Bešlić iz Zagreba, Jelena Hadžić iz Zagreba, Martina Mađarić iz Zagreba, Anica Aščić iz Zagreba, Vesnica Baćak iz Sesveta, Janja Ljubić iz Zagreba, Zorica Bajić iz Zagreba, Tatjana Cvjetičanin iz Zagreba, Mara Katavić iz Sesveta, Željana Iličić iz Zagreba, Danijela Karadža iz Zagreba, Helena Krezo iz Zagreba, Fata Seferović iz Zagreba, Dragica Marušić iz Zagreba, Vesna Relković iz Zagreba, Nikolina Devaj iz Zagreba, Ivana Dolić iz Zagreba, Anton Čičić iz Zagreba, Davorka Jerković iz Zagreba, Marija Komerički iz Sesveta, Maja Abramović iz Zagreba, Diana Jukić iz Zagreba, Gabrijela Lukač iz Zagreba, Tomislav Matan iz Zagreba, Amra Ivanović iz Zagreba, Renata Antunović Pranjić iz Sesveta, Neda Rajić iz Kupinečkog Kraljevca, Marta Svirac iz Zagreba, Ivana Matica iz Zagreba, Andrea Cetinić iz Zagreba, Oelilton Araujo Santos iz Zagreba, Valentina Bujanović iz Zagreba, Ivana Lešić iz Zagreba, Tomislav Kuleš iz Zagreba, Milka Ćurić iz Sesveta, Maja Ćesić iz Zagreba, Zorica Blažević iz Zagreba, Vesna Putak iz Vurnovca, Ana Ćatić iz Zagreba, Katarina Primorac iz Zagreba, Ivana Medved iz Zagreba, Paulina Čibarić iz Soblinca, Mateja Radić-Tunjić iz Zagreba, Biljana Brčina iz Sesveta, Danica Dragić iz Zagreba, Andreja Grkavec iz Zagreba, Vedrana Sinti iz Zagreba, Katarina Sadiković iz Zagreba, Zdenka Mamić iz Zagreba, Nikolina Bući iz Belovara, Maja Berišić iz Zagreba, Jadranka Seferović iz Zagreba, Martina Klarić iz Zagreba, Srećko Novosel iz Zagreba, Marija Kičinbači iz Zagreba, Klaudija Šušak iz Brezovice, Morena Kesić iz Sesveta, Sanja Zajec iz Zagreba, Dragica Badrov iz Zagreba, Snježana Bošnjak iz Zagreba, Ivana Petrov Rančić iz Zagreba, Mirta Miletić iz Zagreba, Tereza Palić iz Zagreba, Dina Ferhatović iz Zagreba, Ivana Foretić iz Sesveta, Katarina Radoš iz Zagreba, Željko Krnjak iz Zagreba, Ana-Marija Tucić iz Zagreba, Branka Jozipović iz Hrvatskog Leskovca, Sanela Šipura iz Zagreba, Janko Fučkala iz Odre, Janja Jeleč iz Zagreba, Marica Sirovina iz Zagreba, Martina Palić iz Sesveta, Ines Gudelj iz Zagreba, Nina Pavić iz Zagreba, Sandra Šitum iz Sesveta, Ana Sandelić iz Sesveta, Anja Zubak iz Zagreba, Vesna Vugec iz Zagreba, Emanuela Palić iz Zagreba, Paulina Palić iz Zagreba, Eva Klakočer iz Zagreba, Nada Kovačić iz Zagreba, Marica Marasović iz Zagreba, Ivana Vlaić iz Zagreba, Marin Durić iz Zagreba, Žana Vrkljan iz Brezovice, Marijana Brajković iz Glavnice Donje, Jelena Isaković iz Zagreba, Nikolina Puškarić iz Zagreba, Maja Štulić iz Zagreba, Ivana Gečević iz Zagreba, Mirjana Radaković iz Zagreba, Verica Novosel Mijatović iz Zagreba, Željka Pijak iz Zagreba, Snježana Žnidarec iz Zagreba, Mihaela Zaman iz Zagreba, Cecilija Ćurić iz Zagreba, Lucija Vokić Hruška iz Zagreba, Aldijana Hotić Vojić iz Zagreba, Ana Anić Ćurko iz Zagreba, Ana Ban iz Zagreba, Ana Pejić iz Zagrebam Andrijana Cirimotić iz Zagreba, Angelina Valković iz Zagreba, Anita Bujanić iz Zagreba, Antonija Glasnović iz Zagreba, Danijela Trupina iz Zagreba, Doroteja Perović Juha iz Zagreba, Ivana Drmić iz Zagreba, Ivana Forić iz Zagreba, Ivana Kukec iz Zagreba, Ivana Miškuljić iz Zagreba, Ivana Verli iz Zagreba, Josipa Vidović iz Zagreba, Karlo Mijatović iz Zagreba, Kristina Doko iz Zagreba, Kristina

Gale iz Zagreba, Lidija Čolić iz Zagreba, Maja Ćubel iz Zagreba, Marija Molnar iz Zagreba, Marija Vukančić iz Zagreba, Marijana Milanović iz Zagreba, Marina Pavić iz Zagreba, Marina Savić iz Zagreba, Matea Pasarić iz Zagreba, Monika Radman Matanović iz Zagreba, Morana Šćrbec iz Zagreba, Nada Lokas iz Zagreba, Petra Tošić iz Zagreba, Petra Sarija iz Zagreba, Renata Ivaković iz Zagreba, Silvija Šekerija iz Zagreba, Tanja Kosjek iz Zagreba, Žaklina Mutić iz Zagreba, Željka Božić iz Zagreba, Irena Vuković iz Zagreb, Vedrana Drča iz Zagreba, Martina Bule iz Zagreba, Marijana Igrc iz Zagreba, Marijo Popović iz Zagreba, Ivanka Ćurić iz Zagreba, Gašpar Đurić iz Zagreba, Nataša Perić iz Zagreba, Gabrijela Bekavac iz Zagreba, Adrijana Pašalić iz Zagreba, Tina Mihaljević iz Zagreba, Božena Švigir iz Zagreba, Danijela Katić iz Zagreba, koje zastupa Karlo Novosel, odvjetnik u Zagrebu, Antea Katić iz Zagreba, Ante Jelović iz Zagreba, Marija Grgić iz Sesveta, Nenad Tomašić iz Zagreba, Josipa Lučić Veseli iz Zagreba, Antonija Saratlija iz Sesveta, Daška Varga iz Zagreba, Ana Marjančić iz Zagreba, Mirjana Denk iz Zagreba, koje zastupaju Maja Međugorac i Nikola Pleša, odvjetnici u Zagrebu, Nevenka Bogut iz Zagreba, Ljiljana Jurčević Hartney iz Zagreba, Anita Jurčić iz Zagreba, Suzana Jurjević iz Zagreba, Zorica Adžić iz Zagreba, Ljuba Beljan iz Zagreba, Danijela Golec iz Zagreba, Nenad Pranjić iz Zagreba, Janja Janković iz Zagreba, Sesvete, Danijela Jurčić iz Zagreba, Darija Duvnjak iz Zagreba, Marina Jambor iz Zagreba, Jasmina Latinović iz Zagreba, Marijana Polunić iz Zagreba, Ivana Ivanković iz Zagreba, Ankica Hustić iz Zagreba, Marija Roca iz Zagreba, Sesvete, Diana Budeš iz Zagreba, Julijana Ivkić iz Zagreba, Ana Premužić iz Zagreba, Marina Bagarić iz Zagreba, Popovec, Kristina Dujmić iz Zagreba, Dubravka Horvatiček iz Zagreba, Sesvete, Zorica Bukarica iz Zagreba, Marija Markotić iz Zagreba, Soblinec, Vera Prežec iz Zagreba, Ivana Rostohar iz Zagreba, Franciska Marinčić iz Zagreba, Sesvete, Zvezdana Majstorović iz Zagreba, Sesvete, Ana Marija Sabolić Lešnik iz Zagreba, Tereza Rodić iz Zagreba, Stela Klepac iz Zagreba, Sesvete, Sandra Lončar iz Zagreba, Marija Čerina iz Zagreba, Kristina Kešinović iz Zagreba, Sesvete, Miroslava König Barušić iz Zagreba, Horvati, Ana Brkić iz Zagreba, Ivica Majdandžić iz Zagreba, Jelena Martić iz Zagreba, Natalija Berišić iz Zagreba, Lilian Sabljak iz Zagreba, Verica Čabraja iz Zagreba, Dejan Butući iz Zagreba, Selma Kadrić iz Zagreba, Andrea Radović iz Zagreba, Ivona Dokša iz Zagreba, Sesvete, Milena Markov iz Zagreba, Štefica Jakupović iz Zagreba, Emilija Brlečić iz Zagreba, Anđa Kovačević iz Zagreba, Sesvete, Martina Slonjšek iz Zagreba, Pavica Blagdan Vlačević iz Zagreba, Una Klaudija Marunčić iz Zagreba, Pavica Badenić iz Zagreba, Sesvete, Lucija Matić iz Zagreba, Adrijana Šimić (ranije Hrdas) iz Zagreba, Ana Puzak iz Zagreba, Kašina, Martina Kosić iz Zagreba, Darko Ježić iz Zagreba, Željka Josipović iz Zagreba, Dubravka Rašić iz Zagreba, Sesvete, Gabriela Đurić iz Zagreba, Mario Frkovec iz Zagreba, Sesvete, Monika Knežević iz Zagreba, Dražena Jezidžić iz Zagreba, Mirela Đuđa iz Zagreba, Branka Jozić iz Zagreba, Vuger Selo, Jelena Rodić iz Zagreba, Donka Đurić iz Zagreba, Edita Franjić iz Zagreba, Ana Crnoja iz Zagreba, Andrea Ancić iz Zagreba, Dragica Ivančan iz Zagreba, Katerina Đurić iz Zagreba, Ana Jeđud iz Zagreba, Zadvorsko, Mišela Cirimotić iz Zagreba, Silvija Bendelja Fadljević iz Zagreba, Tomo Babić iz Zagreba, Donji Trpuci, Lidija Bubanjić iz Zagreba, Danijela Fuček iz Zagreba, Sesvete, Ivana Dedić iz Zagreba, Mirjana Jerković iz Zagreba, Tamara Premužić iz Zagreba, Sonja Debeljuh Novosel iz Zagreba, Adrijana Merdžo iz Zagreba, Sanja Remeta iz Zagreba, Dijana Matić iz Zagreba, Irena Dedić iz Zagreba, Antun Berišić iz Zagreba, Sesvete, Mirjana Ribić iz Zagreba, Gordana Martić iz Zagreba, Sesvete, Neda Markota iz Zagreba, Kristina Kureš iz Zagreba, Adamovec, Damir Bedeković iz Zagreba, Svetlana Draganić iz

Zagreba, Drago Bartolek Micek iz Zagreba, Ivan Čolić iz Zagreba, Gordana Rizman Radelja iz Zagreba, Tatjana Skočan z Zagreba, Silvio Ivšan iz Zagreba, Donji Trpuci, Sanja Klarić iz Zagreba, Kašina, Kristina Ivić iz Zagreba, Sesvete, Ana Franulović iz Zagreba, Andreja Filipčić iz Zagreba, Ana Radić iz Zagreba, Sesvete, Dominika Ravlić iz Zagreba, Sesvete, Katarina Brezarić iz Zagreba, Natalija Bešlić iz Zagreba, Sesvete, Kristina Čepo iz Zagreba, Joso Fuštin iz Zagreba, Ines Seselja Šalić iz Zagreba, Kristina Sičaja iz Zagreba, Nikolina Holí iz Zagreba, Marija Ancić iz Zagreba, Tatjana Hodžić iz Zagreba, Matilda Lučić iz Zagreba, Belovar, Ines Popović iz Zagreba, Sesvete, Martina Lipovac iz Zagreba, Ivana Jakovljević iz Zagreba, Dumovec, Marijana Bogdanić Ćosić iz Zagreba, Ana Marija Berbić Lacko iz Zagreba, Sesvete, Petar Markolini iz Zagreba, Kristina Jagodin iz Zagreba, Anita Cunk Jarčević iz Zagreba, Sesvete, Sanije Hoti iz Zagreba, Silvana Marinović iz Zagreba, Sesvete, Marija Jakovljević iz Zagreba, Martina Dumić Balvan iz Zagreba, Drago Jurić iz Zagreba, Martina Bležević iz Zagreba, Alisona Knezović iz Zagreba, Soblinec, Marijana Kisić iz Zagreba, Sesvete, Janja Klarić iz Zagreba, Sanja Bukulin iz Zagreba, Marija Korenić iz Zagreba, Marija Kores iz Zagreba, Sesvete, Danijela Ivanović iz Zagreba, Đurđica Marječak-Škorlić iz Zagreba, Marinela Bogatić iz Zagreba, Sesvete, Luči Bakarić Videc iz Zagreba, Marija Čižmešija iz Zagreba, Tereza Markotić iz Zagreba, Tatjana Cesar iz Zagreba, Marica Ljubas iz Zagreba, Sesvete, Željka Kapac iz Zagreba, Anamarija Blažević iz Zagreba, Katarina Jakobljević-Relja iz Zagreba, Ivana Ivezić iz Zagreba, Suzana Kovačić iz Zagreba, Sesvete, Štefica Kožul iz Zagreba, Sesvete, Ivana Hađina iz Zagreba, Armina Anušić iz Zagreba, Cerje, Renata Ljubić iz Zagreba, Andreja Krajnović iz Zagreba, Dragica Kičić iz Zagreba, Kristina Pušnik iz Zagreba, Starjak, Snježana Blažić iz Zagreba, Marija Bančak iz Zagreba, Belovar, Hamida Memedi iz Zagreba, Ozana Karadakić iz Zagreba, Ivana Karadakić iz Zagreba, Hrvoje Krivdić iz Zagreba, Kristina Čičić iz Zagreba, Marina Mamić iz Zagreba, Ivana Ivec iz Zagreba, Andrea Kern iz Zagreba, Mara Radovac iz Zagreba, Mirela Botić iz Zagreba, Osman Seferović iz Zagreba, Sesvete, Ana Ivanović iz Zagreba, Sanja Knezović iz Zagreba, Perica Jelčić iz Zagreba, Janja Knežević iz Zagreba, Andrea Reškovac iz Zagreba, Iva Renić iz Zagreba, Natalija Frleta iz Zagreba, Kristina Đurić iz Zagreba, Kristina Jozić iz Zagreba, Jasmina Krndija iz Zagreba, Lea Filipović iz Zagreba, Jelena Drinovac iz Zagreba, Sesvete, Nikolina Dizdar iz Zagreba, Jana Đurić iz Zagreba, Snježana Jović iz Zagreba, Kristina Antunović iz Zagreba, Lidija Ledić iz Zagreba, Mirjana Jonjić iz Zagreba, Ines Ribić iz Zagreba, Brankica Đurić iz Zagreba, Dino Marunica iz Zagreba, Mirjana Bešlić iz Zagreba, Sesvete, Ivana Cirimotić iz Zagreba, Zorka Aščić iz Zagreba, Tanja Babić iz Zagreba, Sesvete, Ivana Mendeš iz Zagreba, Davorka Cecelja Martinkec iz Zagreba, Silcija Franjić iz Zagreba, Ivana Reka, Rujana Matuka Šulek iz Zagreba, Sanja Babić iz Zagreba, Zvonko Steković iz Zagreba, Jacinta Pušić iz Zagreba, Paruževina, Nataša Cirimotić iz Zagreba, Andrea Maslač Lic iz Zagreba, Kristina Ćosić iz Zagreba, Ela Stipić Modrić iz Zagreba, Martina Kralj iz Zagreba, Anamarija Jedvaj iz Zagreba, Tereza Matić iz Zagreba, Željka Klarić iz Zagreba, Ivan Smirčić iz Zagreba, Dubravka Rašić iz Zagreba, Petra Hrvat iz Zagreba, Sesvete, Kristina Ramaj iz Zagreba, Edita Kaić iz Zagreba, Šašinovec, Ivanka Filipović iz Zagreba, Irena Slišković iz Zagreba, Mara Pušić iz Zagreba, Petra Bapić iz Zagreba, Ankica Karadakić iz Zagreba, Indira Ferhatović iz Zagreba, Sesvete, Anita Kujundžić iz Zagreba, Odra, koje zastupaju Maja Međugorac i Nikola Pleša, odvjelnici u Zagrebu, na sjednici održanoj 14. studenoga 2023. donio je



## **ODLUKU**

Ustavne tužbe podnesene u povodu presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usoz-143/22-91 od 27. veljače 2023. i rješenja Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usoz-149/22-12 od 13. ožujka 2023. odbijaju se.

i

## **RJEŠENJE**

Ustavne tužbe udruge "U djeci je budućnost" sa sjedištem u Zagrebu (u predmetima broj: U-III-1744/2023 i U-III-1934/2023), udruge "U ime obitelji" sa sjedištem u Zagrebu (u predmetu broj: U-III-2150/2023) i "Hrvatske udruge roditelja odgojitelja" sa sjedištem u Zagrebu (u predmetu broj: U-III-2215/2023) odbacuju se kao nedopuštene.

### **Obrazloženje odluke**

#### **I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM**

1. Ustavne tužbe u povodu presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usoz-143/22-91 od 27. veljače 2023. (u daljnjem tekstu: osporena presuda) podnijeli su:

- Ivica Lovrić iz Sesveta, Marija Palić, Romina Bratković, Irena Horvat iz Zagreba, Maja Dučkić, Ana Horvat, Lucija Budinski iz Zagreba, Ornela Ledinščak, Tamara Dragaš, Marija Ancić iz Zagreba, udruga "U djeci je budućnost", koje zastupa Petra Vuksanović, odvjetnica u odvjetničkom društvu Vuksanović i partneri sa sjedištem u Rijeci (predmet broj: U-III-1744/2023),
- Snježana Cirimotić iz Zagreba, koju zastupa Palić Marija, odvjetnica u Zagrebu (predmet broj: U-III-1826/2023),
- Jozefina Čibarić iz Zagreba, koju zastupa Palić Marija, odvjetnica u Zagrebu (predmet broj: U-III-1827/2023),
- Zorica Golomejić iz Zagreba, koju zastupa Palić Marija, odvjetnica u Zagrebu (predmet broj: U-III-1828/2023),
- Dunja Jeleč iz Zagreba, Mirela Krklec iz Sesveta, Marija Čibarić iz Zagreba, Janja Gaši iz Zagreba, Cecelija Filić iz Zagreba, Marija Brekalo iz Zagreba, Marko Gaši iz Zagreba, Elizabeta Relja iz Zagreba, Ljubica Dominiković iz Zagreba, Vesna Antić iz Zagreba, Ana Golomeić iz Zagreba, Zvonko Palić iz Zagreba, Bernarda Palić iz Zagreba, Marina Palić iz Zagreba, Anđelina Antić iz Zagreba, Ivan Škunca iz Zagreba, Marina Glasnović iz Zagreba, Josipa Lončarić iz Zagreba, Joakim Palić iz Zagreba, Višnja Rodić iz Zagreba, Josipa Lučić Veseli iz Zagreba, Lidija Cirimotić iz Zagreba, Marina Zmaj iz Zagreba, Marina Čanović iz Zagreba, Amela Čalušić iz Zagreba, Antoneta Bitiqi iz Zagreba, Magdalena Mitraković iz Zagreba, Marina Filić iz Zagreba, Paulina Petković iz Zagreba, Nikolina Fojs iz Zagreba, Paulina Kutnar iz Zagreba, Mila Đuran iz Zagreba, Tea Jozić iz Zagreba, Iva Jozić iz Zagreba, Petra Bošnjak iz Zagreba, Danijela Mažuran iz Zagreba, Brankica Čibarić iz Zagreba, Ozana Zovak iz Zagreba, Ana Horvatić Vlajčić iz Zagreba, Antoneta Duhaj Brekalo iz

Zagreba, Zvonko Filić iz Zagreba, Martina Novosel iz Zagreba, Petra Krpan iz Zagreba, Ljiljana Mravunac iz Zagreba, Kristina Glasnović iz Zagreba, Paulina Matković iz Zagreba, Kristina Kutnar iz Zagreba, Marija Fabrični iz Zagreba, Kristina Glasnović iz Zagreba, Antoneta Glasnović iz Zagreba, Kristina Petrović iz Zagreba, Emanuela Gucić iz Zagreba, Cecilija Pavlović iz Zagreba, Sanela Martinčević iz Zagreba, Vesna Palić iz Zagreba, Marijo Golomejić iz Zagreba, Katarina Lukić iz Zagreba, Lovrina Glasnović iz Zagreba, Ines Tunić iz Zagreba, Ivana Maslač iz Zagreba, Biserka Ćosić iz Zagreba, Marija Pervan Lukić iz Zagreba, Josipa Drenski iz Zagreba, Cecilija Šaljan iz Zagreba, Filomena Dominković iz Zagreba, Elizabeta Glasnović iz Zagreba, Katarina Periša iz Zagreba, Danijela Karamatić iz Zagreba, Maja Karadakić iz Zagreba, Sanja Karadakić iz Zagreba, Ivana Glasnović iz Zagreba, Marija Andretić iz Zagreba, Ivana Berišić iz Zagreba, Željka Glasnović iz Zagreba, Roki Antić iz Zagreba, Mario Karamatić iz Zagreba, Paško Jozić iz Zagreba, Paulina Karadakić iz Zagreba, Zlato Betušić iz Zagreba, Nataša Gečević iz Zagreba, Mihaela Palić iz Zagreba, Helena Gucić iz Zagreba, Andrea Skukan iz Zagreba, Matea Slunjski iz Zagreba, Antonija Pejić iz Zagreba, Marina Tomljenović iz Zagreba, Silvija Jerkunica iz Zagreba, Marinela Fućec iz Zagreba, Dragana Vulelija iz Zagreba, Marija Rešković iz Zagreba, Ančica Junaković iz Zagreba, Anamarija Jularić iz Hrvatskog Leskovca, Ivana Ćulap iz Lučkog, Štefica Anušić iz Zagreba, Marina Milinković iz Zagreba, Patrycja Izabella Sabljo iz Zagreba, Jela Đebro iz Zagreba, Dunja Kravos Krišto iz Zagreba, Adrijana Mijačević iz Zagreba, Ana Stjepanović Nikić iz Zagreba, Petra Renić iz Zagreba, Ana Horvat iz Zagreba, Ana Velić iz Zagreba, Matija Šimunović iz Zagreba, Ana Marija Jokić iz Zagreba, Sara Caljkušić iz Zagreba, Štefica Vuljar iz Zagreba, Željka Tušek iz Zagreba, Ana Dominković iz Zagreba, Radica Djaković iz Zagreba, Katarina Antić iz Zagreba, Šefika Antić iz Zagreba, Dijana Ivanković iz Sesveta, Lucija Milić iz Zagreba, Tereza Palić iz Zagreba, Andrijana Cirimotić iz Zagreba, Dragica Golomejić Radojčić iz Zagreba, Marija Ancić iz Zagreba, Gordana Majpruz iz Sesveta, Bernardica Barbarić iz Zagreba, Tereza Antić iz Zagreba, Josipa Stanić iz Zagreba, Mihaela Matica iz Zagreba, Veronika Jkaovljević iz Zagreba, Vera Prežec iz Zagreba, Danijela Tujčić iz Zagreba, Anastazija Jurčević iz Zagreba, Natali Modrić iz Zagreba, Jelena Topalović iz Zagreba, Maja Pavlić iz Zagreba, Biljana Majdić Gušić iz Zagreba, Zina Šogorić iz Zagreba, Maja Čičić iz Zagreba, Suzana Metes iz Zagreba, Nasta Palić iz Zagreba, Željka Dodić iz Zagreba, Paulina Karamatić iz Zagreba, Veronika Karamatić iz Zagreba, Dilajla Palić iz Zagreba, Irena Dučkić Glasnović iz Zagreba, Petar Berišić iz Zagreba, Jozo Kодиć iz Zagreba, Ružica Dominković iz Zagreba, Laura Đonović iz Zagreba, Ana Dominković iz Zagreba, Lidija Andrejić iz Zagreba, Ivica Berišić iz Zagreba, Francika Dominković iz Zagreba, Antonia Glasnović iz Zagreba, Aida Kartal iz Zagreba, Vedrana Čović iz Zagreba, Ivona Milinović iz Zagreba, Verka Perić iz Zagreba, Nikolina Božičević iz Zagreba, Naim Tahirović iz Zagreba, Biljana Cirimotić iz Zagreba, Jasmina Palić iz Zagreba, Lidija Macukić iz Zagreba, Lidija Štrukelj iz Zagreba, Marija Bosiočića iz Zagreba, Martina Topalović iz Zagreba, Renata Kraljević iz Zagreba, Goran Sertić iz Zagreba, Leopold Antić iz Zagreba, Danijela Pavić iz Zagreba, Martina Glasnović iz Zagreba, Renata Ivaković iz Zagreba, Zlatka Jovanović iz Zagreba, Josipa Matić Lučić iz Zagreba, Snježana Budimir iz Zagreba, Marija Bogdanović iz Zagreba, Vesna Grgić iz Zagreba, Ivana Grganić iz Zagreba, Vanja Marijanović iz Zagreba, Helena Juračić iz Zagreba, Petra Huklek iz Zagreba, Josipa Dučkić iz Zagreba, Ornela Šorša iz Zagreba, Martina Vidak iz Zagreba, Ivona Gusak iz Zagreba, Danijela Jurakić iz Sesveta, Ivana Tomkić iz Zagreba, Tihana Kolić Sućec iz Zageba, Paula Kardum iz Zagreba, Ivana Mršić iz Zagreba, Ana

Rakinac iz Zagreba, Maja Dučkić iz Zagreba, Anita Krnjić iz Zagreba, Danijel Šalković iz Zagreba, Anita Kolega iz Zagreba, Dijana Šveljo iz Zagreba, Sandra Macukić iz Zagreba, Mirela Salopek iz Zagreba, Viktorija Glasnović iz Zagreba, Valentina Katić iz Sesveta, Paulina Jozić iz Zagreba, Emilija Brlečić iz Zagreba, Tereza Rodić iz Zagreba, Čibarić Anton iz Zagreba, Daniela Jukić iz Zagreba, Vanja Majstorović iz Zagreba, Irena Horvat iz Zagreba, Gordana Vujević iz Zagreba. Gordana Obad iz Zagreba, Marić Ana iz Sesveta, Gordana Hauskneht iz Sesveta, Ana Tunić iz Zagreba, Irena Franjković iz Zagreba, Borislav Dodić iz Zagreba, Nataša Gečević iz Zagreba, Kristina Gečević iz Zagreba, Ana Jelić iz Zagreba, Tereza Kolegjeraj iz Zagreba, Marijana Čavar iz Sesveta, Marija Tomkić iz Zagreba, Kristina Klenkar iz Zagreba, Luca Crnoja iz Sesveta, Marina Orešković iz Zagreba, Ana Krnjak iz Sesveta, Mirjana Mirković iz Sesveta, Ljiljana Maras iz Sesveta, Darija Jozić iz Sesveta, Nikolina Marjanović iz Zagreba, Maja Filipović iz Zagreba, Ana Glasnović iz Zagreba, Ana Ivanović iz Zagreba, Donka Đurić iz Zagreba, Ivana Glasnović iz Zagreba, Nina Tomkić iz Zagreba, Renata Glasnović iz Zagreba, Dubravka Glasnović iz Zagreba, Marina Beljo iz Zagreba, Sanja Đaković iz Zagreba, Julijana Markovinović iz Sesveta, Katarina Glasnović iz Zagreba, Mirela Milinović iz Zagreba, Marijana Glasnović iz Zagreba, Marina Godec iz Sesveta, Josipa Dominković iz Zagreba, Šaha Delihodžić iz Sesveta, Dominković Kata iz Zagreba, Danica Mostarac iz Sesveta, Marijana Švelić iz Sesveta, Alen Đurić iz Zagreba, Diana Cesar iz Zagreba, Petra Bošnjak iz Zagreba, Andrea Osvald iz Zagreba, Ivana Zebac iz Zagreba, Biserka Gucić iz Zagreba, Andrea Zubčević iz Zagreba, Vahida Dizep iz Zagreba, Iva Volarić iz Zagreba, Katarina Dujman iz Zagreba, Dubravka Skočić iz Zagreba, Brigita Žugelić iz Zagreba, Marija Umičević iz Zagreba, Filomena Ivanović iz Zagreba, Katarina Karamatić iz Zagreba, Marija Danilović iz Zagreba, Robert Gaši iz Zagreba, Anita Zagorec iz Zagreba, Sonja Havaranek iz Zagreba, Nikolina Šimecki iz Zagreba, Ornela Ledinščak iz Zagreba, Dijana Jurišić iz Sesveta, Gabrijela Bekavac iz Zagreba, Katarina Glasnović iz Zagreba, Kristina Mašić iz Zagreba, Jelena Livaja iz Sesveta, Helena Kirinec iz Zagreba, Dalibor Tunguz iz Zagreba, Agica Filić iz Zagreba, Nikolina Ivrić iz Zagreba, Ivana Pekez iz Sesveta, Janja Janković iz Sesveta, Kristina Šabić iz Zagreba, Josipa Klarić iz Zagreba, Marina Katić iz Sesveta, Katarina Barišić iz Zagreba, Marina Tomkić iz Zagreba, Katarina Kanežević iz Zagreba, Elizabeta Matić iz Zagreba, Anđelina Palić iz Zagreba, Nevenka Radoš iz Zagreba, Sanja Bujanović iz Zagreba, Nikolina Žugčić iz Zagreba, Tea Ištvanović iz Zagreba, Marina Karamatić iz Zagreba, Marina Gracin Baštek iz Zagreba, Slađana Jozić iz Zagreba, Natalija Berišić iz Zagreba, Martina Ivanović iz Zagreba, Marija Jambrec iz Zagreba, Marijana Milanović iz Zagreba, Mladen Popović iz Zagreba, Marija Majer iz Zagreba, Irena Macukić iz Zagreba, Jacinta Pušić iz Zagreba, Andreja Vrsajko iz Sesveta, Martina Babić iz Sesveta, Ana Puzak iz Sesveta, Marina Mamić iz Sesveta, Ivona Dokša iz Sesveta, Nikolina Alilović iz Sesveta, Ivana Lukačin iz Zagreba, Mirela Hunset iz Zagreba, Ana Harapin iz Zagreba, Romina Bratković iz Zagreba, Mira Smiljanić iz Zagreba, Arijana Kelava iz Zagreba, Sanja Galijan iz Zagreba, Vesna Bradarić iz Zagreba, Marina Jakupović iz Zagreba, Lidija Kos iz Zagreba, Sonja Mlinac iz Zagreba, Kosjenka Štefanić iz Zagreba, Nataša Vujica iz Zagreba, Horvat Anđelka iz Zagreba, Dolores Brnat Jukić iz Zagreba, Jelena Martić iz Zagreba, Josipa Budeš iz Zagreba, Dejana Trbović - Maravić iz Zagreba, Ljiljana Sečenj Ladović iz Zagreba, Anamarija Juretić iz Zagreba, Maja Lisec Oršulić iz Zagreba, Dragana Božić iz Zagreba, Antonija Lukić iz Zagreba, Lucija Budinski iz Zagreba, Dijana Grdić iz Zagreba, Virđinija Perković Barzoluzzi iz Zagreba, Ivana Lozančić iz Sesveta, Mara Lukić iz Zagreba, Marija Zečić iz Zagreba,

Katarina Vučinović iz Zagreba, Ivana Umrić iz Zagreba, Mirela Vukić iz Zagreba, Ivana Čelan iz Zagreba, Božica Pereković iz Zagreba, Kristina Šolić iz Zagreba, Paola Jurša iz Zagreba, Natalija Francetić iz Zagreba, Anita Radičević iz Zagreba, Klara Kihak iz Zagreba, Radmila Milić iz Zagreba, Angelina Pataran iz Zagreba, Kristina Kokolić iz Zagreba, Monika Barišić iz Zagreba, Petra Reicher iz Zagreba, Tanja Mahenić iz Zagreba, Petra Rajković iz Zagreba, Mirela Ilić iz Zagreba, udruga "U djeci je budućnost" sa sjedištem u Zagrebu, Marija Palić iz Zagreba, Đurđica Štefičar iz Zagreba, Antonela Čibarić iz Zagreba, Marija Jozić iz Zagreba, Anton Čibarić iz Zagreba, Ninoslav Matić, Vuglek Jozefina, Marija Đurić, Selime Sović iz Zagreba, Vanja Džebić iz Zagreba, Sandra Saratlija iz Zagreba, Vesna Devčić iz Zagreba, Dunja Dubac iz Zagreba, Tatjana Sušac iz Lučkog, Olena Filippova Jurin iz Zagreba, Petra Stojaković iz Zagreba, Oksana Lukunić iz Zagreba, Leonardo Filić iz Zagreba, Ana-Marija Golub iz Zagreba, Ozana Keleminović iz Belovara, Marija Maras iz Zagreba, Lidija Oputrić iz Zagreba, Iva Doko iz Zagreba, Gordana Balta iz Zagreba, Monika Kohanić Ibranović iz Sesveta, Marina Mendeš iz Zagreba, Ivana Hrženjak iz Zagreba, Tamara Dragaš iz Zagreba, Božana Tufekčić iz Zagreba, Lucija Pejazić iz Zagreba, Dragana Stažić iz Zagreba, Ivana Trupeljak iz Zagreba, Helena Pentek iz Zagreba, Sandra Petarić iz Zagreba, Željka Marković iz Zagreba, Tetyana Medić iz Sesveta, Mirjana Pratljačić iz Sesveta, Marijana Kovarić iz Zagreba, Iva Kusulja iz Zagreba, Marija Slavić iz Zagreba, Mihaela Kužilek iz Zagreba, Andrijana Tica iz Zagreba, Monika Kohanić Ibranović iz Sesveta, Ana Fiolić iz Zagreba, Ivana Babić iz Zagreba, koje zastupa Ksenija Vržina, odvjetnica u Zagrebu (predmet broj: U-III-1934/2023),

- udruga "U ime obitelji" sa sjedištem u Zagrebu, koju zastupa Željka Markić, predsjednica udruge, Danijela Kapitan iz Zagreba, Mihaela Maras iz Zagreba, Tatjana Pranić iz Sesveta, Kata Bešlić iz Zagreba, Jelena Hadžić iz Zagreba, Martina Mađarić iz Zagreba, Anica Aščić iz Zagreba, Vesnica Baćak iz Sesveta, Janja Ljubić iz Zagreba, Zorica Bajić iz Zagreba, Tatjana Cvjetičanin iz Zagreba, Mara Katavić iz Sesveta, Željana Ilić iz Zagreba, Danijela Karadža iz Zagreba, Helena Krezo iz Zagreba, Fata Seferović iz Zagreba, Dragica Marušić iz Zagreba, Vesna Relković iz Zagreba, Nikolina Devaj iz Zagreba, Ivana Dolić iz Zagreba, Anton Čičić iz Zagreba, Davorka Jerković iz Zagreba, Marija Komerički iz Sesveta, Maja Abramović iz Zagreba, Diana Jukić iz Zagreba, Gabrijela Lukač iz Zagreba, Tomislav Matan iz Zagreba, Amra Ivanović iz Zagreba, Renata Antunović Pranjić iz Sesveta, Neda Rajić iz Kupinečkog Kraljevca, Marta Svirac iz Zagreba, Ivana Matica iz Zagreba, Andrea Cetinić iz Zagreba, Oelilton Araujo Santos iz Zagreba, Valentina Bujanović iz Zagreba, Ivana Lešić iz Zagreba, Tomislav Kuleš iz Zagreba, Milka Ćurić iz Sesveta, Maja Ćesić iz Zagreba, Zorica Blažević iz Zagreba, Vesna Putak iz Vurnovca, Ana Čatić iz Zagreba, Katarina Primorac iz Zagreba, Ivana Medved iz Zagreba, Paulina Čibarić iz Soblinca, Mateja Radić-Tunjić iz Zagreba, Biljana Brčina iz Sesveta, Danica Dragić iz Zagreba, Andreja Grkavec iz Zagreba, Vedrana Sinti iz Zagreba, Katarina Sadiković iz Zagreba, Zdenka Mamić iz Zagreba, Nikolina Bući iz Belovara, Maja Berišić iz Zagreba, Jadranka Seferović iz Zagreba, Martina Klarić iz Zagreba, Srećko Novosel iz Zagreba, Marija Kičinbači iz Zagreba, Klaudija Šušak iz Brezovice, Morena Kesić iz Sesveta, Sanja Zajec iz Zagreba, Dragica Badrov iz Zagreba, Snježana Bošnjak iz Zagreba, Ivana Petrov Rančić iz Zagreba, Mirta Miletić iz Zagreba, Tereza Palić iz Zagreba, Dina Ferhatović iz Zagreba, Ivana Foretić iz Sesveta, Katarina Radoš iz Zagreba, Željko Krnjak iz Zagreba, Ana-Marija Tucić iz Zagreba, Branka Jozipović iz Hrvatskog Leskovca, Sanela Šipura iz Zagreba, Janko Fučkala iz Odre, Janja Jeleč iz Zagreba, Marica Sirovina iz Zagreba, Martina Palić iz

Sesveta, Ines Gudelj iz Zagreba, Nina Pavić iz Zagreba, Sandra Šitum iz Sesveta, Ana Sandelić iz Sesveta, Anja Zubak iz Zagreba, Vesna Vugec iz Zagreba, Emanuela Palić iz Zagreba, Paulina Palić iz Zagreba, Eva Klakočer iz Zagreba, Nada Kovačić iz Zagreba, Marica Marasović iz Zagreba, Ivana Vlaić iz Zagreba, Marin Durić iz Zagreba, Žana Vrkljan iz Brezovice, Marijana Brajković iz Glavnice Donje, Jelena Isaković iz Zagreba, Nikolina Puškarić iz Zagreba, Maja Štulić iz Zagreba, Ivana Gečević iz Zagreba, Mirjana Radaković iz Zagreba, Verica Novosel Mijatović iz Zagreba, Željka Pijak iz Zagreba, Snježana Žnidarec iz Zagreba, Mihaela Zaman iz Zagreba, Cecilija Ćurić iz Zagreba, Lucija Vokić Hruška iz Zagreba, Aldijana Hotić Vojić iz Zagreba, Ana Anić Ćurko iz Zagreba, Ana Ban iz Zagreba, Ana Pejić iz Zagrebam Andrijana Cirimotić iz Zagreba, Angelina Valković iz Zagreba, Anita Bujanić iz Zagreba, Antonija Glasnović iz Zagreba, Danijela Trupina iz Zagreba, Doroteja Perović Juha iz Zagreba, Ivana Drmić iz Zagreba, Ivana Forić iz Zagreba, Ivana Kukec iz Zagreba, Ivana Miškuljić iz Zagreba, Ivana Verli iz Zagreba, Josipa Vidović iz Zagreba, Karlo Mijatović iz Zagreba, Kristina Doko iz Zagreba, Kristina Gale iz Zagreba, Lidija Čolić iz Zagreba, Maja Ćubel iz Zagreba, Marija Molnar iz Zagreba, Marija Vukančić iz Zagreba, Marijana Milanović iz Zagreba, Marina Pavić iz Zagreba, Marina Savić iz Zagreba, Matea Pasarić iz Zagreba, Monika Radman Matanović iz Zagreba, Morana Šćrbec iz Zagreba, Nada Lokas iz Zagreba, Petra Tošić iz Zagreba, Petra Sarija iz Zagreba, Renata Ivaković iz Zagreba, Silvija Šekerija iz Zagreba, Tanja Kosjek iz Zagreba, Žaklina Mutić iz Zagreba, Željka Božić iz Zagreba, Irena Vuković iz Zagreb, Vedrana Drča iz Zagreba, Martina Bule iz Zagreba, Marijana Igrc iz Zagreba, Marijo Popović iz Zagreba, Ivanka Ćurić iz Zagreba, Gašpar Đurić iz Zagreba, Nataša Perić iz Zagreba, Gabrijela Bekavac iz Zagreba, Adrijana Pašalić iz Zagreba, Tina Mihaljević iz Zagreba, Božena Švigir iz Zagreba, Danijela Katić iz Zagreba, koje zastupa Karlo Novosel, odvjetnik u Zagrebu (predmet broj: U-III-2150/2023),

- "Hrvatska udruga roditelja odgojitelja" (u daljnjem tekstu: HURO) sa sjedištem u Zagrebu, koju zastupa Ana Marija Berbić Lacko, Antea Katić iz Zagreba, Ante Jelović iz Zagreba, Marija Grgić iz Sesveta, Nenad Tomašić iz Zagreba, Josipa Lučić Veseli iz Zagreba, Antonija Saratlija iz Sesveta, Daška Varga iz Zagreba, Ana Marjančić iz Zagreba, Mirjana Denk iz Zagreba, koje zastupaju Maja Međugorac i Nikola Pleša, odvjetnici u Zagrebu (predmet broj: U-III-2215/2023),

- Nevenka Bogut iz Zagreba, Ljiljana Jurčević Hartney iz Zagreba, Anita Jurčić iz Zagreba, Suzana Jurjević iz Zagreba, Zorica Adžić iz Zagreba, Ljuba Beljan iz Zagreba, Danijela Golec iz Zagreba, Nenad Pranjić iz Zagreba, Janja Janković iz Zagreba, Sesvete, Danijela Jurčić iz Zagreba, Darija Duvnjak iz Zagreba, Marina Jambor iz Zagreba, Jasmina Latinović iz Zagreba, Marijana Polunić iz Zagreba, Ivana Ivanković iz Zagreba, Ankica Hustić iz Zagreba, Marija Roca iz Zagreba, Sesvete, Diana Budeš iz Zagreba, Julijana Ivkić iz Zagreba, Ana Premužić iz Zagreba, Marina Bagarić iz Zagreba, Popovec, Kristina Dujmić iz Zagreba, Dubravka Horvatiček iz Zagreba, Sesvete, Zorica Bukarica iz Zagreba, Marija Markotić iz Zagreba, Soblinec, Vera Prežec iz Zagreba, Ivana Rostohar iz Zagreba, Franciska Marinčić iz Zagreba, Sesvete, Zvezdana Majstorović iz Zagreba, Sesvete, Ana Marija Sabolić Lešnik iz Zagreba, Tereza Rodić iz Zagreba, Stela Klepac iz Zagreba, Sesvete, Sandra Lončar iz Zagreba, Marija Čerina iz Zagreba, Kristina Kešinović iz Zagreba, Sesvete, Miroslava König Barušić iz Zagreba, Horvati, Ana Brkić iz Zagreba, Ivica Majdandžić iz Zagreba, Jelena Martić iz Zagreba, Natalija Berišić iz Zagreba, Lilian Sabljak iz Zagreba, Verica Čabraja iz Zagreba, Dejan Butući iz Zagreba, Selma Kadrić iz Zagreba, Andrea Radović iz Zagreba, Ivona Dokša iz Zagreba, Sesvete, Milena

Markov iz Zagreba, Štefica Jakupović iz Zagreba, Emilija Brlečić iz Zagreba, Anđa Kovačević iz Zagreba, Sesvete, Martina Slonjšek iz Zagreba, Pavica Blagdan Vljčević iz Zagreba, Una Klaudija Marunčić iz Zagreba, Pavica Badenić iz Zagreba, Sesvete, Lucija Matić iz Zagreba, Adrijana Šimić (ranije Hrdas) iz Zagreba, Ana Puzak iz Zagreba, Kašina, Martina Kosić iz Zagreba, Darko Ježić iz Zagreba, Željka Josipović iz Zagreba, Dubravka Rašić iz Zagreba, Sesvete, Gabriela Đurić iz Zagreba, Mario Frkovec iz Zagreba, Sesvete, Monika Knežević iz Zagreba, Dražena Jezidžić iz Zagreba, Mirela Đuđa iz Zagreba, Branka Jozić iz Zagreba, Vuger Selo, Jelena Rodić iz Zagreba, Donka Đurić iz Zagreba, Edita Franjić iz Zagreba, Ana Crnoja iz Zagreba, Andrea Ancić iz Zagreba, Dragica Ivančan iz Zagreba, Katerina Đurić iz Zagreba, Ana Jeđud iz Zagreba, Zadvorsko, Mišela Cirimotić iz Zagreba, Silvija Bendelja Fadljević iz Zagreba, Tomo Babić iz Zagreba, Donji Trpuci, Lidija Bubanj iz Zagreba, Danijela Fuček iz Zagreba, Sesvete, Ivana Dedić iz Zagreba, Mirjana Jerković iz Zagreba, Tamara Premužić iz Zagreba, Sonja Debeljuh Novosel iz Zagreba, Adrijana Merdžo iz Zagreba, Sanja Remeta iz Zagreba, Dijana Matić iz Zagreba, Irena Dedić iz Zagreba, Antun Berišić iz Zagreba, Sesvete, Mirjana Ribić iz Zagreba, Gordana Martić iz Zagreba, Sesvete, Neda Markota iz Zagreba, Kristina Kureš iz Zagreba, Adamovec, Damir Bedeković iz Zagreba, Svetlana Draganić iz Zagreba, Drago Bartolek Micek iz Zagreba, Ivan Čolić iz Zagreba, Gordana Rizman Radelja iz Zagreba, Tatjana Skočan z Zagreba, Silvio Ivšan iz Zagreba, Donji Trpuci, Sanja Klarić iz Zagreba, Kašina, Kristina Ivić iz Zagreba, Sesvete, Ana Franulović iz Zagreba, Andreja Filipčić iz Zagreba, Ana Radić iz Zagreba, Sesvete, Dominika Ravlić iz Zagreba, Sesvete, Katarina Brezarić iz Zagreba, Natalija Bešlić iz Zagreba, Sesvete, Kristina Čepo iz Zagreba, Joso Fuštin iz Zagreba, Ines Seselja Šalić iz Zagreba, Kristina Sičaja iz Zagreba, Nikolina Holi iz Zagreba, Marija Ancić iz Zagreba, Tatjana Hodžić iz Zagreba, Matilda Lučić iz Zagreba, Belovar, Ines Popović iz Zagreba, Sesvete, Martina Lipovac iz Zagreba, Ivana Jakovljević iz Zagreba, Dumovec, Marijana Bogdanić Ćosić iz Zagreba, Ana Marija Berbić Lacko iz Zagreba, Sesvete, Petar Markolini iz Zagreba, Kristina Jagodin iz Zagreba, Anita Cunk Jarčević iz Zagreba, Sesvete, Sanije Hoti iz Zagreba, Silvana Marinović iz Zagreba, Sesvete, Marija Jakovljević iz Zagreba, Martina Dumić Balvan iz Zagreba, Drago Jurić iz Zagreba, Martina Bležević iz Zagreba, Alisona Knezović iz Zagreba, Soblinec, Marijana Kisić iz Zagreba, Sesvete, Janja Klarić iz Zagreba, Sanja Bukulin iz Zagreba, Marija Korenić iz Zagreba, Marija Kores iz Zagreba, Sesvete, Danijela Ivanović iz Zagreba, Đurđica Marječak-Škorlić iz Zagreba, Marinela Bogatić iz Zagreba, Sesvete, Luči Bakarić Videc iz Zagreba, Marija Čižmešija iz Zagreba, Tereza Markotić iz Zagreba, Tatjana Cesar iz Zagreba, Marica Ljubas iz Zagreba, Sesvete, Željka Kapac iz Zagreba, Anamarija Blažević iz Zagreba, Katarina Jakobljević-Relja iz Zagreba, Ivana Ivezić iz Zagreba, Suzana Kovačić iz Zagreba, Sesvete, Štefica Kožul iz Zagreba, Sesvete, Ivana Hađina iz Zagreba, Armina Anušić iz Zagreba, Cerje, Renata Ljubić iz Zagreba, Andreja Krajnović iz Zagreba, Dragica Kičić iz Zagreba, Kristina Pušnik iz Zagreba, Starjak, Snježana Blažić iz Zagreba, Marija Bančak iz Zagreba, Belovar, Hamida Memedi iz Zagreba, Ozana Karadakić iz Zagreba, Ivana Karadakić iz Zagreba, Hrvoje Krivdić iz Zagreba, Kristina Čičić iz Zagreba, Marina Mamić iz Zagreba, Ivana Ivec iz Zagreba, Andrea Kern iz Zagreba, Mara Radovac iz Zagreba, Mirela Botić iz Zagreba, Osman Seferović iz Zagreba, Sesvete, Ana Ivanović iz Zagreba, Sanja Knezović iz Zagreba, Perica Jelčić iz Zagreba, Janja Knežević iz Zagreba, Andrea Reškovic iz Zagreba, Iva Renić iz Zagreba, Natalija Frleta iz Zagreba, Kristina Đurić iz Zagreba, Kristina Jozić iz Zagreba, Jasmina Krndija iz Zagreba, Lea Filipović iz Zagreba, Jelena Drinovac iz

Zagreba, Sesvete, Nikolina Dizdar iz Zagreba, Jana Đurić iz Zagreba, Snježana Jović iz Zagreba, Kristina Antunović iz Zagreba, Lidija Ledić iz Zagreba, Mirjana Jonjić iz Zagreba, Ines Ribić iz Zagreba, Brankica Đurić iz Zagreba, Dino Marunica iz Zagreba, Mirjana Bešlić iz Zagreba, Sesvete, Ivana Cirimotić iz Zagreba, Zorka Aščić iz Zagreba, Tanja Babić iz Zagreba, Sesvete, Ivana Mendeš iz Zagreba, Davorka Cecelja Martinkec iz Zagreba, Silcija Franjić iz Zagreba, Ivana Reka, Rujana Matuka Šulek iz Zagreba, Sanja Babić iz Zagreba, Zvonko Steković iz Zagreba, Jacinta Pušić iz Zagreba, Paruževina, Nataša Cirimotić iz Zagreba, Andrea Maslač Lic iz Zagreba, Kristina Ćosić iz Zagreba, Ela Stipić Modrić iz Zagreba, Martina Kralj iz Zagreba, Anamarija Jedvaj iz Zagreba, Tereza Matić iz Zagreba, Željka Klarić iz Zagreba, Ivan Smirčić iz Zagreba, Dubravka Rašić iz Zagreba, Petra Hrvat iz Zagreba, Sesvete, Kristina Ramaj iz Zagreba, Edita Kaić iz Zagreba, Šašinovec, Ivanka Filipović iz Zagreba, Irena Slišković iz Zagreba, Mara Pušić iz Zagreba, Petra Bapić iz Zagreba, Ankica Karadakić iz Zagreba, Indira Ferhatović iz Zagreba, Sesvete, Anita Kujundžić iz Zagreba, Odra, koje zastupaju Maja Međugorac i Nikola Pleša, odvjetnici u Zagrebu (predmet broj: U-III-2216/2023).

**1.2.** Osporenom presudom, u postupku ocjene zakonitosti općeg akata jedinice lokalne samouprave iz članka 3. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21.; u daljnjem tekstu: ZUS), odbijeni su prijedlozi podnositelja prijedloga Dunje Jeleč i drugih, HURO-a i drugih te udruge "U ime obitelji" za ocjenu zakonitosti Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja klasa: 024-01/22-03/320, urbroj: 251-16-04-22-7, koju je 8. rujna 2022. donijela Gradska skupština Grada Zagreba (u daljnjem tekstu navodi se i kao: Grad Zagreb ili donositelj), a objavljena je 9. rujna 2022. u "Službenom glasniku Grada Zagreba" broj 25/22. (u daljnjem tekstu: Odluka/22), (točka I. izreke osporene presude). Nadalje, s danom donošenja osporene presude stavljeno je izvan snage rješenje toga suda broj: Usovz- 143/22-15 od 12. prosinca 2022. (točka II. izreke osporene presude), te je odbijen zahtjev podnositelja prijedloga za naknadu troškova upravnog spora (točka III. izreke osporene presude).

**1.3.** Podnositeljica Snježana Cirimotić (predmet broj: U-III-1826/2023), podnositeljica Jozefina Čibarić (predmet broj: U-III-1827/2023), podnositeljica Zorica Golomejić (predmet broj: U-III-1828/2023), podnositelji Jeleč i drugi (predmet broj: U-III-1934/2023), podnositelji Kapitan i drugi (predmet broj: U-III-2150/2023), podnositelji Katić i drugi (predmet broj: U-III-2215/2023) i podnositelji Bogut i drugi (predmet broj: U-III-2216/2023) podnijeli su ustavnu tužbu i u povodu rješenja Visokog upravnog suda broj: Usovz-149/22-12 od 13. ožujka 2023., kojim je na temelju članka 88. stavka 2. ZUS-a obustavljen postupak u više predmeta toga suda u kojima su podnositelji podnijeli prijedloge za ocjenu zakonitosti Odluke/22 iz bitno istovrsnih pravnih i činjeničnih razloga koji su već ocijenjeni neosnovanima u osporenoj presudi (u daljnjem tekstu: rješenje od 13. ožujka 2023.).

**2.** Pozivom na članak 67. stavak 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) podnositelji Jeleč i drugi (predmet broj: U-III-1934/2023), podnositelji HURO i drugi (predmet broj: U-III-2215/2023) i podnositelji Bogut i drugi (predmet broj: U-III-2216/2023) predložili su Ustavnom sudu da odgodi ovrhu osporene presude i rješenja od 13. ožujka 2023.

**3.** Podnositelji Kapitan i drugi (predmet broj: U-III-2150/2023) u podnesku koji sadrži ustavnu tužbu u povodu osporene presude i rješenja od 13. ožujka 2023. naveli su da podnose i prijedlog za pokretanje postupka ocjene suglasnosti Odluke/22 s Ustavom i zakonom te su zatražili obustavu izvršenja Odluke/22 "do donošenja odluke u postupku ocjene suglasnosti s Ustavom i zakonom". Nadalje, u istom podnesku (ustavnoj tužbi), pozivom na članak 63. Ustavnog zakona, prije nego što je iscrpljen redovan pravni put, podnositelji tvrde da ustavnu tužbu podnose i protiv pojedinačnih rješenja kojima je na temelju osporene Odluke/22 odlučeno o njihovim pravima te traže da Ustavni sud poništi ta rješenja.

**3.1.** Dopisom Ustavnog suda broj: RA-9/2023 od 12. svibnja 2023. punomoćnik podnositelja pozvan je razdvojiti podneske te je 19. svibnja 2023., u zadanom roku, dostavio zasebne podneske (ustavne tužbe) za svaki pojedini predmet, njih sedamnaest. Ti se predmeti na Ustavnom sudu vode pod brojevima: U-IIIB-2815/2023, U-IIIB-2841/2023, U-IIIB-2842/2023, U-IIIB-2843/2023, U-IIIB-2844/2023, U-IIIB-2845/2023, U-IIIB-2846/2023, U-IIIB-2847/2023, U-IIIB-2848/2023, U-IIIB-2849/2023, U-IIIB-2850/2023, U-IIIB-2851/2023, U-IIIB-2852/2023, U-IIIB-2853/2023, U-IIIB-2854/2023, U-IIIB-2855/2023, U-IIIB-2856/2023 i U-IIIB-2857/2023.

**4.** Podneskom zaprimljenim u Ustavnom sudu 27. travnja 2023. mr. sc. Ksenija Vržina, odvjetnica u Zagrebu, obavijestila je Ustavni sud da joj je podnositeljica Marijana Milanović opozvala punomoć (predmet broj: U-III-1934/2023).

**5.** Podnositelji u ustavnoj tužbi navode da su im osporenim presudom i rješenjem od 13. ožujka 2023. povrijeđena ustavna prava zajamčena Ustavom Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/02., 76/10. i 5/14.), prava zajamčena Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispravak, 14/02., 1/06. i 13/17.; u daljnjem tekstu: Konvencija) te prava zajamčena Konvencijom o pravima djeteta (New York, 20. studenoga 1989. - Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima djeteta - Odluka o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji, "Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 12/93.).

**6.** Podnositelji HURO i drugi (predmet broj: U-III-2215/2023) i podnositelji Bogut i drugi (predmet broj: U-III-2216/2023) u ustavnim tužbama navode da su u povodu osporene presude, odnosno rješenja od 13. ožujka 2023., pozivom na članak 78. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. - odluka Ustavnog suda, 29/17. i 110/21.; u daljnjem tekstu: ZUS), Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: DORH) podnijeli zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude.

**6.1.** DORH je dopisom broj: GZ-DO-35/2023-4 od 2. svibnja 2023. zatražio od Ustavnog suda dostavu spisa Visokog upravnog suda broj: Usoz-143/22 radi donošenja odluke o zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude. Predmetni spis vraćen je Ustavnom sudu 6. rujna 2023. uz prateći dopis DORH-a broj: GZ-DO-35/2023-13 od 4. rujna 2023. (zaprimljen u predmetu Ustavnog suda broj: U-III-2215/2023, list 587.) u kojem je navedeno da DORH nije podnio zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, jer prema članku 78. ZUS-a nije ovlašten podnijeti taj pravni lijek protiv odluke Visokog



upravnog suda donesene u postupku ocjene zakonitosti općeg akta, a da je takvo stajalište zauzeo i Vrhovni sud Republike Hrvatske u odluci broj: U-zpz-10/14-4 od 4. veljače 2015.

**6.2.** Tijekom ustavnosudskog postupka pojedini podnositelji su Ustavnom sudu dostavili više podnesaka nazvanih požurnica, kojim su zatražili ubrzanje ustavnosudskog postupka (podnesci od 25. svibnja 2023., 29. svibnja 2023., 19. lipnja 2023. i 24. srpnja 2023. u predmetu broj: U-III-1934/2023, podnesci od 3. srpnja 2023. i 11. rujna 2023. u predmetu broj: U-III-2215/2023, podnesci od 3. srpnja 2023. i 11. rujna 2023. u predmetu broj: U-III-2216/2023, podnesak od 1. rujna 2023. u predmetu broj: U-III-2150/2023). Za pravnu narav požurnica koje tijekom postupka podnositelji upućuju Ustavnom sudu v. t. 7. obrazloženja odluke i rješenja broj: U-III-6559/2010 od 13. studenoga 2014. ("Narodne novine" broj 142/14.).

**7.** Za potrebe ustavnosudskog postupka pribavljen je spis Visokog upravnog suda broj: Usov-143/22, kao i određeni podaci o upisu djece roditelja odgojitelja vrtičke dobi u dječje vrtiće u Gradu Zagrebu u pedagoškoj godini 2023./2024., koje je Grad Zagreb dostavio uz dopis klasa: 008-02/23-02/279, urbroj: 251-01-12-23-5 od 3. kolovoza 2023., a koji je zaprimljen na Ustavnom sudu 4. kolovoza 2023.

## **II. ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA**

### **A. NASTANAK I NORMATIVNI RAZVOJ MJERE RODITELJ ODGOJITELJ U GRADU ZAGREBU**

#### **1) ODLUKA/16**

**8.** Na temelju članka 38. točke 2. Statuta Grada Zagreba ("Službeni glasnik Grada Zagreba" broj 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.) Gradska skupština Grada Zagreba je na sjednici održanoj 31. kolovoza 2016. donijela Odluku o novčanoj pomoći za majku odgojiteljicu klasa: 021-05/16-01/226, urbroj: 251-01-05-16-8, koja je objavljena 1. rujna 2016. u "Službenom glasniku Grada Zagreba" broj 16/16., a stupila je na snagu 9. rujna 2016. (u daljnjem tekstu: Odluka:16/16).

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

**8.2.** Člankom 2. stavkom 1. Odluke:16/16 bilo je propisano da se majkom odgojiteljicom smatra 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 Odlukom:16/16.

**8.3.** Člankom 2. stavkom 1. Odluke:16/16 bilo je propisano da se osobom izjednačenom s majkom odgojiteljicom smatra 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 Odlukom:16/16.

**8.4.** Pravo na novčanu pomoć prema Odluci:16/16 mogla je ostvariti majka odgojiteljica i s njom izjednačena osoba ako su, između ostaloga, 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.).

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

**8.6.** 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:16/16.).

**8.7.** Člankom 6. Odluke:16/16 propisani su slučajevi u kojima prestaje pravo na novčanu pomoć. Između ostalog, 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.

**8.8.** Odlukom o izmjenama i dopuni Odluke o novčanoj pomoći za majku odgojiteljicu ("Grada Zagreba" broj 19/16.; u daljnjem tekstu: Odluka:19/16) od 20. listopada 2016., koja je stupila na snagu 1. studenoga 2016., termin "majka odgojiteljica" zamijenjen je terminom "roditelj odgojitelj". Njome je propisano da novčanu pomoć može ostvariti roditelj odgojitelj s kojim najmanje troje djece živi u zajedničkom kućanstvu (članak 4. stavak 2. alineja 1.), dok je prema Odluci:16/16 jedan od uvjeta za ostvarivanje novčane pomoći bio taj da sva djeca žive u zajedničkom kućanstvu s majkom odgojiteljicom, odnosno s njom izjednačenom osobom.

**9.** U daljnjem tekstu za Odluku o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja ("Službeni glasnik Grada Zagreba" broj 16/16. i 19/16.) koristit će se Odluka/16.

**9.1.** Gradski ured za obrazovanje, kulturu i sport, kao nadležno tijelo Grada Zagreba, na temelju Odluke/16 donosio je rješenja kojima je, u slučaju ispunjenja svih uvjeta propisanih tom odlukom, podnositeljima zahtjeva priznavano 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), 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 Republike Hrvatske.

## 2) ODLUKA/18

**10.** Na temelju članka 41. točke 2. Statuta Grada Zagreba ("Službeni glasnik Grada Zagreba" broj 23/16. i 2/18.) Gradska skupština Grada Zagreba je na sjednici održanoj 2. svibnja 2018. donijela novu Odluku o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja klasa: 021-05/18-01/163, urbroj: 251-01-05-18-9, koja je 7. svibnja 2018. objavljena u "Službenom glasniku Grada Zagreba" broj 10/18., a stupila je na snagu 15. svibnja 2018. (u daljnjem tekstu: Odluka/18).

**10.1.** Prema Odluci/18 novčanu pomoć može ostvariti roditelj odgojitelj ako su, između ostalog, 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).

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

**10.3.** Novčana pomoć prestaje, između ostaloga, 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.

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

**10.5.** 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.

**10.6.** 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.

**10.7.** Iz pojedinačnih je odluka donesenih na temelju Odluke/18 koje su Visokom upravnom sudu dostavili podnositelji razvidno da je na temelju Odluke/18 nadležno tijelo Grada Zagreba (Ured za demografiju Grada Zagreba) 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. mjeseca prethodne godine), 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 Zagreba.

### 3) UKIDANJE ODLUKE RODITELJ ODGOJITELJ 2021. GODINE

#### 1) Uvođenje roka za podnošenje zahtjeva

**11.** Na temelju članka 41. točke 2. Statuta Grada Zagreba ("Službeni glasnik Grada Zagreba" broj 23/16., 2/18., 23/18., 3/20., 3/21. i 11/21. - pročišćeni tekst), Gradska skupština Grada Zagreba je na sjednici održanoj 26. kolovoza 2021. donijela Odluku o dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja klasa: 021-05/21-001/310, urbroj: 251-01-03-21-11, koja je objavljena 27. kolovoza 2021. u "Službenom glasniku Grada Zagreba" broj 20/21., te je njome uveden rok za podnošenje zahtjeva za ostvarivanje novčane pomoći (do 5. rujna 2021.). Navedena 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 3. sjednici, 26. kolovoza 2021., donijela je

#### ODLUKU

o dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja

#### Članak 1.

U Odluci o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja (Službeni glasnik Grada Zagreba 10/18) u članku 6. iza stavka 5. dodaju se stavci 6. i 7. koji glase:

'Rok za podnošenje zahtjeva iz stavka 1. ovog članka je 5. rujna 2021.

Zahtjevi podneseni izvan roka iz stavka 6. ovog članka odbacit će se kao nepravodobni.'

#### Članak 2.

Ova odluka stupa na snagu osmogoga dana od dana objave u Službenom glasniku Grada Zagreba."

#### 2) ODLUKA/21

Grad Zagreb je od 5. studenoga 2021. do 4. prosinca 2021. proveo savjetovanje sa zainteresiranom javnošću o Nacrtu Prijedloga Odluke o izmjenama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja, o kojem je sačinjeno završno izvješće objavljeno na internetskoj stranici Grada Zagreba <https://www.zagreb.hr/nacrt-prijedloga-odluke-o-izmjenama-odluke-o-novca/174670> (pristupljeno 18. listopada 2023.).

**12.** U priloženom Obrazloženju Prijedloga Odluke o izmjenama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja (u daljnjem tekstu: Obrazloženje Prijedloga Odluke/21), između ostaloga, navedeno je:

#### "II. OCJENA STANJA, OSNOVNA PITANJA I SVRHA KOJA SE UREĐUJU ODLUKOM

Kod svog inicijalnog uvođenja 2016. godine mjera roditelj odgojitelj nije bila dobro definirana u smislu mjerljivih ciljeva, od utjecaja na demografska kretanja do kratkoročnih i dugoročnih učinaka na korisnike, posebno djecu vrtićke dobi i položaj žena korisnica na tržištu rada, izloženost riziku siromaštva i druge vezane socijalne

učinke.

Demografski ishod mjere namijenjen roditeljima koji imaju troje i više djece nije opravdao ulaganja. U razdoblju od 2016. - 2020. u Gradu Zagrebu je broj treće i više rođene djece porastao za 236, dok je ukupan broj živorođene djece u istom razdoblju pao za 255. S druge strane, porast broja stanovnika u Zagrebu je prema podacima Ureda za demografiju u periodu 2011. – 2020. u uzlaznom trendu. Novi popis stanovništva iz ove godine također pokazuje da je Grad Zagreb u proteklih 10 godina dobio 18 768 stanovnika. Drugim riječima, porast broja stanovnika u Gradu Zagrebu posljedica je prvenstveno migracija.

Dalje, primjenom mjere roditelj odgojitelj djeca korisnika koja su u ranoj i predškolskoj dobi nemaju mogućnost pohađanja dječjih vrtića, a pravo na priuštiv i kvalitetan institucionalni odgoj i obrazovanje za svu djecu rane dobi smanjuje društvene nejednakosti i kasniji rizik od siromaštva i socijalne isključenosti. Također, zbog dugogodišnjeg izbivanja žena s tržišta rada mjera dovodi u pitanje njihovu ekonomsku neovisnost te ih čini podložnijima siromaštvu u starosti. Mogućnost dugotrajnog korištenja mjere do 15 godina života najmlađeg djeteta, otežava reintegraciju žena, kao većinskih korisnica mjere, na tržište rada, povećava stopu rizika od siromaštva za nju i obitelj i negativno utječe na visinu njihovih budućih prihoda, a onda i visinu mirovina.

Na kraju, financijski iznos utrošen na mjeru mogao je biti pravednije raspodijeljen za svu djecu grada Zagreba. Na mjeru roditelj odgojitelj je od 2016. do 2021. utrošena 1,8 milijarda kuna. Prve godine za mjeru je izdvojen 21 milijun kuna, a 2021. bit će potrebno 528 milijuna kuna, odnosno gotovo 44 milijuna kuna mjesečno. Sredstva do sada utrošena za mjeru dostatna su za izgradnju 27 vrtića, od čega bi imali koristi svi roditelji, 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 nediskriminatorni pristup prema kojem sva djeca imaju pravo na priuštiv i kvalitetan vrtić.

Zaključno, mjera roditelj odgojitelj je proizvela iznimno visok financijski trošak, a mali ili dvojbena demografski učinak, što znači da nije opravdala svrhu. Istovremeno, imala je negativan učinak na uključenost žena u tržište rada i djece u predškolski odgoj. Stoga predloženim izmjenama korisnicima kojima je dijete za koje se koristi mjeru navršilo 7 godina prestaje novčana potpora s 30. travnja 2022., ali im se otvara mogućnost zaposlenja po stupanju izmjena na snagu i istovremenog primanja naknade do 30. travnja 2022. Korisnicima kojima je dijete za koje koriste mjeru mlađe od 7 godina, od 1. svibnja 2022. mjesečna naknada se smanjuje na 1.000,00 kn, ali im se otvara mogućnost zaposlenja po stupanju izmjena na snagu i istovremenog primanja naknade do sedme godine djeteta za koje se koristi mjeru te omogućuje upis djece u dobi od 3 - 6 godina u vrtić."

**12.1.** Na temelju članka 41. točke 2. Statuta Grada Zagreba, Gradska skupština Grada Zagreba donijela je na sjednici 9. prosinca 2021. Odluku o izmjenama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja (u daljnjem tekstu: Odluka/21), koja glasi:

"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."

## 1) OBAVIJESTI O NEZAKONITOSTI ODLUKE/21

**13.** Podnositelji su Visokom upravnom sudu podnijeli obavijesti o nezakonitosti Odluke/21, osporavajući je 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/21, novčana pomoć prestaje stupanjem na snagu osporavane Odluke/21;

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

**13.1.** Podnositelji su u svojim obavijestima o nezakonitosti Odluke/21 istaknuli:

- da osporavani opći akt ima povratno djelovanje, jer obuhvaća i korisnike novčane pomoći koji su novčanu pomoć ostvarili do njezina stupanja na snagu, na temelju Odluke/16 i Odluke/18, zbog čega nije u suglasnosti s člankom 73. stavkom 5. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" broj 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), člankom 161. stavkom 4. Statuta Grada Zagreba te člankom 90. stavkom 4. Ustava;

- da im je pojedinačnim rješenjima nadležnog tijela, donesenima na temelju ranije donesenih Odluke/16 i Odluke/18, priznato pravo na novčanu pomoć za roditelja odgojitelja, za koju je određeno da će se isplaćivati mjesečno u visini prosječnog iznosa neto mjesečne plaće u Republici Hrvatskoj umanjene za pripadajuće doprinose, porez i prirez, te da im to pravo prestaje kada najmlađe dijete

navrši petnaest godina, pa stoga smatraju da je riječ o stečenom pravu koje je zajamčeno člankom 48. stavkom 1. Ustava i člankom 1. Protokola broj 1 uz Konvenciju;

- da su postojeći korisnici novčane pomoći to pravo stekli na temelju pojedinačnog akta nadležnog tijela protiv kojeg se više ne može podnijeti pravni lijek te stoga opravdano očekuju da će to pravo moći koristiti sve do redovitog prestanka važenja takve odluke, odnosno da imaju pravo na zaštitu svojih legitimnih očekivanja;

- da čak i kad bi se za osporavane odredbe Odluke/21 smatralo da se odnose na pravne situacije koje su u tijeku i da se primjenjuju na zatečene odnose koji se nastavljaju u budućnosti (tzv. nepravna retroaktivnost ili kvaziretroaktivnost), da je odredba kojoj je dano povratno djelovanje suglasna s Ustavom 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; navedena 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 željenog cilja, a podnositelji smatraju da iz obrazloženja koja su prethodila donošenju osporavane Odluke/21 nije razvidno da je riječ o rješenju koje je u javnom interesu;

- da bi održavanjem osporavane Odluke/21 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 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; istaknuli su da donošenje osporavane Odluke/21 nanosi značajnu štetu više od 20.000 djece, čiji su roditelji korisnici mjere roditelj odgojitelj, od kojih je više od 6.000 djece vrtičke dobi;

- da je pogrešno stajalište donositelja Odluke/21 o navodnom negativnom utjecaju predmetnog prava na uključivanje djece u predškolski odgoj, s obzirom na to da su sva djeca iznad šest godina obveznici predškolskog odgoja te su naglašavale činjenicu da Grad Zagreb trenutno ne raspolaže dovoljnim brojem mjesta u vrtićima u koje bi se sva djeca koja su obuhvaćena ovim pravom mogla uključiti;

- da, s obzirom na trenutno stanje na tržištu rada, korisnice prava kojima bi pravo prestalo stupanjem na snagu osporavane Odluke/21 imaju vrlo male izgleda za pronalazak posla u razdoblju koje je ostavljeno do stupanja na snagu Odluke/21 pa se i na taj način one, a i njihove obitelji, dovode u tešku financijsku situaciju, što se također po njihovom mišljenju ne može opravdati javnim interesom;

- da su pojedinačne odluke kojima im je priznato pravo na novčanu pomoć i utvrđena visina novčane pomoći, uvjeti i prestanak prava na novčanu pomoć, postale pravomoćne i izvršne te da se kao takve smatraju imovinom podnositelja; upućuju na stajalište Ustavnog suda izraženo u odluci broj: U-III B-1373/2009 od 7. srpnja 2009. ("Narodne novine" broj 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 poštovana, a njihovo ostvarenje zaštićeno;

- da je nužno ustrajati u provedbi aktivne pronatalitetne politike, kao sastavnog dijela opće razvojne politike; s tim u vezi isticali su da donošenjem osporavane

Odluke/21 nova gradska vlast planira uštedjeti manje od 2 % proračuna Grada Zagreba za 2022. godinu, što je beznačajan iznos u odnosu na važnost konkretne pronatalitetne mjere;

- da donositelj Odluke/21 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; pozvali su se i na članak 13. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine" broj 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.

Za potrebe provođenja testa razmjernosti podnositelji su iznijeli podatke o osobnom i socijalnom statusu roditelja odgojitelja i njihove djece, navodeći u bitnom da su mjere novčane pomoći uglavnom koristile posebno ugrožene i ranjive skupine kao što su osobe s invaliditetom, 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 životnih troškova, izravno ugrožava egzistencija obitelji pojedinih podnositelja, a svakako obrazovanje djece, briga o zdravlju djece i dostojanstven život cijele obitelji.

**13.2.** Podnositelji su zatražili obustavu izvršenja osporavane Odluke/21 do donošenja odluke Visokog upravnog suda o zakonitosti navedene odluke.

## 2) ODGODA IZVRŠENJA ODLUKE/21

**14.** Uzimajući u obzir posljedice koje za adresate Odluke/21 nastupaju njezinim stupanjem na snagu, kao i činjenicu da odlučivanje o zakonitosti osporavane Odluke/21 zahtijeva provođenje složenog postupka, Visoki upravni sud prihvatio je rješenjem broj: Usoz-8/22-55 od 25. travnja 2022. prijedloge podnositelja i na temelju članka 85. stavka 2. ZUS-a obustavio izvršenje osporavane Odluke/21 do donošenja odluke o zakonitosti te odluke.

## 3) PRESUDA VISOKOG UPRAVNOG SUDA OD 5. SRPNJA 2022.

**15.** Presudom Visokog upravnog suda broj: Usoz-8/22-68 od 5. srpnja 2022. (u daljnjem tekstu: presuda od 5. srpnja 2022.) ukinuta je Odluka/21 (točka I. izreke), stavljeno je izvan snage rješenje toga suda broj: Usoz-8/22- 55 od 25. travnja 2022. (točka II. izreke) te je riješeno da ono prestaje važiti danom objave te presude u "Narodnim novinama" (točka III. izreke). Točkom IV. izreke odbijen je zahtjev podnositelja prijedloga za naknadu troškova upravnog spora.

**15.1.** U odnosu na ovlast jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave da uređuje pitanja koja su uređena Odlukom/16, Odlukom/18 i osporavanom Odlukom/21 u obrazloženju presude od 5. srpnja 2022. navedeno je:

"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 Zagreba. 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 Zagreba 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 Zagreb osigurava u skladu sa svojom pronatalitetnom politikom. Dakle, i Odluka/16. i Odluka/18. rezultat su pronatalitetne politike Grada Zagreba u vrijeme donošenja tih odluka. Drugim riječima, Odluka/16. i Odluka/18. rezultat su (političke) volje gradske vlasti Grada Zagreba 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."

**15.2.** U odnosu na pitanje ima li osporavana Odluka/21 povratno djelovanje u obrazloženju presude od 5. srpnja 2022. navedeno je:

"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)JS-a. Naime, s obzirom na to da ZoLP(R)S (člankom 73. stavkom 5.) zabranjuje retroaktivno 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, lako 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. Matulović, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 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 dano 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 Zagreba 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 Zagreba (Ured za demografiju Grada Zagreba) 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 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 Zagreba.

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 Zagreba i Ured za demografiju Grada Zagreba) 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."

**15.3.** Nakon zaključka da je u konkretnom slučaju riječ o "kvazi-retroaktivnosti", u obrazloženju presude od 5. srpnja 2022. slijedi ocjena Visokog upravnog suda u odnosu na prigovor podnositelja da imaju pravo na zaštitu legitimnih očekivanja da će pravo koje su stekli na temelju pojedinačnog akta nadležnog tijela biti ostvareno. Mjerodavni dio obrazloženja u kojem je Visoki upravni sud proveo test razmjernosti glasi:

"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 izvršiti (odluka *Gavella 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 *Kopecky 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 Zagreba kojom je javna vlast željela utjecati na natalitet u Gradu Zagrebu, 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 Zagreb 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 Zagreb, broj živorođene djece u Gradu Zagrebu 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 Zagreb o kretanju ukupnog broja živorođene djece prema redu rođenja od 2011. do 2020.

(...)

135. Navedeni podaci pokazuju da je u razdoblju prije uvođenja mjere ukupan broj živorođene djece u Gradu Zagrebu padao (uz iznimku 2014. godine). Nakon uvođenja mjere trend se nije promijenio: uz iznimku 2018. godine, ukupan broj živorođene djece u Gradu Zagrebu pada. S druge, strane, broj trećerođene djece u Gradu Zagrebu 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 Zagrebu u padu. Broj četvrtorođene i petorođene djece u Gradu Zagrebu od uvođenja mjere 2016. u stalnom je (blagom) porastu.

136. S obzirom na apsolutne brojeve živorođene djece u Gradu Zagrebu u promatranom razdoblju, Sud ne smatra utvrđenim pozitivni utjecaj mjere uvedene Odlukom/16. odnosno Odlukom/18. na demografsku situaciju u Gradu Zagrebu. Na ovakav zaključak upućuju i podaci o stopama prirodnog kretanja stanovništva u Gradu Zagrebu na 1.000 stanovnika, koje je Sudu dostavio Grad Zagreb.

(...)

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 Zagreba 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 Zagrebu je pao godišnji broj živorođene djece, unatoč mjeri i unatoč znatno većem doseljavanju u odnosu na iseljavanje iz Grada Zagreba). 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 izbjivanje 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 Zagreba, 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 Zagreba i u skladu je sa sadašnjom javnom politikom Grada Zagreba utemeljenoj na znanstvenim spoznajama o važnosti kvalitetnog formalnog sustava ranog i predškolskog odgoja.

141. Navedene ciljeve koje je Grad Zagreb želio postići donošenjem osporavane Odluke ovaj Sud smatra legitimnima. Pritom valja imati na umu neupitno pravo predstavničkog tijela Grada Zagreba 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 Zagreb, 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 Zagreba za mjeru iznosi 42 milijuna kuna. Od početka primjene mjere (8. rujna 2016.) do ožujka 2022. iz proračuna Grada Zagreba 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 osmisлити 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 zaštititi 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 Zagreba 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 Zagreba za razdoblje I.-VIII. mjesec prethodne godine (a što je, prema podacima koje je Sudu dostavio Grad Zagreb, 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 dijete ako je dijete 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 Zagreba predviđenih za mjeru na način koji bi obuhvatio svu djecu Grada Zagreba (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 izbivanjem 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 Zagreba iz siječnja 2020., gradonačelnika Grada Zagreba, 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 Zagrebu na dan 22. svibnja 2022.: 252 mjesta u gradskim vrtićima i 61 mjesto u vjerskim vrtićima

8. projekcije o kapacitetima dječjih vrtića u Gradu Zagrebu za pedagošku godinu 2022./23.: oko 6.500 slobodnih mjesta u gradskim vrtićima i oko 700 mjesta u privatnim i vjerskim dječjim vrtićima Grada Zagreba

9. broj upisane djece u dječje vrtiće u Gradu Zagrebu u pedagoškoj godini 2020./21.: 37.157

10. planirano povećanje kapaciteta dječjih vrtića u Gradu Zagrebu do kraja 2022.: za 46 skupina djece (oko 650 djece)

11. planirano povećanje kapaciteta dječjih vrtića u Gradu Zagrebu 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 Zagreba 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 prekomjeren teret."

**15.4.** U odnosu na kompenzacijske mjere u presudi od 5. srpnja 2022. navedeno je:

"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 Zagreba 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."

4) ODLUKA/22

**16.** Grad Zagreb je 29. srpnja 2022. na svojoj internetskoj stranici objavio da otvara savjetovanje sa zainteresiranom javnošću o Nacrtu Prijedloga odluke o izmjenama i dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja od 29. srpnja 2022. do 28. kolovoza 2022. Uz navedenu objavu priloženo je Obrazloženje Prijedloga odluke o izmjenama i dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja (u daljnjem tekstu: Obrazloženje Prijedloga Odluke/22) u kojem je, između ostaloga, navedeno:

"S obzirom na sve naprijed navedeno, gradonačelnik Grada Zagreba predlaže Gradskoj skupštini Grada Zagreba nove izmjene i dopune važeće Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja (Službeni glasnik Grada Zagreba 10/18 i 20/21), vodeći se primarno obrazloženjem Suda vezanim uz načelo razmjernosti.

Sud je dozvolio izmjene vremenskih rokova trajanja novčane pomoći i izmjene visine novčane pomoći, ali uz preporuku da modifikacije postojeće mjere traju dulje vrijeme, tijekom kojeg će se postupnije smanjivati prava u visini i trajanju novčane pomoći.

Predloženim izmjenama i dopunama opet se utvrđuju ublaženi uvjeti za prestanak novčane pomoći jer korisniku mjere novčana pomoć ne prestaje zasnivanjem radnog odnosa, niti upisom djeteta u vrtić. Kao i do sada, Grad Zagreb smatra da je važeća Odluka/18. 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.

Poštujući stav Visokog upravnog suda Republike Hrvatske iznesen u obrazloženju Presude, predložene izmjene i dopune sadrže značajno postupnije iznose i razdoblje prilagodbe od onog koje je bilo predviđeno Odlukom/21.

U skladu s predloženim izmjenama i dopunama novčana pomoć će se nastaviti isplaćivati mjesečno i to:

- do 31. ožujka 2023. u iznosu 65% prosječne bruto plaće djelatnika u gospodarstvu Grada Zagreba za razdoblje I.-VIII. mjesec prethodne godine;
- od 1. travnja 2023. do 30. lipnja 2023. u iznosu neto minimalne plaće za 2023. u Republici Hrvatskoj;

- od 1. srpnja 2023. do prestanka novčane pomoći sukladno članku 7. ove odluke, u iznosu 50% neto minimalne plaće za tekuću godinu u Republici Hrvatskoj.

Za korisnike novčane pomoći čija djeca će do 30. rujna 2023. imati navršениh 7 ili više godina, novčana pomoć prestaje s tim datumom. Nakon 30. rujna 2023., kada dijete za koje je ostvarena novčana pomoć napuni 7 godina, korisnik izlazi iz mjere posljednjeg dana u mjesecu u kojem je to dijete za koje je ostvarena novčana pomoć navršilo 7 godina.

Sumarno, dakle ovim prijedlogom izmjena i dopuna prvih 6 mjeseci nakon donošenja odluke iznos novčane pomoć ostaje isti i svi korisnici ostaju u mjeri. Nakon 6 mjeseci iznos novčane pomoći se postupno smanjuje, a prvi korisnici izlaze iz mjere godinu dana nakon donošenja odluke. Na taj je način ostavljeno značajno vrijeme prilagodbe korisnika na novonastale okolnosti, kako korisnicima ne bi bio nametnut prekomjerni teret.

Istovremeno, ovaj Prijedlog izmjena i dopuna štiti javni interes, definiran kao 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, budući da u 2023. godini predviđa uštedu u proračunu u visini 207.000.000,00 Kn, čime će se otvoriti mogućnost značajnih proračunskih investicija u nove vrtiće.

Proširenje kapaciteta gradskih vrtića, s ciljem omogućavanja upisa u programe predškolskog odgoja i obrazovanja svoj djeci Grada Zagreba smatramo najvažnijom kompenzacijskom mjerom za korisnike mjere roditelj odgojitelj, kojima je do sada bilo zapriječeno upisati djecu u vrtić. Grad Zagreb je u srpnju 2022. prijavio ukupno 21 projekat izgradnje, dogradnje i rekonstrukcije vrtićkih objekata na sufinanciranje iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti, čija ukupna vrijednost iznosi gotovo 555 milijuna kuna (bez PDV-a). Za usporedbu, Grad Osijek je na sufinanciranje iz NPOO-a prijavio pet, a gradovi Split i Rijeka po dva vrtića.

Osim izgradnjom novih vrtića, u povećanje kapaciteta Grad Zagreb ulaže povećanjem broja zaposlenih. Broj zaposlenih u gradskim vrtićima je u proteklih godinu dana uvećan za 72 zaposlenika, na 6.234, uz mjesečni trošak plaća od 64 milijuna kuna. Tijekom 2022. također je uvećana subvencija privatnim i vjerskim vrtićima, te je izdvojeno 25 milijuna kuna u prenamjenu prostora u vlasništvu Grada Zagreba u područne vrtiće te u zakup prostora za dječje vrtiće od privatnih ponuditelja.

U području poticanja zapošljavanja i samozapošljavanja Grad Zagreb će provesti specifične kompenzacijske mjere usmjerene upravo prema korisnicima mjere roditelj odgojitelj, oslanjajući se na svoj Program razvoja obrta, malog i srednjeg poduzetništva u Gradu Zagrebu, kao i programe edukacija u okviru Plavog ureda Zagrebačkog inovacijskog centra d.o.o."

**17.** Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja klasa: 024-01/22-03/320, urbroj: 251-16-04-22-7 donijela je Gradska skupština Grada Zagreba na sjednici održanoj 8. rujna 2022., objavljena je 9. rujna 2022. u "Službenom glasniku Grada Zagreba" broj 25/22.; u daljnjem tekstu: Odluka/22), a stupila je na snagu 17. rujna 2022.

#### **17.1.** Odluka/22 glasi:

"Na temelju članka 41. točke 2. Statuta Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 23/16, 2/18, 23/18, 3/20, 3/21, 11/21 - pročišćeni tekst i 16/22), Gradska skupština Grada Zagreba, na 15. sjednici, 8. rujna 2022., donijela je

## ODLUKU

o izmjenama i dopunama 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 3. stavku 1. alineji 1. riječi: 'i dalje neprekidno dok prima novčanu pomoć' brišu se.

U alineji 4. riječi: 'i dalje neprekidno dok prima novčanu pomoć' brišu se.

U alineji 6. iza riječi: 'obrazovanja' dodaju se riječi: "u vrijeme podnošenja zahtjeva".

## Članak 2.

U članku 4. iza riječi: 'ako' dodaju se riječi: 'u vrijeme podnošenja zahtjeva'.

## Članak 3.

U članku 5. stavak 2. mijenja se i glasi:

'Novčana pomoć se isplaćuje mjesečno, i to:

- do 31. ožujka 2023. u iznosu od 65 % prosječne bruto plaće djelatnika u gospodarstvu Grada Zagreba za razdoblje I. - VIII. mjesec prethodne godine;
- od 1. travnja 2023. do 30. lipnja 2023. u iznosu neto minimalne plaće za 2023. u Republici Hrvatskoj;
- od 1. srpnja 2023. do prestanka novčane pomoći sukladno članku 7. ove odluke, u iznosu od 50 % neto minimalne plaće za tekuću godinu u Republici Hrvatskoj.'

## Članak 4.

Članak 7. mijenja se i glasi:

'Novčana pomoć prestaje:

- 30. rujna 2023., korisniku čije je dijete za koje je ostvarena novčana pomoć navršilo 7 godina ili će do 30. rujna 2023. navršiti 7 godina;
  - posljednjeg dana u mjesecu u kojem je dijete za koje je ostvarena novčana pomoć navršilo 7 godina, korisniku čije će dijete navršiti 7 godina nakon 30. rujna 2023.;
  - posljednjeg dana u mjesecu u kojem je objavljen prebivalište u Gradu Zagrebu ili je evidentiran privremeni odlazak iz Republike Hrvatske korisnika ili djece;
  - posljednjeg dana u mjesecu u kojem je podnesen zahtjev za prestankom novčane pomoći od strane korisnika;
  - posljednjeg dana u mjesecu u kojem su dijete za koje je ostvarena novčana pomoć ili ostala djeca ispisana iz osnovne škole na području Grada Zagreba ili Zagrebačke županije;
  - posljednjeg dana u mjesecu u kojem se navršava šest mjeseci od kada je preminulo dijete za koje je ostvarena novčana pomoć.
- O prestanku novčane pomoći iz ovoga članka nadležno gradsko upravno tijelo odlučit će po službenoj dužnosti.'

## Članak 5.

U članku 10. stavku 1. riječi: 'zaključke iz članaka 6. i 7. ove odluke' zamjenjuju se riječima: 'pojedinačne akte nadležnog gradskog upravnog tijela donesene na temelju ove odluke', a riječ: 'zaključka' zamjenjuje se riječima: 'pojedinačnog akta'.

## Članak 6.

O iznosima novčane pomoći i razlozima prestanka novčane pomoći sukladno ovoj odluci nadležno gradsko upravno tijelo će po službenoj dužnosti donijeti pojedinačne akte, radi usklađenja s odredbama ove odluke, do 31. prosinca 2022.

## Članak 7.

Postupci radi utvrđivanja prestanka novčane pomoći započeti prije dana stupanja na snagu ove odluke dovršit će se prema odredbama ove odluke.

## Članak 8.

Ova odluka stupa na snagu osmoga dana od dana objave u Službenom glasniku Grada Zagreba."

## 5) KOMPENZACIJSKE MJERE

**18.** Na temelju članka 41. točke 34. Statuta Grada Zagreba Gradska skupština Grada Zagreba donijela je na sjednici 28. travnja 2022. Zaključak o provedbi kompenzacijskih mjera i aktivnosti vezanih uz promjene uvjeta za novčanu pomoć za roditelja odgojitelja klasa: 024-01/22-03/164, urbroj: 251-16-04-22-5 u kojem je navedeno:

"1. Gradska skupština Grada Zagreba traži od gradonačelnika Grada Zagreba da najkasnije u roku od 30 dana od donošenja ovoga zaključka podnese izvješće o stanju nakon promjene uvjeta za novčanu pomoć za roditelja odgojitelja te o provedbi kompenzacijskih mjera i aktivnosti vezanih uz promjene uvjeta za novčanu pomoć za roditelja odgojitelja, osobito u vezi s mjerama i aktivnostima u predškolskom odgoju, upisom djece za koju se do sada ostvarivala novčana pomoć, zapošljavanjem i zapošljivosti dosadašnjih roditelja odgojitelja te provedbom gradskih socijalnih mjera koje se odnose na obitelji slabijeg socioekonomskog statusa među dosadašnjim korisnicima novčane pomoći za roditelja odgojitelja."

**18.1.** U cilju lakšeg povratka korisnika novčane pomoći za roditelja odgojitelja na tržište rada, Grad Zagreb je u rujnu 2022. najavio i pripremio četiri kompenzacijske mjere, i to su:

1. Kompenzacijska mjera Uključivanje u edukativno-mentorski program "Postajem poduzetnik" Zagrebačkog inovacijskog centra d.o.o.,
2. Kompenzacijska mjera Uključivanje u obrazovne programe prekvalifikacije i osposobljavanja,
3. Kompenzacijska mjera Potpore za samozapošljavanje,
4. Kompenzacijska mjera Potpore za očuvanje i razvoj obrtničkih djelatnosti.

**1) Kompenzacijska mjera Uključivanje u edukativno-mentorski program "Postajem poduzetnik" Zagrebačkog inovacijskog centra d.o.o.**

**19.** Na internetskoj stranici Plavog ureda <https://plaviured.hr/program-postajem-poduzetnik> (pristupljeno 18. listopada 2023.), u odnosu na navedenu mjeru objavljeno je:

"Edukativno-mentorski program *Postajem poduzetnik!* informira korisnike novčane pomoći Grada Zagreba za roditelja odgojitelja o mogućnosti pokretanja vlastitog poduzetničkog pothvata te ih priprema za izlazak na tržište i pokretanje poslovanja.

Ovaj program je organiziran na inicijativu Grada Zagreba, besplatan je za sve polaznike te se provodi o trošku Proračuna Grada Zagreba. Sam program sastoji se od informativne radionice, poduzetničkog edukativnog programa te individualnih mentoriranja polaznika *jedan na jedan* od strane naših djelatnika.

Što vas očekuje kroz program *Postajem poduzetnik!*?

Edukativno-mentorski program *Postajem poduzetnik!* namijenjen je korisnicima novčane pomoći Grada Zagreba za roditelja odgojitelja koji su zainteresirani pokrenuti vlastito poslovanje, a sastoji se od:

1. Informativne radionice: *Želim li postati poduzetnik?* – cilj ove radionice je upoznavanje potencijalnih korisnika s programom *Postajem poduzetnik!* i uslugama ZICER Plavog ureda u sklopu istog.

2. Edukativnog programa *Postajem poduzetnik!* – program se sastoji od 4 modula u ukupnom trajanju 16 školskih sati:

1. (Pre)ispitaj svoju ideju!,
2. Pravni oblici poduzetništva,
3. Financijska strana poduzetništva,
4. Poslovni plan i financiranje poduzetničkog pothvata.

5. Mentoriranja – kroz mentoriranje pruža se podrška polaznicima programa na daljnjem poduzetničkom putu u smislu razrade poduzetničke ideje, pomoći kod pisanja poslovnog plana, registracije poslovnog subjekta te provjere početne pravne i porezne dokumentacije.

Što dobivate po završetku programa?

Po završetku programa *Postani poduzetnik!* bit ćete upoznati s:

- metodama istraživanja tržišta i preispitivanja poslovne ideje,
- osnovama marketinga,
- pravnim oblicima poduzetništva,
- temeljnim financijskim pojmovima i obvezama,
- alatima za simulaciju poslovanja,
- izvorima financiranja poduzetničkog pothvata i
- metodologijom izrade poslovnih planova.

Ako nakon završenog programa odlučite pokrenuti vlastito poslovanje, kroz proces mentoriranja djelatnici ZICER Plavog ureda vam pružaju savjetodavnu podršku u pokretanju poslovanja."

## **2) Kompenzacijska mjera Uključivanje u obrazovne programe prekvalifikacije i osposobljavanja**

**20.** Na internetskoj stranici Pučkog otvorenog učilišta <https://www.pou.hr/novosti/novosti/za-korisnike-mjere-roditelj-odgojitelj> (pristupljeno 18. listopada 2023.), u odnosu na navedenu mjeru objavljeno je:

"Ukoliko ste korisnik mjere roditelj odgojitelj, iz bogate ponude verificiranih programa osposobljavanja ili usavršavanja Pučkog otvorenog učilišta Zagreb, odaberite jedan od ponuđenih programa koji je u skladu s vašim interesima, a koji će vam po završetku pomoći lakšem povratku na tržište rada. Ako se obrazovni program koji vas zanima trenutno ne nalazi na listi ponuđenih programa, molimo vas da nam to javite slanjem e-maila na: [upisni@pou.hr](mailto:upisni@pou.hr), te će se u tom slučaju, pristupiti proširenju liste ponuđenih programa. Po uspješnom završetku programa, stječete novu kvalifikaciju koju možete upisati u e-radnu knjižicu.

Ovdje možete provjeriti trenutno dostupne termine početka provedbe ponuđenih obrazovnih programa. Lista se redovito ažurira novim terminima upisa i datumima početka provedbe programa. Odabrani program možete upisati do 31.12.2023. godine, a trebate ga završiti u roku od 1 godine od datuma upisa u program.

Ovaj program organiziran je na inicijativu Grada Zagreba te se financira iz proračuna Grada Zagreba. Grad Zagreb svakom korisniku mjere sufinancira cijenu jednog odabranog programa sa 70% ukupnog iznosa cijene programa, pod uvjetom da kao korisnik mjere završite izabrani program kojim ste stekli novu kvalifikaciju. Vi kao korisnik mjere sami plaćate preostalih 30% iznosa cijene programa prilikom upisa



u program. Platiti možete jednokratno (karticom/gotovinskom uplatom/ bezgotovinskom uplatom na transakcijski račun POUZ-a) ili karticom u obrocima.

Ukoliko ne završite program u predviđenome roku, Grad Zagreb neće sufinancirati 70% ukupne cijene programa. Zbog osiguranja naplate tih 70% cijene programa, na upis u program trebate donijeti zadužnicu solemniziranu od strane javnoga bilježnika. Zaduznica glasi na iznos od 1.000,00 € za programe čija je cijena do 1.400,00 €, odnosno na iznos od 2.000,00 € za one programe čija je cijena veća od 1.400,00 €

Ukoliko niste sigurni koji je obrazovni program za vas, te kako bismo vam olakšali donošenje odluke o izboru programa, organiziramo besplatne informativne radionice na kojima ćemo vam predstaviti sve obrazovne programe Pučkog otvorenog učilišta Zagreb te dati odgovore na sva vaša pitanja (npr. o sadržaju obrazovnog programa, o uvjetima upisa u pojedini program, načinu i dinamici provedbe programa, mogućnostima zapošljavanja po završetku programa i sl.).

Za sudjelovanje na radionici trebate se prijaviti pozivom na 0800 321 321 (Upisni ured Pučkog otvorenog učilišta Zagreb) ili putem web obrasca.

INFORMATIVNE RADIONICE održat će se u sljedećim terminima:

- 01.06.2023. u 16:00 sati u Pučkom otvorenom učilištu Zagreb, Ulica grada Vukovara 68, Zagreb

Ukoliko se ne možete priključiti radionicama u navedenim terminima, bit će vam ponuđeno još novih termina koje ćemo uskoro objaviti na našoj web stranici.

**VREMENIK ODRŽANIH RADIONICA:**

- 22.09.2022., 18:00 sati u Pučkom otvorenom učilištu Zagreb, Ulica grada Vukovara 68, Zagreb
- 27.09.2022., 18:00 sati u Pučkom otvorenom učilištu Zagreb, Ulica grada Vukovara 68, Zagreb
- 07.10.2022., 16:00 sati online (putem ZOOM aplikacije)
- 17.10.2022., 18:00 sati u Pučkom otvorenom učilištu Zagreb, Ulica grada Vukovara 68, Zagreb
- 25.10.2022., 17:00 sati online (putem ZOOM aplikacije)
- 14.11.2022., 18:00 sati u Pučkom otvorenom učilištu Zagreb, Ulica grada Vukovara 68, Zagreb
- 22.11.2022., 18:00 sati online (putem ZOOM aplikacije)
- 01.12.2022., 18:00 sati u Pučkom otvorenom učilištu Zagreb, Ulica grada Vukovara 68, Zagreb
- 12.12.2022., 18:00 sati online (putem ZOOM aplikacije)
- 20.12.2022., 18:00 sati online (putem ZOOM aplikacije)
- 28.12.2022., 16:00 sati online (putem ZOOM aplikacije)
- 05.01.2023., 14:00 sati u Pučkom otvorenom učilištu Zagreb, Ulica grada Vukovara 68, Zagreb
- 11.01.2023., 14:00 sati u Pučkom otvorenom učilištu Zagreb, Ulica grada Vukovara 68, Zagreb
- 18.01.2023., 17:00 sati u Pučkom otvorenom učilištu Zagreb, Ulica grada Vukovara 68, Zagreb
- 26.01.2023., 10:00 sati online (putem ZOOM aplikacije)
- 01.02.2023., 15:00 sati online (putem ZOOM aplikacije)
- 08.02.2023., 18:00 sati u Pučkom otvorenom učilištu Zagreb, Ulica grada Vukovara 68, Zagreb
- 17.02.2023., 16:00 sati u Pučkom otvorenom učilištu Zagreb, Ulica grada Vukovara 68, Zagreb
- 24.02.2023., 14:00 sati online (putem ZOOM aplikacije)
- 03.03.2023., 12:00 sati u Pučkom otvorenom učilištu Zagreb, Ulica grada Vukovara 68, Zagreb
- 09.03.2023., 16:00 sati u Pučkom otvorenom učilištu Zagreb, Ulica grada Vukovara 68, Zagreb

- 22.03.2023., 17:00 sati u Pučkom otvorenom učilištu Zagreb, Ulica grada Vukovara 68, Zagreb
- 29.03.2023., 13:00 sati online (putem ZOOM aplikacije)
- 05.04.2023., 12:00 sati u Pučkom otvorenom učilištu Zagreb, Ulica grada Vukovara 68, Zagreb
- 14.04.2023., 14:00 sati u Pučkom otvorenom učilištu Zagreb, Ulica grada Vukovara 68, Zagreb
- 25.04.2023., 11:00 sati online (putem ZOOM aplikacije)
- 04.05.2023., 10:00 sati u Pučkom otvorenom učilištu Zagreb, Ulica grada Vukovara 68, Zagreb
- 10.05.2023., 18:00 sati u Pučkom otvorenom učilištu Zagreb, Ulica grada Vukovara 68, Zagreb
- 17.05.2023., 13:00 sati online (putem ZOOM aplikacije)
- 22.05.2023., 15:00 sati u Pučkom otvorenom učilištu Zagreb, Ulica grada Vukovara 68, Zagreb"

### 3) Kompenzacijska mjera Potpore za samozapošljavanje

**21.** Na temelju članka 41. točke 2. Statuta Grada Zagreba Gradska skupština Grada Zagreba donijela je na sjednici 12. rujna 2022. Zaključak o dodjeli potpore za samozapošljavanje korisnicima novčane pomoći Grada Zagreba za roditelja odgojitelja klasa: 024-01/22-03/332, urbroj: 251-16-04-22-2 ("Službeni glasnik Grada Zagreba" broj 26/22.; u daljnjem tekstu: Zaključak o dodjeli potpore za samozapošljavanje) koja se dodjeljuje za pokrivanje troškova za osnivanje i pokretanje rada poslovnog subjekta (obrta, trgovačkog društva, samostalne djelatnosti i ustanove), (točka 2.), a može se odobriti u skladu s troškovnikom priloženim uz zahtjev do najviše 40.000,00 kuna po poslovnom subjektu (točka 6.). Točkom 9. propisano je da Gradonačelnik Grada Zagreba raspisuje i objavljuje javni poziv za dodjelu potpora za samozapošljavanje korisnicima, koji sadrži uvjete za dodjelu potpora za samozapošljavanje, popis dokumentacije koja se prilaže uz zahtjev, rok podnošenja zahtjeva i dr., a koji će biti otvoren do iskorištenja sredstava, a najkasnije do rujna 2023. Za provedbu postupka odobravanja potpora za samozapošljavanje gradonačelnik osniva i imenuje Povjerenstvo za odobravanje potpora za samozapošljavanje korisnicima novčane pomoći Grada Zagreba za roditelje odgojitelje (točka 10.), koje izrađuje i predlaže popis korisnika za dodjelu potpora za samozapošljavanje (točka 12.). Zahtjev za dodjelu potpore za samozapošljavanje podnosi se Povjerenstvu preko Gradskog ureda za socijalnu zaštitu, zdravstvo, branitelje i osobe s invaliditetom uz dokumentaciju koja će biti propisana u javnom pozivu (točka 11.). Gradski ured za socijalnu zaštitu, zdravstvo, branitelje i osobe s invaliditetom obaviti će administrativnu provjeru pristiglih zahtjeva s pripadajućom dokumentacijom te izraditi izvješća o udovoljavanju uvjetima iz zaključka i javnog poziva, koje razmatra Povjerenstvo (točka 12.). Gradonačelnik Grada Zagreba utvrđuje Popis korisnika novčane pomoći Grada Zagreba za roditelja odgojitelja kojima su odobrene potpore za samozapošljavanje (u daljnjem tekstu: Popis) na temelju prijedloga Povjerenstva, a koji će biti objavljen na internetskoj stranici Grada Zagreba te će sadržavati podatke o korisniku potpore, djelatnosti poslovnog subjekta i iznosu potpore (točka 13.). Korisnik je dužan 24 mjeseca od dana uplate potpore za samozapošljavanje održati poslovanje i zaposlenost u poslovnom subjektu te po isteku tog razdoblja dostaviti dokaze o tome, a dužan je i omogućiti Gradu Zagrebu kontrolu namjenskog korištenja dobivene potpore. U slučaju neizvršenja ugovornih obveza Grad Zagreb će aktivirati solemniziranu bjanko zadužnicu (točka 16.).

**21.1.** Na temelju točke 10. Zaključka o dodjeli potpora za samozapošljavanje korisnicima novčane pomoći Grada Zagreba za roditelja odgojitelja (Službeni glasnik Grada Zagreba 26/22), gradonačelnik Grada Zagreba je 1. veljače 2023. donio Zaključak o osnivanju i imenovanju Povjerenstva za odobravanje potpora za samozapošljavanje korisnicima novčane pomoći Grada Zagreba za roditelje odgojitelje, klasa: 500-01/23-01/55, urbroj: 251-01-12-23-2 ("Službeni glasnik Grada Zagreba" broj 7/23.).

#### **4) Kompenzacijska mjera Potpore za očuvanje i razvoj obrtničkih djelatnosti**

**22.** Na temelju članka 160. stavka 2. Statuta Grada Zagreba i glave 9. stavka 1. Programa poticanja razvoja obrta, malog i srednjeg poduzetništva u Gradu Zagrebu 2019. - 2023. ("Službeni glasnik Grada Zagreba" broj 6/19.) gradonačelnik Grada Zagreba je 5. rujna 2022. donio Pravilnik o izmjenama Pravilnika o kriterijima i načinu dodjele potpore za očuvanje i razvoj obrtničkih djelatnosti klasa: 306-02/22-02/31, urbroj: 251-01-02-22-2 ("Službeni glasnik Grada Zagreba" broj 25/22.), kojim je za zapošljavanje korisnika novčane pomoći za roditelja odgojitelja propisan koeficijent 0,15.

#### **5) Povećanje kapaciteta dječjih vrtića u Gradu Zagrebu**

**23.** Na temelju članka 49. Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju ("Narodne novine" broj 10/97., 107/07., 94/13., 98/19. i 57/22.) i članka 41. točke 6. Statuta Grada Zagreba Gradska skupština Grada Zagreba je na sjednici održanoj 8. prosinca 2022. donijela Program javnih potreba u predškolskom odgoju i obrazovanju te skrbi o djeci rane i predškolske dobi Grada Zagreba za 2023. godinu klasa: 400-06/22-01/115, urbroj: 251-16-04-22-68 ("Službeni glasnik Grada Zagreba" broj 39/22.; u daljnjem tekstu: Program javnih potreba), kojim se utvrđuju ciljevi, oblik, opseg, kvaliteta i način zadovoljavanja javnih potreba u djelatnosti predškolskog odgoja i obrazovanja te skrbi o djeci rane i predškolske dobi (u daljnjem tekstu: predškolski odgoj) prema potrebama i interesima građana Grada Zagreba.

Djelatnost predškolskog odgoja i obrazovanja dio je sustava odgoja i obrazovanja te skrbi o djeci, a financira se pretežito sredstvima proračuna lokalne i područne (regionalne) samouprave te sudjelovanjem roditelja/skrbnika u cijeni programa predškolskog odgoja i obrazovanja u koji su uključena njihova djeca. Određeni programi javnih potreba (program predškole, programi za djecu s teškoćama u razvoju, programi za djecu pripadnike nacionalnih manjina i programi za darovitu djecu) sufinanciraju se i sredstvima državnog proračuna.

**23.1.** U uvodnom dijelu Programa javnih potreba, za koji se sredstva osiguravaju u proračunu Grada Zagreba, navedeno je da su njime obuhvaćeni programi njege, odgoja, obrazovanja, zdravstvene zaštite i unaprjeđenja zdravlja djece i socijalne skrbi djece rane i predškolske dobi prema razvojnim ciklusima iz Nacionalnog kurikulumu za rani i predškolski odgoj i obrazovanje:

1. ciklus - program za djecu od šest mjeseci do navršene prve godine djetetova života;
2. ciklus - program za djecu od navršene prve do navršene treće godine djetetova života (redoviti 10-satni program, posebni programi, alternativni programi);

3. ciklus - program za djecu od navršene treće godine djetetova života do polaska u osnovnu školu (redoviti 10-satni program, posebni programi, alternativni programi, programi za djecu s posebnim odgojno-obrazovnim potrebama).

Programi odgoja i obrazovanja djece rane i predškolske dobi su:

1. Redoviti 10-satni program (u daljnjem tekstu: redoviti program).

2. Posebni programi - programi ranog učenja stranog jezika, program za inojezičnu djecu, glazbeni programi, likovni programi, dramsko-scenski programi, informatički programi, sportski programi, te programi ritmike i plesa, ekološki programi i programi odgoja za održivi razvoj, vjerski programi, programi zdravstvenog odgoja, programi za djecu s posebnim zdravstvenim potrebama, program "Vrtić u bolnici" za djecu na dugotrajnoj hospitalizaciji, programi rada s roditeljima/skrbnicima, preventivni programi, programi sigurnosti.

3. Alternativni programi - prema koncepcijama Marije Montessori, Rudolfa Steinera (waldorfski), Reggio koncepciji.

4. Programi javnih potreba u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju organiziraju se i realiziraju za djecu s teškoćama u razvoju, darovitu djecu, djecu pripadnike nacionalnih manjina, djecu u godini prije polaska u osnovnu školu koja nisu obuhvaćena redovitim programom predškolskog odgoja (program predškole). Za navedenu djecu planiraju se i provode individualizirani odgojno-obrazovni programi koji imaju vremenske i programske specifičnosti.

4.1. Obvezni program predškole organizira se za svu djecu u godini prije polaska u osnovnu školu, a dvije godine prije polaska u osnovnu školu za djecu pripadnike romske nacionalne manjine, djecu pripadnike drugih nacionalnih manjina, djecu kojima hrvatski jezik nije materinski jezik te djecu s teškoćama u razvoju (u pravilu provodi se od 1. listopada do 31. svibnja u trajanju od 250 sati).

5. Drugi programi i projekti za djecu rane i predškolske dobi važni za poticanje razvoja djeteta i razvoj ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u Gradu Zagrebu.

Svi navedeni programi predškolskog odgoja i obrazovanja s obzirom na trajanje dijele se na:

- cjelodnevne u trajanju od 7 do 10 sati dnevno, smjenski programi,
- poludnevne u trajanju od 4 do 6 sati dnevno,
- kraće programe u trajanju do 3 sata dnevno,
- višednevne u trajanju od jednog do deset dana.

**23.2.** U dijelu koji se odnosi na ocjenu stanja navedeno je kako slijedi.

Grad Zagreb osnivač je 60 dječjih vrtića - javnih predškolskih ustanova (u daljnjem tekstu: gradski dječji vrtići) koji su osnovni nositelji gradskog programa javnih potreba u predškolskom odgoju i obrazovanju. U pedagoškoj godini 2022./2023. svi programi ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja ostvaruju se na 230 lokacija, u 1.534 odgojno-obrazovne skupine za 29.967 djece rane i predškolske dobi.

Programi predškolskog odgoja i obrazovanja ostvaruju se i u posebnim ustanovama kojima je osnivač Grad Zagreb te drugim institucijama s verificiranim programima za djecu rane i predškolske dobi u 27 odgojno-obrazovnih skupina za 226 djece s teškoćama u razvoju (Poliklinika za rehabilitaciju slušanja i govora SUVAG, Centar za odgoj i obrazovanje "Goljak" i Centar za autizam).

U Program javnih potreba uključeno je i sufinanciranje djelatnosti ukupno 64 privatna i vjerska vrtića, koji tijekom pedagoške godine organiziraju cjelodnevne programe i druge programe predškolskog odgoja i obrazovanja za 4.703 djece rane i predškolske dobi u 240 odgojno-obrazovnih skupina.

Nadalje, u Program javnih potreba uključeno je i sufinanciranje djelatnosti dadilja, koju za 283 djece rane i predškolske dobi osigurava 29 obrta za čuvanje djece - dadilje.

**23.3.** Kao ciljevi koji se žele ostvariti Programom javnih potreba navedeni su, između ostalog, povećanje kapaciteta gradskih vjerskih vrtića s ciljem uključivanja djece rane i predškolske dobi u odgojno-obrazovne skupine u skladu s Državnim pedagoškim standardom predškolskog odgoja i naobrazbe (izgradnjom novih objekata, nadogradnjom postojećih objekata, izgradnjom postojećih objekata, adaptiranjem postojećih prostora i zakupom odgovarajućih namjenskih prostora, prenamjenom objekata te poticanjem korporativnih dječjih vrtića) te sufinanciranje privatnih i vjerskih vrtića u skladu s potrebama roditelja/skrbnika i djece rane i predškolske dobi.

Programima predškolskog odgoja i obrazovanja u gradskim dječjim vrtićima u 2023. godini planiran je obuhvat od oko 30.520 djece rane i predškolske dobi, odnosno 63,58 % djece od ukupnog broja djece u Gradu Zagrebu od navršene godine do polaska u osnovnu školu, u privatnim i vjerskim dječjim vrtićima, te osnovnim školama s programom predškolskog odgoja i obrazovanja obuhvat od oko 4.800 djece rane i predškolske dobi ili 10 % ukupnog broja djece, a u posebnim ustanovama kojima je osnivač Grad Zagreb s odobrenim posebnim programima ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja obuhvat od 220 djece ili 0,46 % ukupnog broja djece. Nadalje, u dječjim vrtićima izvan Grada Zagreba u kojima su u odobrene programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja uključena djeca rane i predškolske dobi s prebivalištem na području Grada Zagreba planiran je obuhvat od oko 200 djece, što je 0,42 % od ukupnog broja djece. Slijedom navedenog, ukupno planirani obuhvat djece rane i predškolske dobi u Gradu Zagrebu za 2023. godinu je 35.740, odnosno 74,46 % od ukupnog broja djece u Gradu Zagrebu od navršene godine do polaska u osnovnu školu (48.000).

U 2023. godini planirani su završetak radova na novih 5 objekata, čime bi se osiguralo povećanje smještajnog kapaciteta za 32 odgojno-obrazovne skupine, odnosno za 520 djece rane i predškolske dobi, te završetak radova prenamjene prostora mjesnih odbora u područne objekte dječjih vrtića čime bi se osiguralo dodatno povećanje smještajnog kapaciteta za 20 odgojno-obrazovnih skupina, odnosno za 352 djece rane i predškolske dobi. Aktivnosti realizacije navedenih projekata provode se koordinirano u suradnji Gradskog ureda za obrazovanje, sport i mlade i Gradskog ureda za obnovu, izgradnju, prostorno uređenje, graditeljstvo, komunalne poslove i promet preko Programa kapitalnih ulaganja u objekte za društvene djelatnosti i sanaciju i građenje objekata oštećenih u potresu u Gradu Zagrebu. Financiranje svih do sada započelih i planiranih projekata očekuje se preko Nacionalnog plana otpornosti i oporavka i/ili iz proračuna Grada Zagreba. Proširenje kapaciteta dječjih vrtića Grada Zagreba do završetka realizacije navedenih projekata planira se zakupom namjenskih prostora te dovođenjem u namjenu zakupljenih

prostora. Pokazatelji realizacije iskazani su u Obrazloženju Proračuna Grada Zagreba za 2023. godinu i projekcijama za 2024. i 2025. godinu.

## **1) OBAVIJESTI O NEZAKONITOSTI ODLUKE/22**

**24.** Podnositelji su podnijeli obavijest o nezakonitosti tražeći da Visoki upravni sud po službenoj dužnosti pokrene postupak ocjene zakonitosti Odluke/22.

**24.1.** Pozvali su se na legitimna očekivanja adresata Odluke/16 i Odluke/18, na temelju kojih su stekli status roditelja odgojitelja, te su polemizirali s obrazloženjem presude Visokog upravnog suda od 5. srpnja 2022. vezano za retroaktivnost, stečena prava i legitimna očekivanja. Naveli su da se Odlukom/22 zadire u stečena prava podnositelja kao roditelja odgojitelja, ističući da je donositelj Odluke/22 pri njezinom donošenju potpuno ignorirao stajališta Visokog upravnog suda iznesena u presudi od 5. srpnja 2022. u odnosu na potrebu donošenja kompenzacijskih mjera i propisivanjem duljeg razdoblja prilagodbe u kojem bi se postupno smanjivala prava korisnika mjere roditelj odgojitelj.

**24.2.** U odnosu na najavljeno proširenje kapaciteta gradskih dječjih vrtića podnositelji su istaknuli da iz obrazloženja osporene Odluke/22 proizlazi da je to najvažnija kompenzacijska mjera kojoj je cilj omogućiti svoj djeci Grada Zagreba upis u programe predškolskog odgoja i obrazovanja. Međutim, prema tvrdnji podnositelja samo u rujnu 2022. za više od 3.000 djece, a u koju se ne ubrajaju djeca roditelja odgojitelja, nije bilo mjesta u gradskim vrtićima. Posebno se ističe kako je u mjeri roditelj odgojitelj oko 6.000 djece vrtićke dobi, što bi značilo da je trenutno u Gradu Zagrebu oko 9.000 nezbrinute djece. Iako donositelj navodi kako je Grad Zagreb prijavio ukupno 21 projekt izgradnje, dogradnje i rekonstrukcije vrtićkih objekata, na sufinanciranje iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. - 2026. (u daljnjem tekstu: Nacionalni plan), jasno je da se radi o projektima čija realizacija u skorašnjoj budućnosti nije izvjesna. Navode da se prema samom Nacionalnom planu ostvarenje glavnog cilja, a to je osiguranje svakom djetetu vrtićke dobi mjesto u vrtiću, očekuje tek u 2026. Također, smatraju da je jasno da ni prenamjena prostora u vlasništvu Grada Zagreba (prostora mjesne samouprave) ni zakup prostora od privatnih ponuditelja nisu učinkovito rješenje. Navedeni nisu ni građeni ni predviđeni za dječje vrtiće, dok je upravo manjkava infrastruktura, i to prema Nacionalnom planu na koji se sam donositelj poziva, jedna od glavnih prepreka sudjelovanja u ranim predškolskim i odgojnim programima. Ističu da u skladu s uvjetima propisanim Nacionalnim planom Grad Zagreb za izgradnju novih vrtića, a po stupnju svoje razvijenosti, može ostvariti pravo na dobivanje financijskih sredstava u visini do maksimalno 30 %. Navedeno znači da će se ostala financijska sredstva za izgradnju vrtićkih kapaciteta morati financirati iz Gradskog proračuna ili drugih izvora. S obzirom na navedeno smatraju da nije životno logično očekivati da će se sva djeca vrtićke dobi obuhvaćena mjerom roditelj odgojitelj upisati u vrtiće. Kao dokaz navedenog predlažu uvid u Nacionalni plan te obavijest Gradskog ureda za obrazovanje, sport i mlade o upisu djece rane i predškolske dobi u programe predškolskog odgoja i obrazovanja za pedagošku godinu 2022./2023. na području Grada Zagreba. Jednako tako, navode da nedostaje odgajatelja, a u dokaz navedenog pozivaju se na novinski članak s portala Index.hr. Smatraju da kako bi se ostvarila svrha kompenzacijske mjere, ona mora davati rezultate u trenutku nastanka negativne posljedice koju kompenzira. Tvrde da je u konkretnom slučaju donositelj uistinu dao mogućnost roditeljima odgojiteljima da i za vrijeme trajanja novčane

pomoći upišu dijete u program predškolskog odgoja i obrazovanja, ali da s obzirom na nedovoljan broj samih vrtića te nedostatak mjesta u njima navedeno nema apsolutno nikakav, a kamoli pozitivan učinak na status roditelja odgojitelja.

**24.3.** U odnosu na kompenzacijske mjere koje se tiču obrazovanja i zapošljavanja svi su podnositelji suglasno osporavali njihovu učinkovitost, navodeći da su puka preslika već postojećih mjera Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, ali po puno nepovoljnijim uvjetima, s time da korištenje kompenzacijskih mjera predstavlja prepreku za korištenje potpora Hrvatskog zavoda za zapošljavanje te za obrazovanje nezaposlenih osoba i tražitelja zaposlenja. Smatraju da pri donošenju kompenzacijskih mjera nisu uzeti u obzir svi čimbenici nužni za donošenje mjera koje bi bile jednako učinkovite i primjenjive za sve roditelje odgojitelje, ističući ponajprije opće čimbenike kao što su globalni procesi, demografska kretanja i trendovi, te stanje gospodarstva, a zatim i društvene i socijalne čimbenike, kao što su životna dob, spol i kvalifikacije korisnika kojima su namijenjene kompenzacijske mjere. Također smatraju da nisu uzete u obzir potrebe obitelji s više djece. Navode da je razdoblje prilagodbe novonastalim okolnostima predviđeno osporenim Odlukom/22 prekratko s obzirom na teret nametnut korisnicima mjere roditelj odgojitelj i posljedice koje za njih proizlaze iz osporene odluke, ističući da se nakon šest mjeseci iznos novčane pomoći smanjuje za sve korisnike, dok određenim korisnicima pravo na novčanu pomoć apsolutno prestaje nakon jedne godine. Smatraju da naprijed navedeno razdoblje nikako nije primjereno razdoblje prilagodbe.

**24.4.** Podnositelj HURO istaknuo je da je mjera roditelj odgojitelj prvenstveno socijalna mjera koja se ogleda u cjelovitoj skrbi i poboljšanju uvjeta života obitelji s većim brojem djece. S obzirom na to da smatraju kako Grad Zagreb nije proveo adekvatno ispitivanje i analize kojima bi se utvrdili demografski učinci, već da samo paušalno tvrdi da ti učinci nisu ispunjeni, podnositelj HURO dostavio je Visokom upravnom sudu stručno mišljenje prof. dr. Nenada Pokosa i dopunu mišljenja od 13. listopada 2022., koje po njihovom mišljenju dokazuje da je mjera roditelj odgojitelj ispunila pronatalitetnu svrhu.

**24.5.** Podnositelj HURO istaknuo je i da pri donošenju osporavane Odluke/22 nije poštovan postupak donošenja općeg akta, a da je posljedica toga formalna nezakonitost te odluke. Ističu da je na službenim stranicama Grada Zagreba objavljen dnevni red 15. sjednice Gradske skupštine i da se pod točkom 2. raspravljalo o prijedlogu Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja, dakle o spornoj Odluci/22 čiji je predlagatelj gradonačelnik Grada Zagreba, matično radno tijelo Odbor za socijalnu skrb, dok su nadležna radna tijela bila Odbor za statut, Poslovnik i propise i Povjerenstvo za ravnopravnost spolova Grada Zagreba. Podnositelji smatraju da prijedlog Odluke/22 nije imao propisan sadržaj. Pozivaju se na članak 90. stavak 1. Poslovnika Gradske skupštine kojom je propisano što prijedlog odluke sve treba sadržavati. Smatraju da prijedlog Odluke/22 ne sadrži ocjenu stanja, osnovna pitanja koja se trebaju urediti i svrhu koja se želi postići uređivanjem odnosa u smislu stavka 1. točke 2. članka 90. Poslovnika. Navode da nikad nije izrađena cjelovita evaluacija i nikada nisu sagledani učinci Odluke/18 i Odluke/16. Osim toga, ističu da uz prijedlog Odluke/22 nije priložen iskaz o procjeni fiskalnog učinka s mišljenjem Gradskog ureda za financije o tom iskazu odnosno izjava kojom se potvrđuje da su sredstva za provođenje Odluke/22 osigurana u proračunu u smislu stavka 1. točke 4. članka 90. Poslovnika Gradske

skupštine. Smatraju da prijedlog Odluke/22 nije pravilno razmotren u radnim tijelima te da Odbor za Statut, Poslovnik i propise pri razmatranju prijedloga nije dao mišljenje o usklađenosti prijedloga sa zakonom i drugim propisima. Isto tako ističu da je Odbor za socijalnu skrb, kao temeljno matično tijelo, iz čega je razvidno da se radi o socijalnoj mjeri, prije glasanja o prijedlogu Odluke smatrao da je nužno pribaviti podatke od Gradskog ureda za obrazovanje, sport i mlade, a da je navedeni ured obavijestio Odbor da zbog kratkoće roka i opsežnosti traženih podataka nije u mogućnosti dostaviti tražene podatke do sjednice Gradske skupštine. Osim toga ističu da ovlašteni predlagatelj nije zatražio mišljenje vijeća gradskih četvrti o prijedlogu Odluke/22 u skladu s člankom 86. Statuta. Navode da iz dostupnih podataka proizlazi da je prijedlog Odluke/22 vijećima gradskih četvrti dostavljen u elektronskom obliku putem Gradskog ureda za mjesnu samoupravu, civilnu zaštitu i sigurnost, ali da uz prijedlog Odluke/22 nije priložen ni jedan dokaz iz kojeg bi bilo vidljivo kada je dostava obavljena. U okolnostima konkretnog predmeta trenutak zaprimanja dopisa vrlo je bitan jer je posljedica prekoračenja propisanog roka iz članka 86. stavka 1. Statuta nesuglasnost prijedloga sa Statutom i njegovo neuvršavanje u dnevni red.

## **2) RJEŠENJE VISOKOG UPRAVNOG SUDA OD 12. PROSINCA 2022.**

**25.** Rješenjem Visokog upravnog suda broj: Usov-143/22-15 od 12. prosinca 2022. obustavljeno je izvršenje Odluke/22 do donošenja odluke Visokog upravnog suda u postupku ocjene zakonitosti toga općeg akta. Mjerodavni dio obrazloženja glasi:

"11. S obzirom da je u obavijesti građana kojom se traži pokretanje postupka za ocjenu zakonitosti izneseno niz činjenica koje treba utvrditi, te da je predloženo niz dokaza kojima se navedene činjenice mogu utvrditi, te je isto tako u očitovanju donositelja navedeno niz činjenica koje je potrebno utvrditi, te niz dokaza kojima se one mogu utvrditi, ovaj Sud ocjenjuje da se radi o složenom postupku, a imajući na umu posljedice koje za adresate Odluke nastupaju donošenjem pojedinačnih akata temeljem članka 6. Odluke, sud je na temelju članka 85. stavka 2. ZUS-a obustavio izvršenje osporavane Odluke od dana donošenja ovog rješenja do donošenja odluke kojom će odlučiti o zakonitosti osporavane Odluke."

## **3) RJEŠENJE O SPAJANJU PREDMETA I RJEŠAVANJU U OGLEDNOM POSTUPKU OD 16. SIJEČNJA 2023.**

**26.** Rješenjem broj: Usov-143/22-82 od 16. siječnja 2023. Visoki upravni sud spojio je predmete brojeva: Usov-143/22, Usov-150/22 i Usov-157/22, s time da se predmet vodi pod poslovnim brojem Usov-143/22. Navedenim rješenjem odlučeno je da će se predmet toga suda broj: Usov-143/22 riješiti u ogleдном sporu.

## **4) OČITOVANJA DONOSITELJA ODLUKE/22**

**27.** Dopisom od 13. listopada 2022. Visoki upravni sud pozvao je, odgovarajućom primjenom članka 32. ZUS-a, donositelja osporavane Odluke/22 da dostavi očitovanje na navode iz obavijesti podnositeljice Dunje Jeleč i 277 drugih podnositelja, koje je zastupala odvjetnica Ksenija Vržina.

**27.1.** Dopis Grada Zagreba, Gradske skupštine, Gradskog ureda za Statut, Poslovnik i propise od 14. listopada 2022., zaprimljenim na Visokom upravnom sudu



14. studenoga 2022., sadrži očitovanje u kojem je donositelj Odluke/22 osporavao navode iz obavijesti o nezakonitosti Odluke/22. Uz navedeno očitovanje dostavljeni su i prilozi, odnosno poveznice, i to: poveznica na internetsku stranicu Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) [www.hudoc.echr.coe](http://www.hudoc.echr.coe) na kojoj se nalaze odluka *Richardson protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (br. 26252/08, od 10. travnja 2012.) i presuda *Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (br. 42184/05, od 16. ožujka 2010.); poveznica na internetsku stranicu Pučkog otvorenog učilišta [www.pou.hr](http://www.pou.hr) na kojoj se nalaze novosti vezane uz roditelje odgojitelje; poveznica na internetsku stranicu Zagrebačkog inovacijskog centra - ZICER-a [www.zicer.hr](http://www.zicer.hr) koja sadrži podatke o programu edukacije i savjetovanja "Postajem poduzetnik", namijenjenom roditeljima odgojiteljima; poveznica na internetsku stranicu Grada Zagreba [www.zagreb.hr](http://www.zagreb.hr), koja sadrži Javni poziv na dodjelu potpora za samozapošljavanje korisnicima novčane pomoći Grada Zagreba za roditelja odgojitelja; poveznica na internetsku stranicu Grada Zagreba [www.zagreb.hr](http://www.zagreb.hr), koja sadrži informacije o kompenzacijskim mjerama za roditelje odgojitelje; poveznica na internetsku stranicu Hrvatskog zavoda za zapošljavanje [www.hzz.hr](http://www.hzz.hr) s relevantnim statističkim podacima za Grad Zagreb; poveznica na internetsku stranicu Grada Zagreba [www.zagreb.hr](http://www.zagreb.hr) s Odlukom o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Zagreba za 2022. i projekcija za 2023. i 2024. godinu (list 387. - 388. sudskog spisa); preslika "Službenog glasnika Grada Zagreba" broj 25/22. koji sadrži Odluku/22 (listovi 389. - 391. sudskog spisa); preslika rješenja Ustavnog suda broj: U-I-4455/2015 od 4. travnja 2017. (listovi 391. - 422. sudskog spisa); preslika "Službenog glasnika Grada Zagreba" broj 22/22. koji sadrži Odluku o socijalnoj skrbi od 12. srpnja 2022. (list 423. - 431. sudskog spisa); preslika "Službenog glasnika Grada Zagreba" broj 29/22. koji sadrži Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o socijalnoj skrbi od 13. listopada 2022. (list 432. sudskog spisa); preslika "Službenog glasnika Grada Zagreba" broj 25/22. koji sadrži Pravilnik o izmjenama Pravilnika o kriterijima i načinu dodjele potpora za očuvanje i razvoj obrtničkih djelatnosti od 5. rujna 2022. (list 433. sudskog spisa); preslika "Službenog glasnika Grada Zagreba" broj 26/22. koji sadrži Zaključak o dodjeli potpora za samozapošljavanje korisnicima novčane pomoći Grada Zagreba za roditelja odgojitelja od 12. rujna 2022. (listovi 435. - 437. sudskog spisa); preslika "Službenog glasnika Grada Zagreba" broj 31/21. koji sadrži Program javnih potreba u predškolskom odgoju i obrazovanju te skrbi o djeci rane i predškolske dobi Grada Zagreba za 2022. (listovi 438. - 456. sudskog spisa); preslika "Službenog glasnika Grada Zagreba" broj 31/21. koji sadrži Izmjene Programa javnih potreba u predškolskom odgoju i obrazovanju te skrbi o djeci rane i predškolske dobi Grada Zagreba za 2022. (listovi 457. sudskog spisa).

**27.2.** Navedeno je očitovanje Visoki upravni sud dostavio uz dopis broj: Usoz-143/22-11 od 23. studenoga 2022. (list 461. sudskog spisa) odvjetnici podnositeljice Dunje Jeleč i drugih, na koje su oni odgovorili podneskom od 9. prosinca 2022.

Visoki upravni sud je dopisom od 19. prosinca 2022. pozvao donositelja da se dodatno očituje i odgovori na pitanja vezana za poštivanje postupka donošenja Odluke/22, što je donositelj i učinio dopunom očitovanja od 29. prosinca 2022. Navedeno očitovanje dostavljeno je podnositeljima obavijesti koji su istaknuli da im u odnosu na dopunu očitovanja nisu dostavljeni prilozi uz navedeno očitovanje. Stoga je Visoki upravni sud 13. siječnja 2023., u skladu s člankom 6. ZUS-a, dostavio podnositeljima obavijesti sve priloge koje je donositelj dostavio uz dopunu očitovanja. Nadalje, donositelj Odluke/22 dostavio je 23. siječnja 2023. drugu dopunu očitovanja.

**27.3.** U podnesku od 31. siječnja 2023., zaprimljenom na Visokom upravnom sudu 1. veljače 2023. (listovi 1525. - 1533. sudskog spisa) podnositelji HURO i drugi, koje je zastupala odvjetnica Maji Međugorac, naveli su da im je 27. siječnja 2023. dostavljeno očitovanje donositelja Odluke/22 od 29. prosinca 2022. bez priloga, kojima ne mogu pristupiti sustavom e-komunikacije. Nadalje, naveli su da su sustavom e-komunikacije pribavili dopunu očitovanja donositelja Odluke/22 od 23. siječnja 2023. Stoga su istaknuli da su nedostavljanjem dopune očitovanja od 23. siječnja 2023. onemogućeni u ispitivanju navoda iz predmetne dopune očitovanja, što je od utjecaja na njihovu procesnu ravnopravnost, pa stoga zahtijevaju od suda obvezivanje donositelja da im dostavi navedeno. Podnesak jednakog sadržaja podnositelji HURO i drugi, koje je zastupao odvjetnik Nikola Pleša, dostavili su Visokom upravnom sudu i 1. veljače 2023. (listovi 1551. - 1554. sudskog spisa).

**27.4.** U podnesku podnositelja HURO-a i drugih, koje je zastupao odvjetnik Nikol Pleša, od 20. veljače 2023., koji je dostavljen Visokom upravnom sudu 21. veljače 2023., navedeno je da su po opunomoćenicima zaprimili dopunu očitovanja donositelja Odluke/22 od 29. prosinca 2022. s priložima, te da se očituju na navedene priloge (listovi 1555. - 1558. sudskog spisa).

## **5) OSPORENA PRESUDA od 27. veljače 2023.**

**28.** Prije upuštanja u ocjenu zakonitosti osporene Odluke/22 Visoki upravni sud u obrazloženju osporene presude istaknuo je da podnositelji u ovom objektivnom sporu ne mogu s uspjehom osporavati pravilnost provedenog postupka i utvrđenog činjeničnog stanja iz ranijeg sudskog spora, koji je u odnosu na ocjenu zakonitosti Odluke/21 okončan donošenjem pravomoćne presude broj: Uoz-8/22-68 od 5. srpnja 2022. U vezi s tim u obrazloženju osporene presude navedeno je:

"34. (...) Odredbom članka 10. stavka 2. ZUS-a jasno je propisano da je pravomoćna presuda suda kojom se odlučuje o zakonitosti općeg akta obvezna za sve. Pravomoćnost sudske odluke ima obveznu snagu u smislu prava i snagom tog svojstva priječi podnositelja na uspješno isticanje prigovora u ovom sporu.

35. Povezano s tim nalaze se neodlučnim i navodi svih podnositelja o zabranjenom povratnom djelovanju sporne Odluke i gubitku stečenih prava korisnika mjere roditelj odgojitelj. Naime, radi se o istovjetnim navodima koje su podnositelji isticali i u ranijem sudskom sporu, a u naprijed navedenoj presudi jasno je zaključeno da osporavana Odluka/21 nema povratno djelovanje koje je za opće akte beziznimno zabranjeno, već je riječ o kvaziretroaktivnosti, tj. o pravnom učinku općeg akta koji je pod određenim uvjetima dopušten. Navedena stajališta Suda u potpunosti su primjenjiva na ovdje osporenu Odluku. Navodi podnositelja da je ovaj Sud u ranijoj presudi takav zaključak temeljio na pogrešnom stajalištu Ustavnog suda iz rješenja br. U-I-445/2015 od 4. travnja 2017. neosnovan je budući da su odluke i rješenja Ustavnog suda beziznimno obvezujuće za sve fizičke i pravne osobe, uključujući i ovaj Sud, uz napomenu da Ustavni sud do sada nije odstupio od svog stajališta. U ranijoj presudi, nadalje je jasno izraženo da 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, zbog čega je Sud zaključio da adresati Odluke/16. i Odluke/17. nemaju legitimno pravo očekivati trajnu nepromjenjivost pravnog uređenja statusa roditelj odgojitelj, koja stajališta su primjenjiva i na Odluku koja se osporava u ovom postupku. Polazeći od navedenog, cilj koji je Grad Zagreb želio postići donošenjem Odluke/21. Sud je u ranijoj presudi ocijenio legitimnim imajući na umu nepobitno

pravo predstavničkog tijela Grada Zagreba da uredi odnosno modificira novčanu pomoć roditelja odgojitelja (koju je, bez zakonske obveze, određenoj, usko određenoj kategoriji osoba dala ranija vlast) na način koji smatra odgovarajućim odnosno sukladno s politikom predstavničke većine u Gradskoj skupštini Grada Zagreba. Stoga Sud nije našao da bi skraćivanje novčane pomoći za roditelja odgojitelja s maksimalnih 15 na 7 godina života djeteta bilo u nesuglasju s načelom razmjernosti. S obzirom da se i u Odluci o izmjenama razdoblje primanja naknade skraćuje s ranijih 15 na 7 godina proizlazi da je i u tom dijelu primjenjiv stav Suda iz ranije presude."

**29.** U odnosu na prigovore podnositelja da je osporavana Odluka/22 formalno nezakonita u obrazloženju osporene presude navedeno je:

"37. (...) U postupku donošenja osporene Odluke zatraženo je detaljno očitovanje donositelja te dokazi za tvrdnje donositelja iz prvog očitovanja da je postupak proveden sukladno Statutu i Poslovniku.

38. Kao što je već navedeno, donositelj je dostavio dopunu očitovanja s priložima. Mjerodavne su za ocjenu zakonitosti odnosno ocjenu suglasnosti odredbe članka 86. Statuta Grada Zagreba te članaka 53. i 90. Poslovnika.

(...)

39. U konkretnom slučaju za donošenje osporene Odluke mjerodavan je članak 86. stavak 1., 3., 5. i 6. Statuta. Dakle, gradonačelnik je bio dužan zatražiti mišljenje vijeća gradskih četvrti o prijedlogu osporene Odluke najkasnije s danom podnošenja prijedloga Gradskoj skupštini. Vijeće gradskih četvrti dostavlja Gradskoj skupštini svoje mišljenje o prijedlogu Odluke najkasnije do sjednice Gradske skupštine. Točno je da ako mišljenje nije zatraženo sukladno stavku 1. za konkretnu Odluku, smatrat će se da prijedlog nije podnesen u skladu sa Statutom, pa predsjednik Gradske skupštine prijedlog neće uvrstiti u prijedlog dnevnog reda sjednice Gradske skupštine. Isto tako, ako vijeće gradskih četvrti ne dostavi mišljenje iz stavka 1. smatrat će se da je dalo pozitivno mišljenje.

40. Iz podataka spisa predmeta te dokaza koje je donositelj dostavio po pozivu Suda za svoje navode vezane za prigovore nekih podnositelja da nije zatraženo mišljenje vijeća gradskih četvrti sukladno članku 86. stavku 1. Statuta, odnosno da nema dokaza da je navedeno mišljenje zatraženo u Statutom propisanom roku, dakle najkasnije s danom podnošenja prijedloga Gradskoj skupštini, valja istaći da navedeni prigovori nisu osnovani. Iz dokaza je vidljivo da je Stručna služba Gradske uprave putem aplikacije pod nazivom 'Kolegij 2021. - 2025.' dostavila Gradskoj skupštini Grada Zagreba 30. kolovoza 2022. u aplikaciju: 'Sjednice Gradske Skupštine 2021. - 2025. prijedlog Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja' koji je sadržavao prijedlog Odluke s obrazloženjem, tekstove osnovne Odluke s izmjenama iz Službenog glasnika Grada Zagreba, obrazac Izvješća o provedenom savjetovanju s javnošću, Izjavu o osiguranim sredstvima, dopis vijećima gradskih četvrti i dopis predsjedniku Gradske skupštine.

41. Stručna služba Gradske uprave je istodobno, 30. kolovoza 2022., dakle u propisanom roku kroz aplikaciju 'Kolegij 2021. - 2025.' u aplikaciju 'Sjednice Vijeća gradskih četvrti 2021. - 2025.' putem Gradskog ureda za mjesnu samoupravu, civilnu zaštitu i sigurnost dostavila vijećima gradskih četvrti dopis s prijedlogom Odluke i priložima na davanje mišljenja. Dokaz o datumu dostave, odnosno datumu od kojeg su predsjednici vijeća imali uvid u prijedlog Odluke, razvidan je u aplikaciji sustava 'Sjednice Vijeća gradskih četvrti 2021./2025.' kojom se Grad koristi kao redovnom formom dostave akata vijećima. Donositelj je u dokaz navoda dostavio snimku ekrana iz aplikacije 'Sjednica Vijeća Gradskih četvrti 2021. - 2025.'. Iz navedene aplikacije pod rubrikom: broj sjednice Gradske skupštine (15.) naziv točke: Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja, (Odluke) posebno je

otvoren link 'Dokument' koji u aplikaciji podrazumijeva da se odnosi na sjednice i materijale vezane uz tu točku. Datum dostave ('delivered date') akata i materijala je 30. kolovoza 2022., što nedvojbeno ukazuje na to da je to datum na koji su svi predsjednici vijeća imali mogućnost uvida u prijedlog Odluke s priložima. Dakle, predlagatelj je zatražio mišljenje vijeća gradskih četvrti u roku propisanom člankom 86. stavkom 1. Statuta najkasnije s danom podnošenja prijedloga Gradskoj skupštini. Kako je prijedlog dostavljen Gradskoj skupštini dana 30. kolovoza 2022., a isti dan 30. kolovoza 2022. dostavljen je vijećima gradskih četvrti, prema ocjeni Suda prilikom podnošenja prijedloga osporene Odluke nije povrijeđena odredba članka 86. Statuta, kako to pogrešno navode neki podnositelji.

42. Vezano za povredu članka 90. Poslovnika, na koju također ukazuju neki podnositelji, valja istaći da je odredbom članka 90. Poslovnika propisano: Članak 90.

(1.) Prijedlog Odluke sadrži:

1. pravni temelj za donošenje Odluke;
2. ocjenu stanja, osnovna pitanja koja se trebaju odrediti i svrhu koja se želi postići uređivanjem odnosa na predložen način;
3. ocjenu sredstava potrebnih za provođenje odluke te način njihova osiguravanja;
4. Iskaz o procjeni fiskalnog učinka s mišljenjem Gradskog ureda za financije o tom iskazu ili izjavu kojom se potvrđuje da su sredstva za provođenje Odluke osigurana u proračunu;
5. tekst prijedloga Odluke s obrazloženjem;
6. važeću odluku, ako se predlaže izmjena ili dopuna Odluke;
7. izvješće o provedenom savjetovanju s javnošću, ako je potrebno provesti savjetovanje.

(2.) Ako se predlaže stupanje na snagu odluke prvog dana od dana objave, taj je prijedlog potrebno posebno obrazložiti.

(3.) Uz prijedlog odluke može se priložiti i odgovarajuća dokumentacija.

43. Neki predlagatelji smatraju da prijedlog Odluke ne sadrži ocjenu stanja, osnovna pitanja koja se trebaju urediti i svrhu koja se želi postići uređivanjem odnosa na predložen način te iskaz o procjeni fiskalnog učinka s mišljenjem Gradskog ureda za financije o tom iskazu ili izjavu kojom se potvrđuje da su sredstva za provođenje Odluke osigurana u proračunu. Vezano za navedeno valja istaći da je detaljna ocjena stanja te osnovna pitanja koja se trebaju urediti i svrha koja se želi postići uređivanjem odnosa na predloženi način već navedena u prijedlogu ranije Odluke koje podatke i ciljeve je već ocijenio ovaj Sud u pravomoćnoj presudi poslovni broj: Usoz-8/22 od 5. srpnja 2022.

44. Što se tiče iskaza o procjeni fiskalnog učinka s mišljenjem Gradskog ureda za financije o tom iskazu ili izjavom kojom se potvrđuje da su sredstva za provođenje Odluke osigurana u proračunu, u pravu su podnositelji koji tvrde da je Gradski ured za socijalnu zaštitu, zdravstvo, branitelje i osobe s invaliditetom kod pisanja izjave o osiguranim sredstvima za mjeru roditelj odgojitelj naveo tekst da se izjava odnosi na mjeru vezanu uz opremu za novorođeno dijete. Međutim, prema ocjeni ovoga Suda radi se o očitoj grešci budući da navedena izjava ima isti klasifikacijski broj, klasa: 551-01/22-001/688 kao i cijeli spis predmeta Gradskog ureda za socijalnu zaštitu, zdravstvo, branitelje i osobe s invaliditetom koji je otvoren na ime mjere roditelj odgojitelj te su u njemu urudžbirani svi akti vezani uz postupak upućivanja na donošenje prijedloga Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja, što je razvidno iz izjave i popratnog dopisa.

45. Isto tako je točno da je matični Odbor za socijalnu skrb Gradske skupštine dana 5. rujna 2022. zatražio od Gradskog ureda za obrazovanje, sport i mlade podatke iz djelokruga ureda vezane za prijedlog Odluke o kojoj se kao matično tijelo morao izjasniti i da Gradski ured za obrazovanje sport i mlade nije dostavio navedene podatke, te se u dopisu od 7. rujna 2022. izjasnio da zbog kratkoće roka i

opsežnosti ne može odmah dostaviti podatke, ali nije točno da je Odbor smatrao nužnim da prije glasanja o prijedlogu Odluke pribavi te podatke.

46. Naime, sukladno članku 53. Poslovnika, radna tijela mogu tražiti potrebne podatke i dokumentaciju, što znači da to nisu dužna tražiti. Isto tako iz dopisa Odbora za socijalnu skrb razvidno je da je navedeni Odbor glasao o prijedlogu Odluke, iako nije imao podatke Gradskog ureda za obrazovanje, sport i mlade, što upućuje na zaključak kako zatraženi podaci nisu bili od presudnog utjecaja na odlučivanje i ishod odlučivanja o prijedlogu Odluke. Osim toga, iz prijepisa fonografskog zapisa s rasprave na 15. sjednici Gradske skupštine o prijedlogu Odluke, proizlazi da je predsjednik Gradske skupštine prije otvaranja rasprave o prijedlogu uputio izvjestiteljicu Odbora za socijalnu skrb da može obrazložiti prijedlog, na što je ona odgovorila da ne želi. Isto tako, suprotno navodima nekih podnositelja, Odbor za Statut, Poslovnik i propise nije imao primjedbu na prijedlog Odluke s osnove njegove usklađenosti s propisima.

47. Stoga, prema ocjeni ovoga Suda, navodi podnositelja kojima se ukazuje na formalnu nezakonitost osporavane Odluke nisu osnovani."

**30.** U mjerodavnom dijelu obrazloženja osporene presude, u kojem je provedena ocjena materijalne nezakonitosti osporene Odluke/22, Visoki upravni sud prije svega je podsjetio na mjerodavni dio obrazloženja presude od 5. srpnja 2022. te je definirao pravna pitanja na koja treba odgovoriti u povodu novih obavijesti podnositelja. Taj dio obrazloženja osporene presude glasi:

"48. Što se tiče materijalne nezakonitosti valja istaći da je Sud u svojoj ranijoj presudi, poslovni broj: Usoz-8/22 od 5. srpnja 2022. naveo da neovisno o tome što nije postojala niti postoji obveza Grada Zagreba da zadrži ranije donesenu mjeru u neizmijenjenom obliku, pri testu razmjernosti nove mjere s ciljem koji s novom mjerom želio postići, Sud ne smije ispustiti iz vida posljedice osporavane Odluke koje nastupaju za njene adresate.

49. Promatrajući ukupnost naprijed navedenih promjena uvedenih ranije osporavanom Odlukom, odnosno učinke Odluke koji se protežu na osobe koje su prije stupanja na snagu te Odluke pravomoćnim upravnim aktima ostvarile status roditelja odgojitelja i pripadajuću novčanu pomoć u maksimalnom trajanju do navršene petnaeste godine života djeteta, Sud je ocijenio da je donositelj te Odluke propustio uspostaviti ravnotežu između javnog interesa i zaštite legitimnih očekivanja adresata osporavane Odluke. Ovakav zaključak Sud je temeljio, 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 tom Odlukom i trajanjem razdoblja prilagodbe novoj mjeri, adresatima te Odluke nametnut prekomjerni teret.

50. Taj je teret, prema mišljenju Suda, bilo moguće svesti u prihvatljive okvire uvođenjem određenih kompenzacijskih mjera, koje bi ublažile negativne posljedice te Odluke za njene adresate, a koje su mjere u konkretnom slučaju izostale. Dakle, u ovom postupku je sporno je li ostavljeno razdoblje prilagodbe osporenim Odlukom dovoljno dugo, te je li teret koji je nametnut adresatima donošenjem osporene Odluke sveden u prihvatljive okvire uvođenjem kompenzacijskih mjera koje bi ublažile negativne posljedice. U ovom postupku trebalo je ocijeniti je li donošenjem osporene Odluke postupljeno u skladu s navedenim stajalištem Suda iz pravomoćne presude."

**31.** Mjerodavni dio obrazloženja osporene presude, koji se odnosi na ocjenu Visokog upravnog suda je li adresatima osporene Odluke/22 ostavljeno dovoljno vremena za prilagodbu novim okolnostima, navedeno je:

"51. Iz sadržaja Odluke proizlazi da je osporenom Odlukom drugačije određena visina novčane pomoći, uveden je postupni prestanak novčane pomoći, dakle korisnicima mjere ostavljeno je duže razdoblje prilagodbe na novonastale okolnosti, a novčana pomoć ne prestaje zasnivanjem radnog odnosa, pa i iz navedenog slijedi da se navedenim promjenama u odnosu na Odluku iz 2021. ostavlja bitno prihvatljivije vrijeme prilagodbe. Isto tako važno je istaknuti da osim što su spornom Odlukom utvrđeni i ublaženi uvjeti za prestanak novčane pomoći, korisniku mjera novčane pomoći ne prestaje niti upisom djeteta u vrtić.

52. Ovaj Sud ocjenjuje da je adresatima Odluke ostavljeno duže razdoblje za prilagodbu novonastalim okolnostima. Samo dijelu korisnika novčane pomoći novčana pomoć prestaje nakon godinu dana od stupanja Odluke na snagu (korisnici čije je dijete za koje je ostvarena novčana pomoć navršilo sedam godina do 30. rujna 2023.), a što je sukladno stavu ovog Suda izraženom u ranijoj presudi, a ostali korisnici će primati novčanu pomoć u razdoblju duljem od godinu dana, odnosno pojedini korisnici nekoliko godina (korisnici čije dijete će sedam godina navršiti nakon 30. rujna 2023.)."

**32.** U odnosu na prigovor podnositelja da je za svakog pojedinog korisnika trebalo provesti test razmjernosti i utvrditi je li donositelj Odluke/22 ispunio obvezu donošenja kompenzacijskih mjera u skladu s presudom Visokog upravnog suda od 5. srpnja 2022., u mjerodavnom dijelu obrazloženja osporene presude navedeno je:

"53. Prije ocjene predloženih kompenzacijskih mjera, valja istaknuti da je neosnovan navod podnositelja kako je, imajući na umu raniju presudu Suda, u osporenoj Odluci o izmjenama, trebalo implementirati mehanizam kojim se za svakog pojedinog korisnika u trenutku izlaska iz mjere mora vršiti test i utvrditi je li donositelj izvršio svoje kompenzacijske obveze, a ako nije, da se načelno pravilo o ukidanju statusa ne može provesti. U odnosu na te navode, ističe se da Sud nije dao takvu uputu, a niti je može dati, jer se opći akt, za razliku od pojedinačnog akta, definira kao akt koji na apstraktan način uređuje ponašanje pojedinih skupina ili kategorija subjekata, a u normama općeg akta adresati nisu određeni imenom i prezimenom, već apstraktno kao skupina subjekata, bilo fizičkih ili pravnih osoba, kao npr. građani, roditelji, stanovnici itd., iz čega proizlazi da se test razmjernosti ne može provoditi pojedinačno u odnosu na svakog korisnika mjere."

**33.** Mjerodavni dio obrazloženja osporene presude, koji se odnosi na sadržaj kompenzacijskih mjera i njihovu prikladnost za uspostavljanje ravnoteže između javnog interesa i zaštite legitimnih očekivanja adresata Odluke/22, glasi:

"54. Što se tiče kompenzacijskih mjera, prema ocjeni ovoga Suda proširenje kapaciteta gradskih vrtića najvažnija je mjera za korisnike novčane pomoći, roditeljima odgojiteljima kojima je ranije bio zapriječen upis djece u vrtić. Radi realizacije te mjere donositelj u očitovanju iscrpno je obrazložio da povećanje planira izgradnjom novih vrtića, povećanjem subvencija privatnim i vjerskim vrtićima, zakupom objekata javne ili društvene namjene, povećanjem broja zaposlenika i prenamjenom postojećih prostora u gradskim dječjim vrtićima, radi povećanja broja odgojnih skupina. S druge strane, podnositelji smatraju da bi ta mjera bila ostvariva potrebno je da već sad ima dovoljno mjesta za svu djecu vrtičke dobi korisnika mjere, pa se taj navod ne nalazi prihvatljivim. Naime, nije sporno da u Gradu Zagrebu nedostaje slobodnih vrtićkih mjesta i da je taj dugogodišnji problem potrebno riješiti, ne samo za korisnike pomoći, nego i za svu djecu Grada Zagreba, kako bi se svoj djeci omogućilo kvalitetno i na jednako dostupan način korištenje odgojno-obrazovnih ustanova, pa se predloženi način rješavanja tog problema od strane donositelja čini prihvatljivim i realnim za njegovu realizaciju. Osim navedenog, predviđene su i

kompenzacijske mjere, dvije koje su usmjerene na program edukacije i dvije na potpore zapošljavanju, odnosno samozapošljavanju. Što se tiče navoda nekih podnositelja da su kompenzacijske mjere Grada Zagreba puka preslika već postojećih mjera HZZ-a, valja istaknuti da je navedeno netočno, budući da su kompenzacijske mjere Grada Zagreba osmišljene upravo tako da se na njih mogu prijaviti korisnici mjere roditelj odgojitelj, kojima mjere HZZ-a nisu dostupne sve dok primaju novčanu naknadu. Upravo je donositelj, uvažavajući stavove Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova, jer su korisnici mjere u najvećoj mjeri žene, predložio kompenzacijske mjere s ciljem da im olakša povrat na tržište rada, od čega su dvije mjere usmjerene na edukaciju, a dvije na potpore za zapošljavanje, odnosno samozapošljavanje. Mjere koje su usmjerene na edukaciju su stjecanje obrazovnih kvalifikacija u Pučkom otvorenom učilištu Zagreb. Naime, Grad Zagreb je u suradnji s Pučkim otvorenim učilištem Zagreb pokrenuo program sufinanciranja verificiranih programa kvalifikacije za korisnike mjere roditelj odgojitelj, a drugi edukacijski program Grada Zagreba provodi se u poduzetničkom centru Plavom uredu, koji djeluje u okviru Zagrebačkog inovacijskog centra od 15. rujna 2022. Osim ta dva opisana edukacijska programa, Grad Zagreb je za korisnike mjere roditelj odgojitelj otvorio mogućnost financiranja potpore kroz dva programa usmjerena na obrtnike i na samozapošljavanje. Dakle, donesen je Pravilnik o izmjenama Pravilnika o kriterijima i načinu dodjele potpore za očuvanje i razvoj obrtničkih djelatnosti ('Službeni glasnik Grada Zagreba', 25/22.), kojim se između ostalog nastoji u obrtništvo uključiti i korisnike novčane pomoći za roditelje odgojitelje, na način da je jedan od kriterija koji utječu na visinu potpore, zapošljavanje takve osobe u obrtu. Obrtnik koji zaposli korisnika mjere roditelj odgojitelj ili ako je sam korisnik mjere, vlasnik obrta i zaposlen u vlastitom obrtu, ostvarit će veći ukupni broj bodova i na taj način ostvariti pravo na veći iznos potpore. Također je Gradska skupština Grada Zagreba 12. rujna 2022. donijela Zaključak o dodjeli potpore za samozapošljavanje korisnicima novčane pomoći Grada Zagreba za roditelja odgojitelja na istoj sjednici na kojoj je usvojena i sporna Odluka. Što se tiče navoda podnositelja kako su kompenzacijske mjere neprikladne s obzirom da korisnici mjere nemaju potrebna znanja za pokretanje vlastitog posla, donositelj ističe kako se kompenzacijske mjere Grada Zagrebe mogu kombinirati. Moguće je tako završiti program osposobljavanja u Pučkom otvorenom učilištu Zagreb i steći novu kvalifikaciju te zatim upisati program edukacije o pokretanju vlastitog posla i nakon toga ostvariti financijsku potporu Grada Zagreba za samozapošljavanje.

55. Prema ocjeni ovoga Suda, mjere koje su predviđene usmjerene su ka olakšanju stjecanja novih znanja i kvalifikacija, a zatim i pristupu tržištu rada i pokretanju vlastitog posla i predstavljaju značajan oblik prilagodbe za izlazak iz mjere. Isto tako, što se tiče ocjene podnositelja vezanih uz tržište rada, navedene ocjene nisu podupriete činjenicama, budući da iz službenih podataka HZZ-a, Područne službe u Zagrebu, proizlaze drugačiji podaci i drugačiji trendovi nego što to ukazuju podnositelji.

56. Sadržaj opisanih mjera, suprotno navodima podnositelja, na prikladan način omogućava korisnicima mjere lakši povratak na tržište rada zbog čega se ne može ocijeniti da bi takve mjere na bilo koji način za korisnike predstavljale prekomjeran teret. Naime, korisnicima dok primaju naknadu omogućuje se stjecanje novih kvalifikacija, novih znanja i vještina (mjera se financira 70% od strane Grada Zagreba), a stjecanjem kojih mogu biti konkurentni na tržištu, kao i educiranje o mogućnost pokretanja vlastitog poslovanja (navedena mjera je besplatna). Uz navedene edukacijske mjere korisnicima je dostupna mjera samozapošljavanja putem pokretanja vlastitog posla, a sve u cilju realizacije vlastitih poduzetničkih ideja. Iz svega navedenog, prema ocjeni ovoga Suda, donositelj je uvedenim kompenzacijskim mjerama uspostavio ravnotežu između javnog interesa i zaštite legitimnih očekivanja adresata osporene Odluke. Slijedom navedenog, sud ocjenjuje da roditelji odgojitelji predloženim kompenzacijskim mjerama nisu dovedeni u

nepovoljniji položaj u odnosu na druge roditelje prilikom upisa djece u vrtić, a niti u odnosu na druge sudionike na tržištu rada u Gradu Zagrebu."

**34.** U odnosu na prigovor pojedinih podnositelja da u odnosu na pojedinačne akte, koji će biti doneseni na osnovi osporenog općeg akta (Odluke/22) ne postoji učinkovito pravno sredstvo, Visoki upravni sud je u obrazloženju osporene presude naveo:

"57. Što se tiče navoda nekih podnositelja da protiv pojedinačnih akata ne postoji učinkovito pravno sredstvo, valja istaknuti da osporenom Odlukom nije propisano pravno sredstvo protiv pojedinačnih akata, već je samo člankom 5. Odluke uvažavajući stav Visokog upravnog suda, u suštini izmijenjena riječ 'zaključak' u riječ 'pojedinačni akt'. Dakle, člankom 5. osporene Odluke je u članku 10. stavku 1. Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja ('Službeni glasnik Grada Zagreba', 10/18. i 20/21.) navedeno: 'U članku 10. stavku 1. riječi: 'zaključke iz članka 6. i 7. ove odluke', zamjenjuje se riječima: 'pojedinačne akte nadležnog gradskog upravnog tijela donesene na temelju ove odluke', a riječ: 'zaključka' zamjenjuje se riječima: 'pojedinačnog akta'. Dakle, ovom Odlukom nije odlučivano o pravnom lijeku koji je predviđen člankom 10. Odluke i podnosi se gradonačelniku, ali sada ne protiv zaključka, nego protiv pojedinačnog akta. Navedeni pravni lijek, prigovor gradonačelniku nije predmet izmjene osporene Odluke, te ne može biti predmet ocjene u ovom upravnom sporu. Međutim, samo se napominje da navedeno ne znači da protiv pojedinačnog akta nije osigurana sudska zaštita, budući da će svaki podnositelj nakon odluke o prigovoru imati pravo pokretanja upravnog spora, jer se nesporno radi o pojedinačnom aktu, kojim je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu u upravnoj stvari, a što je predmet upravnog spora određen člankom 3. stavkom 1. točkom 1. ZUS-a."

## **6) RJEŠENJE VISOKOG UPRAVNOG SUDA OD 13. OŽUJKA 2023.**

**35.** Rješenjem broj: Usov-149/22-12 od 13. ožujka 2023. Visoki upravni sud, na temelju članka 88. stavka 2. ZUS-a, obustavio je postupak u više predmeta toga suda u kojima su podnositelji osporavali Odluku/22 iz bitno istovrsnih činjeničnih i pravnih razloga koji su već ocijenjeni neosnovanima u osporenoj presudi, pa stoga nije bilo uvjeta za vođenje postupka ocjene zakonitosti te odluke.

## **7) IZVJEŠĆE PRAVOBRANITELJICE ZA DJECU ZA 2022. GODINU**

**36.** Pravobraniteljica za djecu je uz dopis klasa: DPR-028-01/23-02/0001, urbroj: 134-23-1 od 31. ožujka 2023. dostavila predsjedniku Hrvatskog sabora Izvješće o radu pravobraniteljice za djecu za 2022. godinu.

**36.1.** U točki 5.7. Izvješća pravobraniteljice za djecu, koja nosi naslov: Socijalna i ekonomska prava, između ostaloga, navedeno je:

**"UKIDANJE NOVČANE NAKNADE RODITELJIMA ODGOJITELJIMA U GRADU ZAGREBU**

Potaknuti pritužbama roditelja odgojitelja na Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja koju je Grad Zagreb donio 8. rujna 2022., u kojima iznose probleme s kojima se suočavaju zbog ukidanja mjere novčane pomoći i izražavaju zabrinutost zbog njena ukidanja, uputili smo preporuku gradonačelniku Grada Zagreba. Upozorili smo da bi trebalo uzeti u obzir socijalno-



ekonomski status svake pojedine obitelji i realnu procjenu situacije u kojoj se one oslanjaju na ovu novčanu pomoć kao izvor prihoda za život, te razmotriti individualne potrebe svake obitelji ili kategorija obitelji korisnika i uzeti u obzir posljedice ukidanja ove mjere na svako pojedino dijete/obitelj. Ukazali smo i na to da bi dulji prijelazni rok za prilagodbu obitelji u prestanku korištenja ove mjere bio primjereniji.

Preporučili smo Gradu Zagrebu oformiti stručni tim podrške/potpore za roditelje i djecu korisnike mjere kako bi se pružila stručna i savjetodavna potpora roditeljima koji 'izlaze iz mjere', koordinirale aktivnosti radi olakšavanja roditeljima pronalaženja zaposlenja i ostvarivanja prava iz sustava socijalne skrbi te koordinirale radnje i aktivnosti radi omogućavanja upisa u vrtić djece korisnika mjere u dječje vrtiće. Preporučili smo također poduzimanje svih radnji i aktivnosti radi omogućavanja upisa u vrtić djece roditelja korisnika mjere koji se zaposli, od trenutka zapošljavanja (uključivši i tijekom pedagoške godine), pružanje potpore roditeljima kroz, primjerice, programe skrbi za predškolsku djecu korisnika mjere za vrijeme dok roditelji pohađaju neki od programa iz kompenzacijskih mjera Grada Zagreba, odnosno dok traže posao, te ulaganje dodatnih napora radi uključivanja sve djece rane i predškolske dobi u vrtićke programe, kako uključivanje korisnika mjere u vrtiće ne bi utjecalo na dostupnost mjesta ostaloj djeci predškolske dobi. Odgovor na preporuku do sada nismo dobili."

### **III. PODACI O ZATRAŽENIM I OSTVARENIM UPISIMA DJECE RODITELJA ODGOJITELJA U DJEČJE VRTIĆE U GRADU ZAGREBU**

**37.** Ustavni sud, dopisom broj: U-III-1744/2023 od 18. srpnja 2023., zatražio je od Grada Zagreba dostavu podataka o ukupnom broju djece vrtićke dobi roditelja odgojitelja u pedagoškoj godini 2023./2024., za koliko je djece od tog ukupnog broja zatražen upis u dječji vrtić u Gradu Zagrebu u pedagoškoj godini 2023./2024., te koliko je djece roditelja odgojitelja u Gradu Zagrebu primljeno u vrtić u pedagoškoj godini 2023./2024. u prvom roku (prema rezultatima od 20. lipnja 2023.), a koliko prema konačno utvrđenim rezultatima nakon provedenog žalbenog postupka.

**37.1.** Grad Zagreb je odgovorio dopisom klasa: 008-02/23-02/279, urbroj: 251-01-12-23-5 od 3. kolovoza 2023., u kojem je navedeno:

"Grad Zagreb je za upise u vrtić za pedagošku godinu 2023./2024. zaprimio 12.260 zahtjeva (povećanje od 28,1%), od čega 10.320 valjanih. U pedagošku godinu 2023./2024. u zagrebačke gradske vrtiće novoupisano je 7.604 djece, a neupisano 2.716. U odnosu na prošlu, ove pedagoške godine je upisano 1.376, odnosno 22% više djece.

Napominjemo da, sukladno podacima Ministarstva znanosti i obrazovanja (u prilogu), u Zagrebu vrtić pohađa 80.07% djece vrtićke dobi od tri do šest godina, dok je taj postotak u Rijeci 78.58%, u Splitu 74.68%, te u Osijeku 65.48%. Dakle, značajno veći udio djece ostaje neupisano u vrtić u drugim najvećim hrvatskim gradovima nego u Zagrebu.

Izmjena mjere roditelj odgojitelj bila je nužna kako bi se sredstva koja su se izdvajala za tu mjeru mogla preusmjeriti na izgradnju kapaciteta za predškolski odgoj i obrazovanje. Od 2016. do kraja 2022. godine za mjeru roditelj odgojitelj Grad Zagreb je izdvojio 2,4 milijarde kuna, odnosno gotovo 320 milijuna eura. U 2022. izdvojeno je više od pola milijarde kuna, nešto više od 70 milijuna eura, što je iznos kojim je Grad Zagreb mogao izgraditi 2.600 novih vrtićkih mjesta. Jedna godina ulaganja u mjeru

roditelj odgojitelj bila bi dovoljna za upis gotovo sve djece koja su na ovom upisnom roku ostala bez mjesta u zagrebačkim gradskim vrtićima, uključujući i svu djecu roditelja odgojitelja.

Pitanje značajnoga broja neupisane djece u Zagrebu seže godinama unatrag i može se pravedno riješiti jedino višegodišnjim velikim ulaganjima u izgradnju novih vrtića, novo zapošljavanje i podizanje materijalnih uvjeta rada u vrtićima. Izmjenom mjere roditelj odgojitelj 2023. godine smanjene su financijske obveze za oko 20 milijuna eura. Ta su sredstva usmjerena u investicije u vrtiće i ne bi bila moguća bez promjena u mjeri roditelj odgojitelj:

- Završen je i otvoren jedan vrtić, u izgradnji je pet vrtića, a još šest je u pripremi. Ukupna vrijednost započetih investicija u nove vrtiće prelazi 50 milijuna eura.

Grad Zagreb priprema novih 10 projekata izgradnje za prijavu na drugi poziv za vrtiće u okviru Nacionalnog plana oporavka i otpornost (NPOO).

- Novim kolektivnim ugovorom i aneksima samo u 2023. godini uloženo je 15 milijuna eura u povećanje plaća i materijalnih prava djelatnika.

- U narednih godinu dana Grad Zagreb raspisat će čak 550 natječaja za odgojitelje na neodređeno radno vrijeme, od čega se 50-ak odnosi na zapošljavanje novih odgojitelja, čime ćemo omogućiti zapošljavanje na neodređeno svakome odgojitelju koji trenutno radi na određeno vrijeme.

Sve jasličke skupine u Gradu Zagrebu u pedagoškoj godini 2023./2024. dobit će pomoćne radnike za njegu, skrb i pratnju.

Ističemo, također, da je sukladno Barcelonskim ciljevima Preporuka Vijeća Europske unije od 8. prosinca 2022. o ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju, ciljevi iz Barcelone za 2030. cilj da do 2030. najmanje 45% djece mlađe od tri godine sudjeluje u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju, a najmanje 96% djece u dobi od tri godine do uključivanja u obvezno osnovnoškolsko obrazovanje treba sudjelovati u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju.

Grad Zagreb je nadomak ostvarenja spomenutih Barcelonskih ciljeva u jaslicama. Naime, sukladno podacima Državnog zavoda za statistiku, 2021. godine bilo je 23.000 djece u Gradu Zagrebu jasličke dobi, a njih 9.455, odnosno 41,1% pohađa jaslice, bilo u gradskim, bilo u privatnim i vjerskim dječjim vrtićima i obrtima dadilja.

Štetnost mjere roditelj odgojitelj za djecu vidljiva je i iz toga što je između 2016. godine i 2020. godine, kada je korisnicima mjere roditelj odgojitelj bio zabranjen upis u vrtiće, udio djece dobi 3-4 godine u zagrebačkim vrtićima pao s 94,7% na 84%', pokazujući porazni trend, dijametralno suprotan europskim smjernicama i suvremenim spoznajama o važnosti uključenosti djece u predškolski odgoj i obrazovanje.

Izmjenama mjere roditelj odgojitelj u rujnu 2022. godine, korisnicima mjere roditelj odgojitelj po prvi put od 2016. omogućen je upis djece u vrtiće, kao i pravo zapošljavanja, dok su istovremeno svi korisnici ostali u mjeri. Neovisno o tome jesu li pronašli zaposlenje ili nisu, te neovisno o tome jesu li upisali dijete u gradski vrtić, svi korisnici mjere roditelj odgojitelj, njih 5.356, od Grada Zagreba prima iznos mjesečne naknade u visini polovice minimalne plaće, 280 EUR, i ostaju u mjeri dok im dijete ne navrší 7 godina.

Od rujna 2022. Grad Zagreb provodi četiri kompenzacijske mjere usmjerene na korisnike mjere roditelj odgojitelj. Dvije su usmjerene na programe edukacija, a dvije na potpore zapošljavanju odnosno samozapošljavanju, kako bi se korisnicima olakšao izlazak iz mjere i omogućio uspješniji prelazak na tržište rada. Korisnicima mjere roditelj odgojitelj Grad Zagreb sufinancira 70% školarine za programe osposobljavanja pri Pučkom otvorenom učilištu, te u 100% iznosu financira edukativni program pri Plavom uredu ZICER-a, s ciljem pripreme korisnika mjere roditelj odgojitelj za osnivanje vlastitog poslovnog subjekta.

Nadalje, Grad Zagreb je korisnicima mjere roditelj odgojitelj otvorio mogućnosti prijave na dvije vrste potpora za (samo)zapošljavanje, kroz postojeći program malih potpora obrtnicima te kroz novi program potpora za samozapošljavanje, namijenjen specifično korisnicima mjere roditelj odgojitelj. Gradska skupština Grada Zagreba je 12. rujna 2022. donijela Zaključak o dodjeli potpora za samozapošljavanje korisnicima novčane pomoći Grada Zagreba za roditelja odgojitelja (Službeni glasnik Grada Zagreba 26/22). Prilikom korištenja ove potpore korisnici mjere zadržavaju pravo na novčanu pomoć. Jednokratna potpora za samozapošljavanje iznosi do 40.000,00 kuna (5.308,91 eura) za pokrivanje troškova osnivanja i pokretanja rada poslovnog subjekta.

Na kraju, ističemo da korisnice/ci mogu kombinirati korištenje ovih mjera, tako da primjerice upišu program osposobljavanja u Pučkom otvorenom učilištu Zagreb, zatim se educiraju o pokretanju posla u Plavom uredu, i onda prijave na potporu za samozapošljavanje.

Prema evidenciji nadležnog Gradskog ureda za socijalnu zaštitu, zdravstvo, branitelje i osobe s invaliditetom, korisnici mjere roditelj odgojitelj brinu o 18.132 djece, no skrećemo pozornost na činjenicu da u tom broju 3.300 čine punoljetne osobe i osobe koje ove godine navršavaju 18 godina, a još 3.482 su tinejdžeri koji od ove godine pune 14 godina i stariji. Prema podacima nadležnog Gradskog ureda za socijalnu zaštitu, zdravstvo, branitelje i osobe s invaliditetom, broj djece roditelja odgojitelja vrtičke dobi (1-6 godina) je 2.958. Na ovogodišnjim upisima korisnici mjere su podnijeli 1.515 valjanih zahtjeva. Do 20. lipnja 2023. upisano je 1136 djece korisnika mjere roditelj odgojitelj, a nakon isteka roka prigovora, do 10. srpnja 2023., upisano je dodatnih 68 djece, te je ukupan broj upisane djece korisnika mjere roditelj odgojitelj 1204.

Dakle, 79.5% djece korisnika mjere roditelj odgojitelj je uspješno upisalo dijete u vrtić, što je povoljniji udio u odnosu na 72,7% prihvaćenih prijava za drugu djecu. Što se tiče trenutno neupisane djece koja ispunjavaju uvjete, očekujemo da će ih se oko 500 upisati tijekom pedagoške godine otvaranjem dodatnih vrtića. Povrh toga, do 26. srpnja 2023. u privatne i vjerske dječje vrtiće novoupisano je dodatnih 1407 djece, a u obrte dadilja njih 138. Upisi se nastavljaju do početka pedagoške godine. Grad Zagreb programe privatnih i vjerskih dječjih vrtića i obrta dadilja sufinancira u iznosu od 200 € mjesečno po djetetu, a u svibnju ove godine uvedena je dodatna mjesečna subvencija u iznosu od 20 € mjesečno po svakom upisanom djetetu. Nadalje, s ciljem dodatnog povećanja kapaciteta u sustavu predškolskog odgoja, u tijeku su aktivnosti ustroja programa predškolskog odgoja pri osnovnim školama koje imaju potrebne prostorne i organizacijske kapacitete, sukladno Pravilniku o posebnim uvjetima i mjerilima ostvarivanja programa predškolskog odgoja i obrazovanja, za što je Grad Zagreb već ishodio suglasnost i potporu Ministarstva znanosti i obrazovanja.

Iz svega gore navedenog razvidno je da je Grad Zagreb adekvatno kompenzirao korisnike mjere roditelj odgojitelj, koji svi i dalje primaju mjesečnu novčanu naknadu od Grada Zagreba, u iznosu od 280 EUR, nizom mjera usmjerenih na njihovo uključivanje u tržište rada, kao i na uključivanje njihove djece u programe predškolskog odgoja i obrazovanja."

#### **IV. PRIGOVORI PODNOSITELJA**

##### **1) Podnositelji Lovrić i drugi (U-III-1744/2023)**

**38.** U ustavnoj tužbi podnositelji navode da su im osporenim presudom povrijeđena ustavna prava zajamčena člancima 1., 3., 14., 16., 29., 35., 48., 61., 62. i 90. Ustava, prava zajamčena člankom 8. Konvencije i člankom 1. Protokola broj 1 uz Konvenciju, te prava zajamčena člancima 26. i 27. Konvencije o pravima djeteta,

ponavljajući razloge koje su isticali u postupku pred Visokim upravnim sudom iz kojeg je proizašla osporena presuda.

Tako navode da se Odlukom/22 protupravno zadire u stečena prava i legitimna očekivanja roditelja odgojitelja, te se zanemaruju negativne posljedice koje se ogledaju u materijalnom, društvenom i radnom statusu podnositelja, te u vezi s tim ističu da je navedena odluka retroaktivna i stoga u nesuglasnosti s načelom vladavine prava. Upružavaju se protiv donositelja Odluke/22 da uspostavi ravnotežu između javnog interesa i legitimnih očekivanja stranaka, imajući na umu prekratko razdoblje prilagodbe koje predstavlja prekomjeren teret nametnut podnositeljima. Navode da su kompenzacijske mjere nedostatne i faktički neprovedive.

Tvrde da je Visoki upravni sud u osporenoj presudi propustio adekvatno ocijeniti navode podnositelja o povredi prava vlasništva te da je osporena presuda u tom dijelu arbitrarna i neobrazložena, pri čemu osporavaju zaključak toga suda da novčana pomoć za roditelje odgojitelje nije pravo u klasičnom smislu, već financijska pomoć koju je javna vlast ovlaštena dodijeliti, ali i oduzeti, i koja se temelji ne na obvezi javne vlasti, nego na solidarnosti. Pritom se pozivaju na presudu ESLJP-a *Belane Nagy protiv Mađarske* (br. 53080/13, presuda od 13. prosinca 2016.) u kojoj je ESLJP utvrdio da su načela koja se odnose na članak 1. Protokola broj 1 uz Konvenciju primjenjiva i na davanja iz sustava socijalne sigurnosti.

## **2) Podnositeljice Snježana Cirimotić (U-III-1826/2023), Jozefina Čibarić (U-III-1827/2023) i Zorica Golomejić (U-III-1828/2023)**

**39.** Podnositeljice su podnijele ustavne tužbe jednakog sadržaja po istoj odvjetnici.

Navode da je došlo do povrede ustavnih prava zajamčenih člancima 14. stavkom 2., 18. stavkom 1., 29. stavkom 1. i 35. Ustava.

Žale se na povredu načela zaštite stečenih prava i legitimnih očekivanja te svaka od njih navodi "da je imala puno pravo da postupa s pouzdanjem u trajnost pružanja financijske pomoći priznate joj kao roditelju odgojitelju i to u iznosu prosječne neto mjesečne plaće u Republici Hrvatskoj".

Pozivajući se na članak 35. Ustava ističu da su grubim zadiranjem u njihova prava bitno narušena sva njihova životna i financijska planiranja i postojeća financijska sigurnost, a da su njihova maloljetna djeca financijski ovisna o pružanju novčane pomoći koja je podnositeljicama priznata u okviru mjere roditelj odgojitelj te da su ukidanjem te mjere ugrožene osnovne životne potrebe njihove maloljetne djece.

Podnositeljice su zatražile naknadu troška sastava ustavne tužbe po odvjetniku od 995,42 EUR.

## **3) Podnositelji Jeleč i drugi (U-III-1934/2023)**

**40.** U ustavnoj tužbi podnositelji navode da je došlo do povrede ustavnih prava zajamčenih člancima 3., 14., 19., 29. stavkom 1., 35., 48. stavkom 1., 62. stavkom 1. i 90. stavkom 5. Ustava te do povrede prava zajamčenih člancima 6. i 8. stavkom 1. Konvencije i članka 1. Protokola broj 1 uz Konvenciju.

**40.1.** Podnositelji navode da je u konkretnoj pravnoj situaciji središnje pitanje nedopuštenosti retroaktivnog djelovanja Odluke/22 na roditelje odgojitelje kojima su prava na novčanu naknadu bila priznata pod pretpostavkama propisnima Odlukom/16 i Odlukom/18, i s tim povezanim legitimnim očekivanjima koja su se zasnivala na razumno opravdanom povjerenju u te odluke kojima su se uređivala njihova prava. Pozivaju se na članak 90. stavak 4. Ustava, članak 73. ZOLP(R)S-a i članak 161. stavak 4. Statuta Grada Zagreba iz kojih slijedi da opći akt ne može imati povratno djelovanje. Navode da su učinci Odluke/22 doveli do nejednakosti među roditeljima odgojiteljima, jer je nekima od njih pravo na naknadu prestalo s navršениh sedam godina života djeteta, umjesto s očekivanih petnaest godina života djeteta. Iz istih razloga smatraju da Odluka/22 nije u skladu s načelom razmjernosti.

**40.2.** Polazeći od tvrdnje da su imali legitimno pravo očekivati trajnu nepromjenjivost pravnog uređenja statusa roditelj odgojitelj za vrijeme koje im je utvrđeno pravomoćnom odlukom nadležnog tijela, podnositelji osporavaju stajalište Visokog upravnog suda da u konkretnom slučaju nije riječ o pravu u klasičnom smislu, nego o financijskoj pomoći koju je javna vlast ovlaštena dodijeliti, ali i oduzeti, a koja se ne temelji na obvezi javne vlasti, nego na solidarnosti.

**40.3.** Podnositelji ističu da su kompenzacijske mjere, kojima bi Grad Zagreb trebao uspostaviti pravičnu ravnotežu između javnog interesa i zaštite legitimnih očekivanja roditelja odgojitelja, tek hipotetske i samo formalno suglasne s uputom iz presude Visokog upravnog suda od 5. srpnja 2022., a da u praksi nisu provedive. Prvenstveno ističu da Grad Zagreb nema dovoljno vrtićkih mjesta i da je neizvjesno kada će ih biti, jer se proširenje vrtićkih kapaciteta tek planira. U odnosu na ostale kompenzacijske mjere podnositelji ističu da je Visoki upravni sud u osporenoj presudi nekritički prihvatio tvrdnju Grada Zagreba da će se tim mjerama olakšati roditeljima odgojiteljima povratak na tržište rada.

**40.4.** Pozivaju se na ustavnu odredbu prema kojoj je obitelj pod osobitom zaštitom države te tvrde da je Visoki upravni sud zanemario činjenicu da je odgojni utjecaj obitelji na pojedinca specifičan te da se stoga ne može kasnije nadoknaditi u ostalim odgojnim sredinama i institucijama. Tvrde da je netočan zaključak da je mjera roditelj odgojitelj "podbacila", te ističu da je od njezina uvođenja porastao broj trećerođene, četvorođene i petorođene djece.

**40.5.** Smatraju da je Visoki upravni sud nekritički i pretjerano formalistički prihvatio sve argumente donositelja Odluke/22 i tome podnositelje stavio u bitno nepovoljniji položaj, čime je došlo do povrede načela jednakosti oružja.

Podnositelji tvrde da im je u konkretnom slučaju povrijeđeno pravo vlasništva, jer se nesporno radi o imovinskom interesu, a navedenu povredu vide u tome što se na temelju Odluke/22 nekima od roditelja odgojitelja, čije je dijete mlađe od sedam godina, mjesečna naknada od 1. travnja 2023. do 30. lipnja 2023. smanjuje s dosadašnjih 5.018,73 kune na iznos neto minimalne plaće u Republici Hrvatskoj za 2023. godinu, a zatim od 1. srpnja 2023. do prestanka novčane pomoći na iznos od 50 % neto iznosa minimalne plaće u Republici Hrvatskoj za tekuću godinu, dok nekima od podnositelja pravo na novčanu pomoć prestaje već 30. rujna 2023. ako im

je dijete navršilo ili će navršiti do toga dana sedam godina, a nakon toga dana u svakom slučaju im to pravo prestaje kada dijete navrši sedam godina.

**40.6.** Pozivom na članak 67. stavak 2. Ustavnog zakona podnositelji su predložili Ustavnom sudu da odgodi ovrhu osporene presude i rješenja od 13. ožujka 2023.

**40.7.** Podnositelji su zatražili naknadu troška sastava ustavne tužbe po odvjetniku od 7.500,00 kn.

#### **4) Podnositelji Kapitan i drugi (U-III-2150/2023)**

**41.** Podnositelji se pozivaju na povrede ustavnih prava zajamčenih člancima 14. stavkom 2., 18., 19., 26., 29., 49. stavak 1., 63. i 90. Ustava.

**41.1.** U ustavnoj tužbi podnositelji uvodno ističu postupovne propuste u postupku pred Visokim upravnim sudom iz kojeg je proizašla osporena presuda te tvrde da im sud, protivno članku 6. ZUS-a, nije dostavio sve podneske, dokazni materijal i drugu dokumentaciju koju je Grad Zagreb dostavio u sudski spis pa da je tako onemogućio podnositeljima očitovati se na navode Grada Zagreba. Tvrde da im je dostavljeno tek očitovanje Grada Zagreba od 25. studenoga 2022., no da uz navedeno nisu dostavljeni prilozi koji su navodno dostavljeni u sudski spis, a niti bilo koja druga pismena koja je Grad Zagreb prethodno i nastavno tom očitovanju dostavio u sudski spis. Također ističu da u odnosu na navode Grada Zagreba Visoki upravni sud nije izvodio dokaze, nego je te navode uzeo kao utvrđene činjenice, protivno pravilima dokazivanja u upravnom sporu, koja proizlaze iz članka 33. ZUS-a.

**41.2.** Nastavno u ustavnoj tužbi podnositelji osporavaju obrazloženje osporene presude u odnosu na prigovor podnositelja da je Odluka/22, kako formalnopravno, tako i materijalno pravno, nezakonita.

Tako tvrde da je nedopustiv i protuustavan zaključak Visokog upravnog suda iz točke 35. obrazloženja osporene presude u kojoj je navedeno da se navodi svih podnositelja o zabranjenom povratnom djelovanju sporne Odluke/22 i gubitku stečenih prava korisnika mjere roditelj odgojitelj smatraju neodlučnima, jer su istovjetni navodima koje su podnositelji isticali u prethodnom upravnom sporu, a u presudi od 5. srpnja 2022. Visoki upravni sud je ocijenio da Odluka/21 nema povratno djelovanje, koje je za opće akte beziznimno zabranjeno, nego da je riječ o kvaziretroaktivnosti. Podnositelji smatraju da je na navedeni način Visoki upravni sud "proširio institut pravomoćnosti s izreke na cijelo obrazloženje ranije donesene presude" čime je paušalno i neobrazloženo odbacio konstruktivne i suštinske prigovore stranaka.

**41.3.** Podnositelji osporavaju i obrazloženje Visokog upravnog suda u odnosu na prigovore podnositelja o formalnoj nezakonitosti Odluke/22 (da pri njezinu donošenju nije na uredan način zatraženo mišljenje vijeća gradskih četvrti u skladu s člankom 86. stavkom 1. Statuta Grada Zagreba) te tvrde da je sud tek paušalno ponovio navode Grada Zagreba nekritički ih ocjenjujući dokazanima, ne dajući ocjenu o tome jesu li oni u skladu sa zakonskim i podzakonskim postupovnim pravilima. Ističu da Visoki upravni sud pritom uopće nije obrazložio je li dostava putem određenog aplikativnog sustava uredan način dostave u upravnim postupcima.

**41.4.** Nadalje, podnositelji osporavaju obrazloženje Visokog upravnog suda iz točke 53. osporene presude u kojoj je navedeno da se test razmjernosti ne može provoditi pojedinačno u odnosu na svakog pojedinog korisnika mjere roditelj odgojitelj te tvrde da se na temelju Odluke/22, odnosno osporenog općeg akta, donose pojedinačni akti kojima se reguliraju točno određena prava i obveze točno određenog pravnog subjekta pa se jednako kao i njihovom stjecanju, i prestanku tih prava i obveza točno određenog pravnog subjekta može i mora pristupati konkretno i pojedinačno primjenjujući mehanizme koji mogu biti određeni bilo općim aktom čak da se navede u svakom pojedinačnom aktu. Podnositelji ističu da je *ratio* njihove argumentacije da se za svakog pojedinog korisnika mjere roditelj odgojitelj pri njegovu izlasku iz mjere mora provesti test "uspješnosti" primjene kompenzacijskih mjera kao uvjet za izlazak iz mjere, odnosno utvrditi jesu li te kompenzacijske mjere prikladne za pojedinog korisnika ili je potrebno omogućiti neke druge kompenzacijske mjere čiji krug nije i ne može biti zatvoren.

**41.5.** Nastavno na tu tvrdnju podnositelji osporavaju svrhovitost kompenzacijskih mjera, prvenstveno proširenje kapaciteta gradskih dječjih vrtića, te ističu da nije realno očekivati da će do povećanja doći već u 2023. godini. Navode da u 2022. godini u zagrebačke gradske vrtiće nije upisano 3.300 djece za koje su predani zahtjevi za upis.

Posebno upućuju na točku 54. obrazloženja osporene presude, u kojoj se ocjenjuju prigovori podnositelja protiv kompenzacijskih mjera, te navode da je Visoki upravni sud svoje obrazloženje i ocjenu utemeljio na navodima donositelja Odluke/22. Tvrde da je nejasno kako je Visoki upravni sud uopće utvrdio vjerodostojnost bilo kojeg podatka koji je u sudski spis dostavio donositelj Odluke/22, s obzirom na to da su podnositelji tijekom postupka izričito osporavali vjerodostojnost takve dokumentacije te predlagali provođenje dokaza na iste okolnosti.

Tvrde da mjera roditelj odgojitelj ima utemeljenje u hrvatskoj socijalnoj i radnoj pravnoj tradiciji te navode da je člankom 63. Zakona o radu ("Narodne novine" broj 38/95.) bilo propisano da majka s četvero i više djece ima pravo na status majke odgojiteljice prema posebnim propisima te tada ima pravo na novčanu naknadu, mirovinsko i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje i druga prava u skladu s posebnim propisima. Smatraju da se na navedeni način promicala odredba članka 63. Ustava, koja se osporenim presudom grubo krši.

**41.6.** Podnositelji se u ustavnoj tužbi žale i na odluku o troškovima sudskog postupka pred Visokim upravnim sudom (točka 62. osporene presude) te navode kako ta odluka nema utemeljenje u zakonu.

**41.7.** U odnosu na osporeno rješenje Visokog upravnog suda od 13. ožujka 2023. podnositelji navode da se prigovori koje su naveli u ustavnoj tužbi u odnosu na osporenu presudu odnose i na to rješenje. Dodatno ističu kako Visoki upravni sud nije bio ovlašten obustaviti postupke po zahtjevima za ocjenu zakonitosti pojedinačnih podnositelja na temelju odluke donesene u oglednom sporu, jer je obustava spora moguća jedino na temelju članka 88. ZUS-a, koja u konkretnom slučaju nije primjenjiva, već je eventualno mogao odbiti zahtjeve podnositelja.

**41.8.** U nastavku ustavne tužbe iznose prigovore protiv Odluke/22 za koje tvrde "da se odnose kako na povrede njihovih ustavnih prava počinjene donošenjem i primjenom iste, tako i na razloge za ocjenu suglasnosti iste s Ustavom i zakonom" te pojašnjavaju - s obzirom na to da prema njihovom mišljenju Visoki upravni sud nije valjano ili nije uopće cijenio činjenične navode i dokazne prijedloge podnositelja tijekom sudskog postupka - da će ponoviti navode iz obavijesti o nezakonitosti uz određene nadopune gdje ih smatraju nužnim. U bitnom navode:

- da Grad Zagreb nije postupio po uputama Visokog upravnog suda iz presude od 5. srpnja 2022., odnosno da nije poduzeo adekvatne mjere nužne za zaštitu legitimnih očekivanja korisnika i uspostavu ravnoteže između interesa roditelja odgojitelja i javnog interesa;

- da je Odluka/22, jednako kao i prethodna Odluka/21, donesena bez ikakve podloge u istraživanjima, statističke obrade podataka i analitičkog pristupa korisnicima čijim bi se osnovama mogao utvrditi socijalni status svakog pojedinog korisnika po svim relevantnim kategorijama (dob, spol, obrazovanje, imovinsko stanje, godine staža i sl.), a koja spoznaja je temeljna pretpostavka da bi se uopće moglo razmatrati o njihovim pravima i obvezama i odrediti bilo kakve kompenzacijske mjere u odnosu na svakog pojedinog korisnika mjere roditelj odgojitelj;

- da su kompenzacijske mjere neživotne i nekonkretne te da ne postoji jamstvo za svakog pojedinog korisnika da će njima moći adekvatno kompenzirati prisilni izlazak iz mjere;

- da Grad Zagreb nije dokazao da je za provedbu kompenzacijskih mjera osigurao sredstva u proračunu, a nije dokazao da je za njihovu provedbu donio provedbene upravne akte, zaposlio potreban kadar i proveo sistematizaciju radnih mjesta.

U odnosu na kompenzacijsku mjeru Uključivanje u edukativno-mentorski program "Postajem poduzetnik" Zagrebačkog inovacijskog centra d.o.o., podnositelji u ustavnoj tužbi navode da je Grad Zagreb objavio korisnicima mjere roditelj odgojitelj tek poziv da se prijave na programe osposobljavanja, a da ta kompenzacijska mjera ne predstavlja jamstvo zaposlenja i ostvarivanja prihoda koji će biti izgubljeni izlaskom iz mjere roditelj odgojitelj. Jednako navodi i u odnosu na kompenzacijsku mjeru potpore za očuvanje i razvoj obrtničkih djelatnosti.

U odnosu na kompenzacijsku mjeru Potpore za samozapošljavanje podnositelji tvrde da je u potpunosti promašena, neadekvatna, nesigurna i upitne učinkovitosti. Navode da njome Grad Zagreb korisnike mjere roditelj odgojitelj "nasilno tjera u poduzetništvo", a što je posebno nesigurno u kriznim vremenima i ne jamči adekvatnu kompenzaciju. Smatraju da je iznos potpore od 40.000,00 kuna nedovoljan s obzirom na troškove pokretanja i održavanja poduzetničke djelatnosti. Navode da je korisnik te kompenzacijske mjere dužan 24 mjeseca od dana uplate potpore za samozapošljavanje održati poslovanje i zaposlenost u poslovnom subjektu, te da se time korisnicima mjere povređuje poduzetnička i tržišna sloboda iz članka 49. stavka 1. Ustava.

Podnositelji u ustavnoj tužbi ističu i štetne posljedice koje će prema njihovom mišljenju primjena Odluke/22 imati za pojedince, obitelji i društvo u cjelini, napose zbog toga što je donošenjem te odluke povrijeđeno načelo razmjernosti između zaštite privatnog interesa, odnosno povrede stečenih prava korisnika mjere roditelj odgojitelj, i njihova legitimna očekivanja, što ne može biti opravdano javnim



interesom. Smatraju da donošenje Odluke/22 nanosi veliku štetu djeci, njih 20.000 od kojih je više od 6.000 vrtićke dobi, kao i očevima ili majkama, njih 5.800 koji su stekli status roditelja odgojitelja i pravo na novčanu naknadu.

**41.9.** Podnositelji su zatražili da Ustavni sud u povodu njihove ustavne tužbe održi savjetodavnu raspravu. Zatražili su i naknadu troška sastava ustavne tužbe po odvjetniku, trošak slanja poštanskih pošiljki i trošak uredskog materijala od 1.889,32 EUR.

### **5) Podnositelji Katić i drugi (U-III-2215/2023) i podnositelji Bogut i drugi (U-III-2216/2023)**

**42.** U ustavnim tužbama jednakog sadržaja, koje su podnijeli isti odvjetnici, podnositelji ističu povrede ustavnih prava zajamčenih člancima 3., 5., 18. stavkom 1., 29. stavkom 1., 48. stavkom 1. i 115. stavkom 3. Ustava te prava zajamčenih člancima 6. stavkom 1. i 13. Konvencije, te člankom 1. protokola broj 1. uz Konvenciju.

**42.1.** Podnositelji se u ustavnoj tužbi žale na postupovne propuste u postupku pred Visokim upravnim sudom iz kojeg je proizašla osporena presuda te tvrde da im Visoki upravni sud nije dostavio rješenje toga suda od 12. prosinca 2022., iako su i oni tražili obustavu izvršenja Odluke/22, a također i rješenje toga suda od 16. siječnja 2023. o spajanju predmeta i rješavanju u oglednom sporu.

**42.2.** Ističu povredu prava na pristup sudu, navodeći da je Visoki upravni sud ignorirao argumentaciju podnositelja i propustio se očitovati o bitnim navodima iz obavijesti i drugih podnesaka podnositelja, u prvom redu argumente o tome da prijedlog Odluke/22 ne sadrži ni jasno određen cilj ni cjelovitu evaluaciju na temelju koje bi bilo moguće provesti test razmjernosti, a ni argumente o formalnoj nezakonitosti Odluke/22 s obzirom na propuste u njezinu donošenju (da mišljenje vijeća gradskih četvrti nije zatraženo u statutarnim rokovima, da je Odbor za Statut, poslovnik i propise pri razmatranju prijedloga Odluke/22 propustio dati mišljenje o njezinoj usklađenosti sa zakonima). Tvrde da Visoki upravni sud nije ocijenio nijedan dokaz koji su podnositelji dostavili u sudski spis (primjerice, anketa koju je proveo HURO, a na koju je osvrtao dr. sc. Stjepan Šterc, stručno mišljenje prof. dr. sc. Nenada Pokasa o demografskom učinku mjere roditelj odgojitelj). Također ističu da im Visoki upravni sud nije dao mogućnost da se izjasne o zahtjevima i navodima drugih podnositelja obavijesti te o svim činjeničnim i pravnim pitanjima koja su bila predmet objektivnog upravnog spora u kojemu je donesena osporena presuda.

**42.3.** Podnositelji tvrde da im je osporenim presudom povrijeđeno pravo na obrazloženu sudsku odluku, jer u njezinu obrazloženju Visoki upravni sud nije odgovorio na tvrdnje podnositelja o izostanku evaluacije učinaka mjere roditelj odgojitelj, nedopuštenost retroaktivnog djelovanja Odluke/22, je li riječ o završenom pravnom odnosu ili odnosu u tijeku te na argumente podnositelja kojima su osporavali nužnost donošenja Odluke/22.

**42.4.** Podnositelji su se žalili i na povredu prava na jednakost oružja u postupku pred Visokim upravnim sudom, navodeći da su tijekom postupka isticali da je za ocjenu ugroženosti gradskog proračuna potrebno pribaviti mišljenje vještaka, no da sud to nije prihvatio. Smatraju da je pravo na procesnu ravnopravnost povrijeđeno i

time što je donositelj Odluke/22 podneske Visokom upravnom sudu dostavljao neposredno i bez kvalificiranog elektroničkog potpisa, unatoč tome što je prema članku 49. stavku 6. ZUS-a obveznik elektronske komunikacije.

**42.5.** Podnositelji ističu i povredu prava na žalbu te navode da u konkretnom slučaju Visoki upravni sud nije mogao primijeniti članak 48. ZUS-a i donijeti rješenje da će se predmet riješiti u oglednom sporu, te da podnositeljima i nije dostavljeno to rješenje čime su onemogućeni podnijeti protiv njega žalbu.

**42.6.** Ističu povredu prava vlasništva te njihovih legitimnih očekivanja, jednako kao i prethodni podnositelji.

**42.7.** Na temelju članka 67. stavka 2. Ustavnog zakona traže odgodu ovrhe osporene presude i rješenja Visokog upravnog suda od 13. ožujka 2023. U obrazloženju zahtjeva za odgodom navode da Odluka/22 obuhvaća više od 5.000 adresata, koji su pravo na novčanu pomoć ostvarili na temelju pravomoćnih pojedinačnih upravnih akata koji su imali valjanu pravnu osnovu - Odluku/16 i Odluku/18. Tvrdi da je nadležni gradski ured u studenom 2022. u odnosu na dio korisnika novčane pomoći, po službenoj dužnosti radi izvršavanja Odluke/22, pokrenuo upravne postupke (o kojima nije obavještavao korisnike novčane pomoći, i nije im dao mogućnost sudjelovanja u tim postupcima) te da je donio pojedinačne upravne akte (rješenja) kako bi zamijenio ranije donesene pravomoćne pojedinačne upravne akte, odnosno kako bi izmijenio dio izreke tih pravomoćnih pojedinačnih upravnih akata (ovisno o rješenjima, od rješenja do rješenja), na temelju kojih su korisnici ostvarili pravo na novčanu pomoć. Protiv tih "novih" rješenja korisnici novčane pomoći, u skladu s uputom o pravnom lijeku, izjavljivali su prigovore, a pored toga, na temelju članka 83. stavka 1. ZUS-a, podnosili su Visokom upravnom sudu prijedloge za ocjenu zakonitosti Odluke/22. Neki su korisnici protiv "novih" rješenja umjesto prigovora izjavljivali i žalbe, a sve s obzirom na zajamčeno pravo na žalbu protiv prvostupanjske odluke javnopravnog tijela donesene u upravnoj stvari. Korisnicima novčane pomoći, kojima su "nova" rješenja dostavljena tijekom studenoga i prosinca 2022., nakon donošenja osporene presude u ožujku 2023., dostavljena su i drugostupanjska rješenja gradonačelnika Grada Zagreba kojima je gradonačelnik odlučio o njihovim prigovorima, i to na način da je poništio "nova" prvostupanjska rješenja kao nezakonita, jer ih je potpisala neovlaštena osoba, te je predmet vratio na ponovno odlučivanje prvostupanjskom tijelu. Podnositelji ističu da gradonačelnik u drugostupanjskom postupku nije odlučivao o nijednom drugom prigovoru korisnika novčane pomoći, pa tako ni o postavljenom zahtjevu za prekid postupka do odluke o njegovom izuzeću, te je gradonačelnik najprije donio odluku, a u obrazloženju te odluke je naveo da će se o zahtjevu za njegovo izuzeće odlučiti posebnim zaključkom. Korisnici novčane pomoći upućivali su u prigovorima i na to da je "novim" rješenjem odlučeno o njihovom pravu na novčanu pomoć na način koji je za njih nepovoljan i da im nije bilo omogućeno sudjelovanje u upravnom postupku te su u prigovorima tražili da im se to omogući, ali bezuspješno. Podnositelji navode da se u odnosu na prethodno navedeno ne smije zanemariti činjenica da je člankom 6. Odluke/22 propisano da će nadležno gradsko upravno tijelo po službenoj dužnosti donijeti pojedinačne akte do 31. prosinca 2022. te da je u vrijeme donošenja drugostupanjskog rješenja taj rok protekao.

Nakon proteka prethodno navedenog propisanog roka, odnosno tijekom ožujka 2023., nadležni gradski ured je počeo donositi "nova" rješenja i u odnosu na druge korisnike novčane pomoći za koje ona nisu bila donesena u studenom i prosincu 2022. Na ta nova rješenja korisnici novčane pomoći izjavili su prigovore. Podnositelji navode da su, kao korisnici novčane pomoći koji su zaprimili drugostupanjsko rješenje kojim je gradonačelnik poništio "nova" prvostupanjska rješenja kao nezakonita, sada u situaciji da je jedino što ih obvezuje pravomoćni pojedinačni upravni akt na temelju kojega su stekli svoje pravo na novčanu pomoć, a u skladu s tim pojedinačnim aktom ne mogu biti zaposleni, niti njihova djeca mogu biti upisana u vrtić. Naime, za te podnositelje opći akt ne proizvodi pravne učinke, jer sama činjenica donošenja općega akta za njih nije obvezujuća sve dok nisu primili pojedinačni akt u kojemu će njihova prava biti individualizirana i konkretizirana. Smatraju da to proizlazi i iz članka 6. Odluke/22, jer u suprotnom ne bi bilo potrebno donositi pojedinačne upravne akte.

Slijedom navedenog, podnositelji ističu da osim financijske nesigurnosti uslijed prestanka odnosno smanjenja novčane naknade, trpe i pravnu nesigurnost, jer ne znaju trebaju li postupati sukladno odredbama Odluke/22, pravomoćnom pojedinačnom upravnom aktu na temelju kojeg su stekli pravo na novčanu pomoć, "novom" rješenju za koje ne znaju hoće li biti poništeno, rješenju Visokog upravnog suda o obustavi Odluke/22, slijedom čega ne mogu predvidjeti niti kakve će posljedice prouzročiti njihovo postupanje.

Podnositelji upućuju i na to da osporena presuda, osim na korisnike novčane pomoći, ima izravne učinke i na njihove višečlane obitelji, koje čine posebno ugrožene i ranjive skupine, invalidne osobe, samohrani roditelji, roditelji teško bolesne djece. Mnogima od njih pravo na novčanu pomoć predstavlja jedino redovito primanje te primanje kojim otplaćuju kredite ili plaćaju medicinske tretmane za svoju djecu. Umanjenjem, a potom i ukidanjem novčane pomoći korisnici novčane pomoći ostaju bez osnovnog osobnog dohotka, što ozbiljno ugrožava njihovu egzistenciju te ih praktički pretvara u socijalne slučajeve. Mnogi od korisnika novčane pomoći koji su na temelju novčane pomoći podigli kredite bit će dovedeni u situaciju da ih više ne mogu otplaćivati te će posljedično doći i do pokretanja ovršnih postupaka.

Slijedom navedenog predlažu odgodu ovrhe osporene presude do donošenja odluke Ustavnog suda.

**42.8.** Uz podnesak od 6. svibnja 2023. podnositelji su dostavili Ustavnom sudu Izvješće pravobraniteljice za djecu za 2022. godinu te zatražili od Ustavnog suda da navedeno izvješće uzme u obziri pri razmatranju osnovanosti navoda podnositelja vezanih za odgodu ovrhe.

## V. MJERODAVNO PRAVO

**43.** Mjerodavne odredbe ZUS-a glase:

"Članak 2.

(...)

(2) Javnopravnim tijelom u smislu ovoga Zakona smatra se tijelo državne uprave i drugo državno tijelo, tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne)

samouprave, pravna osoba koja ima javnu ovlast i pravna osoba koja obavlja javnu službu (pružatelj javnih usluga)."

*"Predmet upravnog spora*

Članak 3.

(...)

(2) Predmet upravnog spora je i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu (u daljnjem tekstu: opći akt)."

*"Nadležnost*

Članak 12.

(...)

(3) Visoki upravni sud odlučuje:

(...)

2. o zakonitosti općih akata,

(...)"

*"Dostava tužbe*

Članak 32.

(1) Sud tužbu sa svim prilogima dostavlja na odgovor tuženiku i zainteresiranim osobama.

(2) Sud određuje rok za odgovor na tužbu prema okolnostima slučaja koji ne može biti kraći od 30 niti dulji od 60 dana.

(3) U odgovoru na tužbu tuženik se treba izjasniti o zahtjevima i navodima tužbe te predložiti dokaze kojima potkrepljuje svoje navode. Uz odgovor na tužbu tuženik je dužan priložiti sve dokaze kojima raspolaže.

(4) Odgovor na tužbu predaje se prema pravilima o predaji podnesaka. Uz odgovor na tužbu tuženik je dužan sudu dostaviti sve spise koji se odnose na predmet spora. Ako tuženik ne dostavi sve spise predmeta ili izjavi da ih ne može dostaviti, sud može riješiti spor i bez spisa predmeta.

*Utvrđivanje činjeničnog stanja i dokazi*

Članak 33.

(1) Sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice.

(2) Sud uzima u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke, kojima nije vezan, i činjenice koje je sam utvrdio.

(3) Stranke mogu predlagati koje činjenice treba utvrditi te dokaze kojima se one mogu utvrditi, ali sud nije vezan tim prijedlozima.

(4) Dokazi su isprave, saslušanje stranaka, iskaz svjedoka, mišljenje i nalaz vještaka, očevid i druga dokazna sredstva.

(5) Sud izvodi dokaze prema pravilima kojima je uređeno dokazivanje u parničnom postupku."

*"Ogledni spor*

Članak 48.

(1) Ako je u deset ili više prvostupanjskih upravnih sporova predmet tužbe iste pravne i činjenične prirode, sud može rješenjem odlučiti koji će predmet riješiti u oglednom sporu. U ostalim predmetima sud će rješenjem prekinuti spor.

(2) Nakon pravomoćnosti presude donesene u oglednom sporu sud će nastaviti voditi prekinute sporove uz primjenu dokaza koji su provedeni u oglednom sporu.

(3) Na temelju pravomoćne presude donesene u oglednom sporu sud može riješiti spor pokrenut nakon pravomoćnosti te presude bez vođenja rasprave, ali nakon omogućivanja strankama da se o tome izjasne."

#### 43.1. Mjerodavne odredbe ZUS-a koje se odnose na ocjenu zakonitosti općih akata glase:

##### *"Pokretanje postupka*

##### Članak 83.

(1) Postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud pokreće na zahtjev fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom ako je pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu došlo do povrede njihova prava ili pravnog interesa. Zahtjev se podnosi u roku od 30 dana od dostave odluke.

(2) Postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud može pokrenuti po službenoj dužnosti, na temelju obavijesti građana, pučkog pravobranitelja ili na zahtjev suda."

##### *"Sadržaj i predaja zahtjeva*

##### Članak 84.

(1) Zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta mora sadržavati:

1. osobno ime, odnosno naziv i adresu podnositelja,
2. naziv osporenog općeg akta i naznaku njegova donositelja,
3. oznaku odredbi kojih se zakonitost osporava,
4. razloge nezakonitosti općeg akta,
5. potpis podnositelja.

(2) Podnositelj zahtjeva iz članka 83. stavka 1. ovoga Zakona mora u zahtjevu učiniti vjerojatnim da je primjenom općeg akta povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes.

(3) Zahtjev se predaje Visokom upravnom sudu odgovarajućom primjenom odredbi članka 25. stavka 1. do 4. ovoga Zakona."

##### *"Postupanje suda po zahtjevu*

##### Članak 85.

(1) Visoki upravni sud rješenjem će odbaciti zahtjev za ocjenu zakonitosti i o tome obavijestiti podnositelja ako utvrdi:

1. da akt koji se zahtjevom osporava nije opći akt,
2. da je akt koji se zahtjevom osporava propis kojeg je ocjena zakonitosti u nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske,
3. da je zakonom osigurana druga zaštita od nezakonitosti općeg akta,
4. da je zahtjev podnijela neovlaštena osoba,
5. da je zahtjev nepravodoban.

(2) Sud može, do donošenja presude, rješenjem obustaviti izvršenje osporenog općeg akta. Rješenje o obustavi izvršenja objavljuje se u 'Narodnim novinama'."

##### *"Odlučivanje o zakonitosti općeg akta*

##### Članak 86.

(1) O zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud odlučuje na javnoj sjednici.

(2) Visoki upravni sud može održati savjetodavnu raspravu ako ocijeni da je prije odlučivanja o biti stvari potrebna rasprava sa sudionicima postupka, znanstvenicima i drugim stručnjacima.

(3) Sud će presudom ukinuti opći akt, ili pojedine njegove odredbe, ako utvrdi da nije suglasan sa zakonom ili statutom javnopravnog tijela.

(4) Ukinuti opći akt prestaje važiti, odnosno ukinute odredbe općeg akta prestaju važiti danom objave presude Visokog upravnog suda u 'Narodnim novinama'."

*"Zahtjev za izmjenu pojedinačne odluke zbog ukidanja općeg akta"*  
Članak 87.

Podnositelj zahtjeva iz članka 83. stavka 1. ovoga Zakona ima pravo podnijeti zahtjev nadležnom javnopravnom tijelu za izmjenu pojedinačne odluke javnopravnog tijela kojom je povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes odgovarajućom primjenom odredaba o obnovi upravnog postupka u roku od tri mjeseca od dana objave presude u 'Narodnim novinama'."

*"Obustava postupka"*  
Članak 88.

(1) Sud može obustaviti postupak ako podnositelj odustane od zahtjeva.  
(2) Sud će rješenjem obustaviti postupak kad prestanu postojati pretpostavke za njegovo vođenje."

**43.2.** Članak 13. ZUP-a glasi:

*"Načelo zaštite stečenih prva stranaka"*  
Članak 13.

Odluka javnopravnog tijela protiv koje se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor (pravomoćna odluka), a kojom je stranka stekla određeno pravo odnosno kojom su stranci određene neke obveze, može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima propisanim zakonom."

**43.3.** Mjerodavne odredbe ZOLP(R)S-a glase:

*"Članak 18.*

Općina, grad i županija samostalne su u odlučivanju u poslovima iz svoga samoupravnog djelokruga u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i ovim Zakonom."

*"Članak 19.a"*

Veliki gradovi su jedinice lokalne samouprave koje su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja i koji imaju više od 35.000 stanovnika.

Gradovi iz stavka 1. ovoga članka, kao i gradovi sjedišta županija u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana i to osobito poslove koji se odnose na:

(...)

– brigu o djeci,

(...)

– te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

Posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti iz stavka 1. ovoga članka odredit će se poslovi obavljanje kojih su veliki gradovi dužni organizirati te poslovi koje mogu obavljati."

*"Opći akti"*  
Članak 73.

(...)

Opći akt ne može imati povratno djelovanje."

**43.4. Mjerodavne odredbe Statuta Grada Zagreba glase:****"Članak 41.**

Gradska Skupština:

(...)

2. donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba;

(...)

6. donosi programe razvoja pojedinih djelatnosti i javnih potreba od značenja za Grad Zagreb;

(...)

34. obavlja i druge poslove određene ovim statutom, zakonom i drugim propisima."

**"Članak 161.**

(...)

(4) Odluke i drugi opći akti ne mogu imati povratno djelovanje."

**VI. OCJENA USTAVNOG SUDA**

**44.** U konkretnom je slučaju riječ o ustavnoj tužbi kojom podnositelji osporavaju presudu Visokog upravnog suda koju je taj sud donio u povodu zahtjeva podnositelja za ocjenom zakonitosti općeg akta, ocjena kojih je u skladu s mjerodavnim odredbama ZUS-a (članci 83. - 88. ZUS-a) u nadležnosti Visokog upravnog suda.

**45.** Ustavni sud je u rješenju broj: U-III-4035/2013 od 26. siječnja 2016. ("Narodne novine" broj 17/16.) izrazio stajalište u pogledu dopuštenosti ustavnih tužbi podnesenih protiv presuda Visokog upravnog suda kojima je odlučivao o zahtjevu za ocjenu zakonitosti općih akata. Između ostalog, u citiranom je rješenju navedeno:

"11. Iz navedenih odredbi ZUS-a razvidno je da Visoki upravni sud može u dva slučaja odlučivati o zakonitosti općih akata:

- na zahtjev fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom ako je pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu došlo do povrede njihova prava ili pravnog interesa i

- kada sam utvrdi da je određeni opći akt nezakonit (postupanje *ex offo*).

11.1. U prvom slučaju postupak ocjene zakonitosti nekog općeg akta provodi se radi zaštite prava ili pravnog interesa fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom koje su zahtjev podnijele. Visoki upravni sud u takvom postupku posredno odlučuje o pojedinačnim pravima, obvezama i pravnim interesima te donosi presude i rješenja, dakle pojedinačne akte. Stoga se i protiv tih presuda i rješenja, nakon njihove pravomoćnosti, može podnijeti ustavna tužba.

U drugom slučaju cilj postupka jest (samo) zaštita objektivnog pravnog poretka. I u tom slučaju presude iz tog postupka se mogu osporavati ustavnom tužbom.

Ustavni sud utvrđuje da se podnošenjem ustavne tužbe, objektivni upravni spor vođen pred Visokim upravnim sudom transformira (postaje) u postupak za zaštitu ustavnih prava pred Ustavnim sudom.

(...)

12. Drugo je pitanje, na koje valja odgovoriti u ovom ustavnosudskom postupku, tko je aktivno legitimiran za podnošenje ustavnih tužbi?

Aktivno legitimiran u takvom ustavnosudskom postupku koji se vodi na temelju članka 62. Ustavnog zakona jest pravna ili fizička osoba kojoj su izravno povrijeđena

ustavna prava presudom ili rješenjem Visokog upravnog suda koje osporava. Drugim riječima, taj akt mora neposredno utjecati na njegova ustavna prava. Te će se okolnosti ispitivati u svakom pojedinom slučaju povodom podnesene ustavne tužbe."

**45.1.** S obzirom na to da je osporena presuda donesena u postupku ocjene zakonitosti općeg akta na temelju kojeg nadležno gradsko upravno tijelo donosi pojedinačne akte kojim će se riješiti pitanja iznosa novčane pomoći i razloga prestanka novčane pomoći za roditelja odgojitelja (članak 6. Odluke/22), iz čega proizlazi da se pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu zadire u njihova prava i pravne interese, Ustavni sud priznaje *locus standi* podnositeljima za koje se razumno može pretpostaviti da su imali ili još uvijek imaju status roditelja odgojitelja pa samim time dolazi u obzir mogućnost povrede njihovih ustavnih prava osporenim presudom. Slijedom navedenog, ocjena je Ustavnog suda da su ustavne tužbe tih podnositelja dopuštene.

**46.** S obzirom na sadržaj ustavnih tužbi i istaknute prigovore, Ustavni sud ocjenjivao je ustavnu tužbu s aspekta zaštite osobnih (imovinskih) prava proizašlih iz javnopravnih odnosa.

Mjerodavne odredbe Ustava glase:

"Članak 3.

Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava."

"Članak 48.

Jamči se pravo vlasništva.

Vlasništvo obvezuje. Nositelji vlasničkoga prava i njihovi korisnici dužni su pridonositi općem dobru.

Strana osoba može stjecati pravo vlasništva uz uvjete određene zakonom. Jamči se pravo nasljeđivanja."

"Članak 62.

Država štiti materinstvo, djecu i mladež te stvara socijalne, kulturne, odgojne, materijalne i druge uvjete kojima se promiče ostvarivanje prava na dostojan život."

"Članak 90.

(...)

Zakoni i drugi propisi državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje.

Iz posebno opravdanih razloga samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje."



## "Članak 129.a

Jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, tehničku kulturu, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu.

Jedinice područne (regionalne) samouprave obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja, a osobito poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju se zakonom. Prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost će imati ona tijela koja su najbliža građanima.

Prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora se voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti."

## "Članak 130.

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."

#### A. OCJENA PRIGOVORA NEZAKONITOSTI, POVREDE LEGITIMNIH OČEKIVANJA I ZABRANE RETROAKTIVNOSTI

**47.** U ustavnim tužbama svih podnositelja ponavlja se prigovor istican u postupku pred Visokim upravnim sudom, a koji se sastoji od tvrdnji da se Odlukom/22 protupravno zadire u stečena prava i legitimna očekivanja roditelja odgojitelja, te da je navedena odluka retroaktivna i stoga u nesuglasnosti s načelom vladavine prava.

**47.1.** Prije upuštanja u ocjenu zakonitosti osporene Odluke/22 Visoki upravni sud istaknuo je u obrazloženju osporene presude da podnositelji u novom objektivnom upravnom sporu ne mogu s uspjehom osporavati pravilnost provedenog postupka i utvrđenog činjeničnog stanja iz ranijeg objektivnog upravnog spora, koji je u odnosu na ocjenu zakonitosti Odluke/21 okončan donošenjem pravomoćne presude od 5. srpnja 2022. Naime, Visoki upravni sud naveo je kako neodlučnim smatra navode podnositelja o zabranjenom povratnom djelovanju osporene Odluke/22 i gubitku stečenih prava korisnika mjere roditelj odgojitelj, s obzirom na to da se radi o istovjetnim navodima koje su podnositelji isticali u povodu Odluke/21, a u presudi od 5. srpnja 2022. zaključeno je da osporavana Odluka/21 nema povratno djelovanje koje je za opće akte beziznimno zabranjeno, već da je riječ o kvaziretroaktivnosti, odnosno o pravnom učinku općeg akta koji je pod određenim uvjetima dopušten. Navode podnositelja da je zaključak o kvaziretroaktivnosti u presudi od 5. srpnja 2022. utemeljen na pogrešnom stajalištu Ustavnog suda iz rješenja broj: U-I-4455/2015 od 4. travnja 2017. Visoki upravni sud ocijenio je u osporenoj presudi neosnovanim, istaknuvši da su odluke i rješenja Ustavnog suda obvezujuće za sve fizičke i pravne osobe, a da Ustavni sud do sada nije odstupio od svog stajališta izraženog u navedenom rješenju.

**48.** S obzirom na to da se prigovor nezakonitosti Odluke/22, povrede legitimnih očekivanja i zabrane retroaktivnosti pred Ustavnim sudom pojavljuje prvi put, a da ga podnositelji nisu imali priliku ranije isticati u nekom drugom ustavnosudskom postupku, Ustavni sud treba provesti ocjenu navedenih prigovora.

**49.** Ustavni sud najprije primjećuje da je u vezi s prigovorom povrede legitimnih očekivanja Visoki upravni sud u presudi od 5. srpnja 2022. pošao od ovlasti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave da uređuje pitanja koja su uređena Odlukom/16, Odlukom/18 i osporavanom Odlukom/21. Mjera roditelj odgojitelj i novčana pomoć za roditelja odgojitelja propisane su Odlukom/16 i Odlukom/18, koje je donijela Gradska skupština Grada Zagreba, kao predstavničko tijelo građana Grada Zagreba. Na temelju tih odluka nadležni gradski ured donosio je pojedinačne upravne akte kojima je, u slučaju ispunjenja svih uvjeta propisanih tim odlukama, podnositeljima zahtjeva priznavano pravo na novčanu pomoć. Pojedinačnim aktima je određeno da će se novčana pomoć isplaćivati mjesečno te je utvrđena visina mjesečne novčane pomoći, datum s kojim se ostvaruje novčana pomoć te prestanak novčane pomoći (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, kao i danom zasnivanja radnog odnosa roditelja odgojitelja).

**49.1.** Kod takvog stanja stvari Ustavni sud utvrđuje nespornom činjenicu da se svaka osoba u odnosu na koju je doneseno pravomoćno rješenje o ostvarivanju statusa roditelja odgojitelja i pravo na novčanu pomoć za roditelja odgojitelja, mogla opravdano pouzdati da joj financijska pomoć, koja joj je tim valjanim rješenjem priznata, neće retroaktivno biti poništena na njezinu štetu (usporedi s rješenjem Ustavnog suda broj: U-I-5612/2011 i dr. od 28. siječnja 2013.).

**49.2.** Odlukom/21, koju je donijela Gradska skupština Grada Zagreba na temelju članka 41. točke 2. Statuta Grada Zagreba, trajanje novčane pomoći za roditelja odgojitelja skraćeno je s dotadašnjih petnaest na sedam godina djeteta, tako da je propisano da će do prestanka novčane pomoći doći posljednjeg dana u mjesecu u kojem je dijete za koje je ostvarena novčana pomoć navršilo sedam godina. Odluci/21 prethodilo je savjetovanje sa zainteresiranom javnošću o Nacrtu Prijedloga odluke o izmjenama novčane pomoći za roditelja odgojitelja, koje je Grad Zagreb proveo od 5. studenoga 2021. do 4. prosinca 2021., a o čemu je sačinjeno završno izvješće objavljeno na internetskoj stranici Grada Zagreba. U priloženom Obrazloženju Prijedloga Odluke o izmjenama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja navedeno je, između ostaloga, da kod svog inicijalnog uvođenja 2016. godine mjera roditelj odgojitelj nije bila dobro definirana u smislu mjerljivih ciljeva od utjecaja na demografska kretanja do kratkoročnih i dugoročnih učinaka na korisnike, posebno djecu vrtićke dobi i položaj žena korisnica mjere na tržištu rada, izloženost riziku siromaštva i druge vezane socijalne učinke. Nadalje je istaknuto da demografski ishod mjere namijenjen roditeljima koji imaju troje i više djece nije opravdao ulaganja, a da je financijski iznos utrošen na mjeru mogao biti pravednije raspodijeljen na svu djecu Grada Zagreba. Naime, sredstva koja su do tada utrošena na mjeru roditelj odgojitelj dostatna su za izgradnju dvadeset i sedam vrtića, od čega bi imali koristi svi roditelji, uključujući roditelje s manje djece, ali i roditelji s više djece koji se nisu uključili u mjeru. Osim toga, primjena mjere roditelj odgojitelj dovela je do

toga da su djeca roditelja odgojitelja onemogućena pohađati dječji vrtić, čime se povećava društvena nejednakost, a kasnije i rizik od siromaštva i socijalne isključenosti, a također i do toga da je zbog dugogodišnjeg izbivanja žena korisnica mjere s tržišta rada dovedena u pitanje njihova ekonomska neovisnost, što ih čini podložnijima siromaštvu u starosti.

**49.3.** Za razliku od uređenja kakvo je bilo Odlukom/21, koja je ukinuta presudom Visokog upravnog suda od 5. srpnja 2022., Odlukom/22 prestanak mjere roditelj odgojitelj stupnjevito je određen s obzirom na nastupanje određene dobi djeteta, i to tako da novčana pomoć, između ostalog, prestaje:

- 30. rujna 2023. korisniku čije je dijete za koje je ostvarena novčana pomoć navršilo sedam godina ili će do 30. rujna 2023. navršiti sedam godina, odnosno
- posljednjeg dana u mjesecu u kojem je dijete za koje je ostvarena novčana pomoć navršilo sedam godina, korisniku čije će dijete navršiti sedam godina nakon 30. rujna 2023.

Međutim, bez obzira na navedenu razliku Ustavni sud primjećuje da je, kako Odlukom/21 tako i Odlukom/22, izmijenjen model uređenja mjere roditelj odgojitelj i prava na novčanu pomoć za roditelja odgojitelja s obzirom na najdulje moguće trajanje te mjere ovisno o dobi djeteta za koje je mjera ostvarena, odnosno ono je skraćeno s petnaest na sedam godina djeteta. Za Ustavni sud je nesporno da je time došlo do miješanja u mjeru roditelj odgojitelj i pravo na novčanu pomoć za roditelja odgojitelja.

**49.4.** Ustavni sud prvo treba odgovoriti na pitanje je li takvo miješanje zakonito, odnosno je li Skupština Grada Zagreba Odlukom/22 bila ovlaštena *pro futuro* skratiti trajanje mjere roditelj odgojitelj i pravo na novčanu pomoć za roditelja odgojitelja s dotadašnjih petnaest na sedam godina djeteta.

**49.5.** Međutim, prije ulaženja u razmatranje pitanja zakonitosti Odluke/22, odnosno obrazloženja Visokog upravnog suda navedenog u osporenoj presudi u dijelu koji se tiče zakonitosti navedenog općeg akta, Ustavni sud smatra potrebnim u ovoj odluci razmotriti prirodu i opseg ovlasti jedinica lokalne samouprave za donošenje općih akata kojima se ostvaruje socijalna zaštita građana u okviru Ustavom propisanih prava, obveza i ovlasti.

**50.** Ustavni sud podsjeća da je već prvom odredbom članka 1. Ustava Republika Hrvatska određena kao jedinstvena, nedjeljiva demokratska i socijalna država. Štoviše, socijalna pravda je izričito navedena kao jedna od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske iz članka 3. Ustava.

Ustav je svoju temeljnu strukturalnu postavku socijalne države posebno razradio u okviru Glave III. Ustava, koja nosi naslov "III. Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda", i to u dijelu 3. Gospodarska, socijalna i kulturna prava, gdje je propisujući ustavna socijalna prava građana odnosno pozitivne obveze i ovlasti državne vlasti u postizanju socijalne pravde postavio njezin osnovni ustavni okvir. Ustav u dijelu 3. Glave III. razlikuje dvije kategorije ustavnih jamstava kojima se uređuju socijalna prava građana, s jedne strane, odnosno pozitivne obveze državne vlasti, s druge strane.

**50.1.** Prvom kategorijom jamstava temeljna postavka socijalne države, odnosno ustavna vrednota socijalne pravde ostvaruje se ustavnim odredbama kojima se na izričit način uspostavljaju ustavna prava građana na određenu vrstu socijalne zaštite, dok se istovremeno pred državnu vlast stavlja jasna pozitivna obveza da svojim djelovanjem tu zaštitu i oživotvori. Pri tome Ustav tu obvezu stavlja isključivo u ovlast zakonodavca odnosno Hrvatskog sabora kao demokratski legitimiranog predstavničkog tijela hrvatskog naroda.

**50.1.1.** U ovu kategoriju pripadaju odredbe članka 55. Ustava kojim se jamči plaća primjerena dostojanstvenom životu (minimalna plaća), odnosno članka 56. stavka 1. Ustava kojim je propisano da se pravo zaposlenih na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje (mirovinska zaštita) uređuje zakonom, a potom i članka 57. Ustava kojim je propisano da slabim, nemoćnima i drugima, zbog nezaposlenosti ili nesposobnosti za rad, nezbrinutim osobama država osigurava pravo na pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba (stavak 1., zaštita od siromaštva), odnosno da država posebnu skrb posvećuje zaštiti osoba s invaliditetom i njihovu uključivanju u društveni život (stavak 2., pravo na životnu neovisnost i društvenu uključenost) odnosno odredba članka 63. stavka 3. Ustava koja tjelesno i duševno oštećenoj i socijalno zapuštenoj djeci jamči pravo na osobitu njegu, obrazovanje i skrb. U ovu kategoriju ulazi i članak 58. Ustava, koji građanima jamči pravo na zdravstvenu zaštitu, kao i Ustavom zajamčena prava djece iz odredaba članaka 63. - 65. Ustava.

**50.1.2.** Ova vrsta ustavnih socijalnih prava popraćena su jednako jasnom ustavnim pozitivnom obvezom državne vlasti. Zakonodavac ima ustavnu obvezu uspostaviti uvjete za ostvarenje ovih ustavnih prava građana konkretizirajući njihov materijalni sadržaj i uvjete korištenja, s jedne strane, odnosno institucionalni sustav financiranja i provedbe, s druge strane. Ustav obvezuje zakonodavca da ova socijalna prava dugoročno definira zakonima, pri čemu - kako bi ona bila ostvariva - sustav njihovog uređenja mora biti održiv i stabilan. Zbog značenja koje ustavna socijalna prava iz ove kategorije imaju za realizaciju socijalne države, ona ne trpi neizvjesnost, već traži predvidljivost i stabilnost. Stoga su i stavljena u nadležnost Hrvatskog sabora kako bi se zakonom uredila za sve građane, odnosno kako bi imala realnu podršku i u provedbi kroz sustav državne uprave i u sustavu financiranja unutar okvira državnog proračuna.

**50.1.3.** Važnost koju ova Ustavom zajamčena socijalna prava građana i građanki imaju za realizaciju temeljne postavke socijalne države iz članka 1. Ustava ima još jednu bitnu ustavnopravnu posljedicu. Legitimni interes koji nastaje kod građana i građanki koji koriste zakonom konkretizirane oblike socijalne zaštite, kojima zakonodavac ostvaruje svoju pozitivnu obvezu poštovanja i promicanja Ustavom zajamčenih socijalnih prava građana, karakterizira određena razina sigurnosti odnosno pouzdanja u razumnu dugoročnost i stabilnost mogućnosti oslonca na tu zaštitu. Država koja ne bi uspostavila dugoročno stabilan mirovinski sustav, sustav socijalne sigurnosti ili sustav socijalne zaštite od siromaštva kojim priječi ugrozu osobnog dostojanstva svojih građana, ne bi ispunila svoju pozitivnu ustavnu obvezu koju Ustav stavlja pred nju u kontekstu ovih socijalnih ustavnih prava. Posljedično, Ustav traži da se legitimni interes koji građani i građanke stječu oslanjajući se na konkretne oblike socijalne zaštite kojima se ova prava oživotvoruju štiti kroz najvišu razinu ustavnog nadzora u okviru uvjeta razmjernosti iz članka 16. Ustava (v.,

primjerice, rješenje Ustavnog suda broj: U-I-381/2014 i dr. od 12. lipnja 2014. /"Narodne novine" broj 86/14./).

**50.2.** Druga kategorija ustavnih jamstava socijalne zaštite pred državu stavlja odgovornost za realizaciju određene vrste socijalne zaštite, ali na način da državi omogućuje širu slobodu procjene u pogledu izbora pristupa i konkretnih mjera kojom će je ostvariti. Štoviše, ta obveza nije izričito položena u ruke zakonodavca kao što je to slučaj kod ustavom zajamčenih socijalnih prava. Tako je člankom 61. stavkom 1. Ustava propisano da je obitelj pod osobitom zaštitom države, dok je člankom 62. Ustava propisano da država štiti materinstvo, djecu i mladež te stvara socijalne, kulturne, odgojne, materijalne i druge uvjete kojima se promiče ostvarivanje prava na dostojan život, obrazovanje i skrb. Ustavni sud pritom naglašava da navedenim ustavnim odredbama nije propisano kako će, odnosno kojim mjerama će država pružiti osobitu zaštitu određenim kategorijama građana u ostvarivanju navedenih socijalnih prava, već prepušta nadležnim tijelima državne vlasti da ih uredi kroz mjere socijalne politike. Pri korištenju mjera socijalne politike ove vrste nadležna tijela državne vlasti, a prije svega predstavnička tijela građana, imaju znatno širu mogućnost procjene njihove primjerenosti, učinkovitosti ili korisnosti, immanentnu političkom upravljanju i donošenju odluka u demokratskim sustavima zasnovanima na izborima i promjeni vlasti. Posljedično, s obzirom na njihovu podložnost učestalijim promjenama koje odražavaju politička usmjerenja opcija kojima su građani demokratskim putem povjerali svoje povjerenje u svrhu upravljanja njihovih zajednicama, legitimni interes koji kod građana nastaje u kontekstu korištenja ovih mjera ne može uključivati istu razinu dugoročnosti i stabilnosti koju jamče socijalna ustavna prava sadržana u prvoj kategoriji ustavnih socijalnih jamstava.

**50.3.** Ustavni sud utvrđuje da mjera roditelj odgojitelj propisana Odlukom/16, a zatim Odlukom/18, ulazi u mjere iz članka 62. Ustava. Nije sporno da jedinice lokalne samouprave imaju ovlast donositi mjere socijalne politike iz okvira članka 62. Ustava; na to ih izričito ovlašćuju odredbe članaka 129. i 129.a Ustava kojima se uređuju ovlasti jedinica lokalne samouprave.

**50.4.** Međutim, Ustavni sud podsjeća da, iako imaju svoja demokratski legitimirana predstavnička tijela, jedinice lokalne samouprave imaju ograničene ovlasti i nisu u položaju koji je usporediv sa zakonodavnom vlašću koju predstavlja Hrvatski sabor. Ustavni položaj jedinica lokalne samouprave određen je njihovom osnovnom funkcijom iz članka 4. Ustava, kojim je određeno da je državna vlast ograničena Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Posljedično, jedinice lokalne samouprave mogu donositi isključivo one propise i to isključivo u onom opsegu koji im je dopušten zakonima. Odredbom članka 129.a Ustava propisano je da se poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju zakonom (stavak 3.) te da se pri određivanju djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti (stavak 4.).

**50.5.** Iz navedenog slijedi da sva prava i obveze koje jedinice lokalne samouprave propisuju za građane i građanke njihovih lokalnih zajednica moraju biti donesene u okviru postupaka koji su određeni zakonima, te da svojim sadržajem ne smiju prelaziti materijalna ograničenja koja je zakonima propisao Hrvatski sabor u skladu sa svojim ustavnim ovlastima i ustavnim načelom diobe vlasti. To se odnosi i na

mjere socijalne politike koje nadležna tijela jedinica lokalne samouprave pružaju građanima svojih lokalnih zajednica. U tom je smislu uvijek potrebno imati na umu da Ustav u svojoj odredbi članka 130. izričito propisuje da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave jesu samostalne u obavljanju poslova iz svoga djelokruga tijela, ali da podliježu nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela.

**50.6.** Ustavni sud pri tome naglašava da članak 131. stavak 2. Ustava izričito propisuje da prihodi jedinica lokalne samouprave moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim Ustavom i zakonom. Prava i povlastice koje jedinice lokalne samouprave donose za građane svojih lokalnih zajednica moraju biti fiskalno održive u kontekstu njihovih prihoda i fiskalnih mogućnosti. U suprotnom teret neodrživih mjera koje bi ugrozile funkcioniranje jedinica lokalne samouprave pao bi punom snagom na ostale građane izvan tih jedinica s obzirom da članak 131. Ustava u stavku 3. propisuje da je država dužna pomagati financijski slabije jedinice lokalne samouprave. Time bi bio ugrožen sam smisao jedinica lokalne samouprave kao ograničenja državne vlasti iz članka 4. Ustava. U tom su kontekstu od posebnog značaja odredbe Zakona o proračunu ("Narodne novine" broj 144/21.; u daljnjem tekstu: Zakon o proračunu (2021)) i odredbe Zakona o fiskalnoj odgovornosti ("Narodne novine" broj 111/18., 41/20. i 83/23.), odnosno Zakona o proračunu ("Narodne novine" broj 96/03. i 87/08.; u daljnjem tekstu: Zakon o proračunu (2003)) i Zakona o fiskalnoj odgovornosti ("Narodne novine" broj 139/10., 19/14. i 111/18.), kojima se uređuje opseg u kojem je jedinicama lokalne samouprave dopušteno donositi one mjere iz svojih nadležnosti koje traže financiranje kroz njihove proračune, a time posredno sudjeluju i u ukupnom proračunu države. Ustavni sud u tom smislu skreće pozornost na to da je jedno od osnovnih proračunskih načela upravo načelo višegodišnjeg planiranja, sadržano u članku 9. Zakona o proračunu (2021), kojim je propisano da se proračun i financijski plan donose za tri proračunske godine, a sastoje se od plana za proračunsku godinu i projekcija za sljedeće dvije proračunske godine. Jednako je bilo propisano i člankom 4. stavcima 6. i 7. Zakona o proračunu (2003). Štoviše, preuzimanje višegodišnjih obveza na teret proračuna, kako onog središnje države tako i jedinica lokalne samouprave, regulirano je člankom 48. Zakona o proračunu (2021) koji korisnicima proračuna dopušta preuzimanje višegodišnjih obveza na teret proračuna samo pod strogim uvjetima i za zakonom utvrđeno razdoblje. Sličnu odredbu sadržavao je i članak 37. Zakona o proračunu (2003).

**50.7.** Navedeni propisi fiskalne odgovornosti služe sprječavanju arbitrarnog ili neracionalnog postupanja kako središnje državne vlasti tako i jedinica lokalne samouprave, te u konačnici zaštite od financijskih posljedica takvog postupanja ne samo za građane već i za redovno funkcioniranje Ustavom uspostavljenih mehanizama političkog upravljanja i donošenja odluka u demokratskom društvu. Posljedično, legitimnost i težina očekivanja koja nastaju za građane koji koriste mjere socijalne politike ne može ovisiti o navedenim ustavnim činjenicama.

**50.8.** U odnosu na ovlasti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave da uređuje pitanja koja su uređena Odlukom/16, Odlukom/18 i Odlukom/21 u obrazloženju presude od 5. srpnja 2022. navedeno je da prije svega valja istaknuti 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. Navedene odluke 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 Zagreba, te bi ograničenje samostalnog i autonomnog odabira mjera za postizanje ciljeva pojedinih politika predstavljalo ograničenje autonomije lokalne samouprave protivno članku 130. Ustava.

Pritom je bitno istaknuti, a kako to u presudi od 5. srpnja 2022. navodi Visoki upravni sud, da su navedene mjere rezultat pronatalitetne politike Grada Zagreba u vrijeme donošenja tih odluka te da se ne mogu osporiti s aspekta Ustavom i zakonom zajamčenog prava na lokalnu samoupravu odnosno propisanog samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, no da status roditelja odgojitelja nije propisan zakonom i nije propisana obveza jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave da osigura novčanu pomoć za treće i/ili sljedeće dijete, odnosno da nije postojala obveza Grada Zagreba da uspostavi status roditelja odgojitelja i uvede, odnosno osigura novčanu pomoć za roditelja odgojitelja. Status roditelja odgojitelja i novčana pomoć za roditelja odgojitelja, ustanovljeni Odlukom/16 i Odlukom/18, rezultat su političke volje predstavničkog tijela Grada Zagreba da određenoj kategoriji osoba pruži financijsku pomoć pri čemu prava koja su uređena tim odlukama nisu zakonom zajamčena prava i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nije dužna urediti pitanja koja su uređena tim odlukama. Drugim riječima, novčana pomoć za roditelje odgojitelje nije pravo u klasičnom smislu, već financijska pomoć koju je javna vlast ovlaštena dodijeliti, ali i oduzeti, a koja se ne temelji na obvezi javne vlasti, nego na solidarnosti. U tome je ujedno i najznačajnija razlika između pravne situacije roditelja odgojitelja nastale donošenjem Odluke/22 i presude ESLJP-a *Bélané Nagy protiv Mađarske* (navedeno), na koju se pozivaju pojedini podnositelji, a u kojoj je ESLJP utvrdio da su zakonodavne izmjene kojima su uvedeni dodatni kriteriji za priznavanje prava na invalidsku mirovinu imale retroaktivan učinak, a da se njihove prijelazne odredbe nisu mogle primijeniti na slučaj podnositeljice.

**50.9.** Polazeći od članka 130. Ustava i naprijed navedenog obrazloženja Visokog upravnog suda u odnosu na ovlast za donošenje Odluke/21, za Ustavni sud je također nedvojbeno ovlast predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, u konkretnom slučaju Gradske skupštine, da u skladu sa svojom (izmijenjenom) pronatalitetnom politikom donese Odluku/22 kojom se, između ostaloga, skraćuje trajanje mjere roditelj odgojitelj, a posljedično i trajanje prava na novčanu pomoć za roditelja odgojitelja s petnaest na sedam godina života djeteta. U vezi s tim Ustavni sud ponavlja da u demokratskom društvu, pod uvjetom da zakonodavna intervencija kojom se preoblikuje neki društveni sustav ima legitimni cilj, adresati pravnih normi koje se mijenjanju ili ukidaju nemaju legitimno pravo očekivati trajnu nepromjenjivost određenog pravnog uređenja (usporedi s rješenjem Ustavnog suda broj: U-I-2938/2011 i dr., navedeno).

**51.** Nedvojbeno je da miješanje u imovinska prava roditelja odgojitelja je poduzeto na temelju članka 41. točke 2. Statuta Grada Zagreba, koji je jasan, precizan i predvidljiv. Dakle, miješanje je provedeno "pod uvjetima predviđenim zakonom". Stoga je u nastavku potrebno odgovoriti na još dva pitanja: a) je li miješanje imalo legitimni cilj u općem ili javnom interesu, b) ako je imalo navedeni cilj, je li postignuta

pravedna ravnoteža između općeg ili javnog interesa zajednice i zaštite imovinskih prava pojedinca ili je tim miješanjem pojedincu nametnut prekomjeren (nerazmjeran) pojedinačni teret.

**52.** Međutim, prije upuštanja u ocjenu postojanja legitimnog cilja, Ustavni sud treba odgovoriti na prigovor podnositelja da Odluka/22 ima povratno djelovanje. Visoki upravni sud je u obrazloženju osporene presude taj je prigovor otklonio upućujući na obrazloženje presude od 5. srpnja 2022., u kojoj je odgovorio na prigovor da Odluka/21 ima povratno djelovanje, odnosno postoji li pravna zapreka da nadležno tijelo bitno izmijeni ili stavi izvan snage odluke kao što su Odluka/16 i Odluka/18.

U obrazloženju presude od 5. srpnja 2022. Visoki upravni sud je najprije obrazložio pravnu prirodu pojedinačnih odluka javnopravnih tijela kojima je adresatima Odluke/16 i Odluke/18 priznavano pravo na novčanu pomoć za roditelja odgojitelja, a potom i prirodu prava stečenih pojedinačnim odlukama te je proveo analizu pravnih učinaka osporavane Odluke/21 kojom su bitno izmijenjena prava uspostavljena Odlukom/18 (v. točku 15.2. obrazloženja ove odluke). Kao polazište za ocjenu Visoki upravni sud uzeo je u obzir stajališta Ustavnog suda izražena u rješenju broj: U-I-4455/2015 od 4. travnja 2017. ([www.usud.hr](http://www.usud.hr)) u vezi s "pravom" i "nepravom" retroaktivnosti ("kvaziretroaktivnosti").

Polazeći od navedenog, a imajući na umu činjenicu da Odluka/21 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), Visoki upravni sud zaključio je da Odluka/21 djeluje na zatečene odnose koji se nastavljaju u budućnosti, odnosno da se novo pravno pravilo ne primjenjuje na situaciju koja je dovršena, iz čega slijedi ocjena toga suda da Odluka/21 nema povratno djelovanje koje je (za opće akte) beziznimno, zabranjeno, već da je riječ o tzv. nepravnoj retroaktivnosti, odnosno o pravnom učinku općeg akta koji je pod određenim uvjetima dopušten.

**52.1.** Ustavni sud utvrđuje da se navedeni zaključak o nepravnoj retroaktivnosti Odluke/21 može preslikati na Odluku/22. Naime, jednaka načela vrijede i za Odluku/22 pa tako, bez obzira na prethodno utvrđenje da jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima ovlast donošenja odluke kao što je Odluka/22, koja predstavlja izraz pronatalitetne politike i donesena je na temelju ustavne ovlasti iz članka 130. Ustava, njezino donošenje ograničeno je 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. Među tim zahtjevima je i načelo zabrane povratnog djelovanja propisa državnih i drugih tijela s javnim ovlastima zajamčeno člankom 90. stavkom 4. Ustava, čiji je smisao osiguravanje pravne sigurnosti kao jednog od temeljnih aspekata vladavine prava (članak 3. Ustava).

**52.2.** Kao što je slučaj s primjenom Odluke/21, i kod Odluke/22 riječ je o primjeni pravnog pravila na situacije koje nisu dovršene odnosno o "nepravnoj ili kvaziretroaktivnosti" kod koje se novo pravno pravilo primjenjuje na odnose kreirane pravnim aktima nastalima prije njegova stupanja na snagu, ali su ti odnosi još uvijek



pravno egzistentni odnosno u tijeku svoje realizacije. Međutim, i kod neprave retroaktivnosti kod koje pravni odnosi nastali aktom koji se bitno mijenja ili ukida nisu do kraja realizirani, djelovanje propisa kojim se miješa u te pravne odnose mora biti u javnom interesu, a to će biti slučaj ako se takvim djelovanjem propisa ostvaruju ciljevi koji imaju veći društveni značaj od pravne sigurnosti na koju su subjekti određenog pravnog odnosa računali. Pritom Ustavni sud napominje da je pojam kvaziretroaktivnosti, osim u sudskoj praksi Ustavnog suda na koju se Visoki upravni sud poziva u osporenoj presudi (v. rješenje broj: U-I-4455/2015, navedeno), prihvaćen kako u praksi Suda Europske Unije (v. presudu *Padovani i drugi protiv Ministarstva financija Republike Italije*, br. C-210/87 od 5. listopada 1988. ECLI:EU:C:1988:476, i presudu brojeva: C-496/18 i C-497/18 od 26. ožujka 2020. u povodu zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije, koju je uputio Okružni sud u Budimpešti, Republika Mađarska, ECLI:EU:C:2020:240), tako i u, primjerice, sudskoj praksi Saveznog ustavnog suda Njemačke (presuda u predmetu broj: 2 BvR 988/16 od 7. prosinca 2022.), te da kao takav ne predstavlja novinu.

**52.3.** Prelazeći na ocjenu ima li Odluka/22 legitiman cilj, Ustavni sud osobito je uzeo u obzir Obrazloženje prijedloga Odluke/21 iz kojeg proizlazi, pored toga što demografski ishod mjere roditelj odgojitelj nije opravdao ulaganja, da je mjera roditelj odgojitelj dovela do društveno negativnih učinaka koji proizlaze iz onemogućavanja pohađanja vrtića djeci roditelja odgojitelja te onemogućavanje roditeljima odgojiteljima da sudjeluju na tržištu rada. Iz navedenog obrazloženja također proizlazi da bi financijski iznos utrošen na mjeru mogao biti pravednije raspodijeljen za svu djecu grada Zagreba, odnosno da bi se izdvajanjima u povećanje institucionalnih kapaciteta vrtića postigao nediskriminatorni pristup prema kojem sva djeca imaju pravo na priuštiv i kvalitetan vrtić. Prenamjena novčanih sredstava Grada Zagreba, koja su se do donošenja Odluke/21 i Odluke/22 koristila kao financijska pomoć jednoj kategoriji građana (roditelja odgojitelja), odnosno preusmjeravanje tih novčanih sredstava u izgradnju vrtićkih kapaciteta Grada Zagreba, od čega bi imali koristi i građani Grada Zagreba s manje od troje djece, a također i građani s troje i više djece, u svojoj osnovi ima pravedniju raspodjelu tih sredstava, što svakako predstavlja legitiman cilj vremenskog skraćivanja i postupnog ukidanja mjere roditelj odgojitelj. Nadalje, kada se uzmu u obzir negativni učinci mjere roditelj odgojitelj, koji proizlaze iz nemogućnosti djece roditelja odgojitelja da pohađaju dječje vrtiće (povećanje društvene nejednakosti, rizik od siromaštva, socijalna isključenost) te nemogućnosti roditelja odgojitelja da se zaposle za vrijeme korištenja mjere (dugogodišnje izbivanje žena korisnica mjere s tržišta rada, ekonomska ovisnost, podložnost siromaštvu u starosti) te okolnost da se na temelju Odluke/22 korisnici mjere mogu zaposliti i njihova djeca mogu upisati u dječji vrtić, čime će nestati čimbenici koji utječu na pojavu navedenih negativnih učinaka, za Ustavni sud nedvojbeno je da Odluka/22 ima legitiman cilj.

## B. OCJENA PRIGOVORA NERAZMJERNOSTI KOMPENZACIJSKIH MJERA

**53.** Nakon utvrđenja da osporena odluka ima legitiman cilj, na Ustavnom sudu sada je da utvrdi je li arbitrarna ocjena Visokog upravnog suda o tome da je Grad Zagreb postigao pravednu ravnotežu između zahtjeva općeg ili javnog interesa (izmjenu mjere roditelj odgojitelj) i zaštite pojedinačnih interesa roditelja odgojitelja. Naime, diskrecijske ovlasti države ne smiju za sobom povlačiti posljedice koje se ne

slažu s temeljnim ustavnim vrednotama na kojima se gradi ustavni poredak Republike Hrvatske (usporedi s rješenjem Ustavnog suda broj: U-I-5612/2011, navedeno), a jednaki zahtjev postoji i u odnosu na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Zahtjevi vladavine prava nalažu da izmjene propisa kojima se zadire u status roditelja odgojitelja i pravo na novčanu pomoć za roditelja odgojitelja budu provedene u skladu s načelom pravedne ravnoteže, sa što manje posljedica za one koje će te promjene pogoditi.

**54.** U presudi od 5. srpnja 2022. Visoki upravni sud naveo je da neovisno o tome što nije postojala i ne postoji obveza Grada Zagreba da zadrži ranije donesenu mjeru u neizmijenjenom obliku, pri testu razmjernosti nove mjere s ciljem koji se novom mjerom želio postići, moraju se imati u vidu posljedice osporavane Odluke/21 koje nastupaju za njene adresate. Promatrajući ukupnost izmjena uvedenih Odlukom/21, odnosno učinke Odluke/21 koji se protežu na osobe koje su prije stupanja na snagu te odluke pravomoćnim upravnim aktima ostvarile status roditelja odgojitelja i pripadajuću novčanu pomoć u maksimalnom trajanju do navršene petnaeste godine života djeteta, Visoki upravni sud ocijenio je da Grad Zagreb je propustio uspostaviti ravnotežu između javnog interesa i zaštite legitimnih očekivanja adresata osporavane Odluke, utemeljivši takav zaključak prije svega na ocjeni da je razdoblje koje je adresatima Odluke/21 ostavljeno za prilagodbu novonastalim okolnostima prekratko, odnosno da je ukupnošću posljedica koje su nastale tom odlukom i trajanjem razdoblja prilagodbe novoj mjeri, adresatima Odluke/21 nametnut prekomjerni teret. Prema mišljenju Visokog upravnog suda, kako je obrazloženo u presudi od 5. srpnja 2022., taj bi teret bilo moguće svesti u prihvatljive okvire uvođenjem određenih kompenzacijskih mjera, koje bi ublažile negativne posljedice Odluke/21 za njezine adresate, a koje su u konkretnom slučaju izostale.

**55.** Slijedom je navedenoga, prije upuštanja u ocjenu razmjernosti Odluke/22 u osporenoj presudi, Visoki upravni sud naveo da je potrebno utvrditi je li ostavljeno razdoblje prilagodbe osporenom Odlukom/22 dovoljno dugo te je li teret koji je nametnut adresatima donošenjem osporene Odluke/22 sveden u prihvatljive okvire uvođenjem kompenzacijskih mjera koje bi ublažile negativne posljedice za adresate. Drugim riječima, u novom je postupku trebalo ocijeniti je li donošenjem osporene Odluke/22 Grad Zagreb postupio u skladu s navedenim stajalištem iz presude od 5. srpnja 2022.

**56.** U odnosu na vrijeme prilagodbe, uzimajući u obzir da je Odlukom/22 uveden postupni prestanak novčane pomoći za roditelje odgojitelje, da im je ostavljeno dulje razdoblje prilagodbe na nove okolnosti te da im novčana pomoć ne prestaje ni zasnivanjem radnog odnosa ni upisom djeteta u dječji vrtić, Visoki upravni sud je ocijenio da je Odlukom/22 korisnicima mjere ostavljeno bitno prihvatljivije vrijeme prilagodbe negoli je to bio slučaj s Odlukom/21.

**56.1.** Ustavni sud primjećuje da jednom dijelu korisnika mjere pravo na novčanu pomoć prestaje nakon godinu dana od dana stupanja Odluke/22 na snagu, a to su oni korisnici čije je dijete za koje je ostvarena novčana pomoć navršilo sedam godina do 30. rujna 2023., dok će ostali korisnici novčane pomoći (oni čije će dijete navršiti sedam godina nakon 30. rujna 2023.) novčanu pomoć primati u razdoblju duljem od godine dana, odnosno nekoliko godina. Ustavni sud ne može se složiti s tvrdnjom podnositelja da je navedeno razdoblje prekratko za ijednu od tih kategorija.

**57.** Daljnji prigovor podnositelja sastoji se u tvrdnji da se ukidanjem mjere roditelj odgojitelj dodatno pogoršava ionako loša situacija glede dostupnosti dječjih vrtića u Gradu Zagrebu, odnosno da Grad Zagreb nema dovoljno vrtićkih mjesta i da je neizvjesno kada će ih biti, jer se proširenje vrtićkih kapaciteta tek planira. Stoga planirano povećanje vrtićkih kapaciteta smatraju nedostatnom kompenzacijskom mjerom.

**57.1.** Ustavni sud podsjeća da je prema Odluci/16 pravo na novčanu pomoć mogla ostvariti majka odgojiteljica i s njom izjednačena osoba ako je, između ostaloga, bio ispunjen uvjet da njihova djeca nisu upisana u dječji vrtić do početka korištenja obveznog programa predškole (članak 3.). Jednako tome, Odlukom/18 bilo je propisano da novčanu pomoć može ostvariti roditelj odgojitelj ako, pored ostalih uvjeta, njihova djeca nisu upisana u redovni program predškolskog odgoja i obrazovanja.

**57.2.** Za razliku od prethodnih rješenja, iz Obrazloženja Prijedloga Odluke/22 (v. točku 16. obrazloženja ove odluke) proizlazi da se predloženim izmjenama i dopunama utvrđuju ublaženi uvjeti za prestanak novčane pomoći, jer korisniku mjere novčana pomoć ne prestaje upisom djeteta u vrtić. Naime, Grad Zagreb naveo je kako smatra da je Odluka/18 upitne ustavnosti jer zadire u pravo djece na socijalizaciju, odnosno pravo na pristup javnoj usluzi predškolskog odgoja i obrazovanja, a da se navedenim prijedlogom štiti javni interes, definiran kao 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, s obzirom na to da u 2023. godini predviđa uštedu u proračunu od 207.000.000,00 kuna, čime će se otvoriti mogućnost značajnih proračunskih investicija u nove vrtiće. Ujedno, proširenje kapaciteta gradskih vrtića, s ciljem omogućavanja upisa u programe predškolskog odgoja i obrazovanja svoj djeci Grada Zagreba smatra se najvažnijom kompenzacijskom mjerom za korisnike mjere roditelj odgojitelj, kojima je do sada bilo zapriječeno upisati djecu u vrtić. Grad Zagreb je u srpnju 2022. prijavio ukupno 21 projekt izgradnje, dogradnje i rekonstrukcije vrtićkih objekata na sufinanciranje iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti, čija ukupna vrijednost iznosi gotovo 555 milijuna kuna (bez PDV-a). Nadalje, iz navedenog prijedloga proizlazi da osim izgradnjom novih vrtića, u povećanje kapaciteta Grad Zagreb ulaže i povećanjem broja zaposlenih, pa je tako broj zaposlenih u gradskim vrtićima u proteklih godinu dana uvećan za 72 zaposlenika, na 6.234, uz mjesečni trošak plaća od 64 milijuna kuna. Nadalje, proizlazi da je tijekom 2022. godine uvećana subvencija privatnim i vjerskim vrtićima, te da je izdvojeno 25 milijuna kuna u prenamjenu prostora u vlasništvu Grada Zagreba u područne vrtiće te u zakup prostora za dječje vrtiće od privatnih ponuditelja. Nadalje, Gradska skupština Grada Zagreba je na sjednici održanoj 8. prosinca 2022. donijela Program javnih potreba, kojim se utvrđuju ciljevi, oblik, opseg, kvaliteta i način zadovoljavanja javnih potreba u djelatnosti predškolskog odgoja prema potrebama i interesima građana Grada Zagreba za 2023. godinu (v. točku 23. obrazloženja ove odluke).

**57.3.** U odnosu na proširenje kapaciteta gradskih vrtića, Visoki upravni sud utvrdio je u osporenoj presudi da je to najvažnija mjera za korisnike novčane pomoći kojima

je ranije bio zapriječen upis djece u vrtić, uzimajući u obzir da je radi realizacije te mjere Grad Zagreb u svom očitovanju iscrpno obrazložio da povećanje planira izgradnjom novih vrtića, povećanjem subvencija privatnim i vjerskim vrtićima, zakupom objekata javne ili društvene namjene, povećanjem broja zaposlenika i prenamjenom postojećih prostora u gradskim dječjim vrtićima, radi povećanja broja odgojnih skupina. Tvrdnju podnositelja da je, kako bi ta mjera bila ostvariva, potrebno već sada imati dovoljno mjesta za svu djecu vrtićke dobi korisnika mjere, Visoki upravni sud ocijenio je neosnovanim, navodeći kako nije sporno da u Gradu Zagrebu nedostaje slobodnih vrtićkih mjesta i da je taj dugogodišnji problem potrebno riješiti, i to ne samo za korisnike novčane pomoći nego i za svu djecu Grada Zagreba, kako bi se svojoj djeci omogućilo kvalitetno i na jednako dostupan način korištenje odgojno-obrazovnih ustanova, a način rješavanja tog problema kako ga je predložio Grad Zagreb ocijenio je prihvatljivim i realnim za njegovu realizaciju.

**58.** Polazeći od prigovora podnositelja vezanih uz položaj roditelja odgojitelja pri upisu njihove djece u gradske dječje vrtiće, Ustavni sud treba dati odgovor na pitanje je li učinak Odluke/22 prema roditeljima odgojiteljima takav da ih dovodi u neravnopravan položaj u odnosu na druge roditelje koji kandidiraju za upis svoje djece u dječje vrtiće, odnosno je li Grad Zagreb bio dužan propisati mjere tzv. pozitivne diskriminacije (posebne pozitivne mjere) u korist roditelja odgojitelja koji upisuju djecu u gradske dječje vrtiće, s ciljem da im se omogući učinkovito ostvarivanje prava na predškolski odgoj i obrazovanje (usp. s rješenjem Ustavnog suda broj: U-I-5502/2012 i dr. od 11. srpnja 2017., [www.usud.hr](http://www.usud.hr)).

**58.1.** U odgovoru na ovo pitanje Ustavni sud polazi od pravne situacije koja je za roditelje odgojitelje stvorena donošenjem Odluke/22. U prvom redu za Ustavni sud je bitno da je Odlukom/22 djeci roditelja odgojitelja otvorena mogućnost pohađanja dječjih vrtića bez istovremenog gubitka statusa roditelja odgojitelja i posljedično gubitka prava na novčanu pomoć. Za korisnike novčane pomoći čija djeca će do 30. rujna 2023. imati navršenih sedam ili više godina, novčana pomoć prestaje s tim datumom. Nakon 30. rujna 2023., kada dijete za koje je ostvarena novčana pomoć napuni sedam godina, korisnik izlazi iz mjere posljednjeg dana u mjesecu u kojem je to dijete za koje je ostvarena novčana pomoć navršilo sedam godina. Dakle, djeca roditelja odgojitelja imaju pravo upisa u dječji vrtić, a roditelj odgojitelj do sedme godine djeteta zadržava taj status i ima pravo na novčanu pomoć, i to do 31. ožujka 2023. u iznosu od 65 % prosječne bruto plaće djelatnika u gospodarstvu Grada Zagreba za razdoblje I. - VIII. mjesec prethodne godine, od 1. travnja 2023. do 30. lipnja 2023. u iznosu neto minimalne plaće za 2023. u Republici Hrvatskoj, a od 1. srpnja 2023. do prestanka novčane pomoći - dakle, u razdoblju koje obuhvaća i pedagošku godinu 2023./2024. - u iznosu od 50 % neto minimalne plaće za tekuću godinu u Republici Hrvatskoj.

**58.2.** Iz navedenog slijedi da je, u usporedbi s ostalim građanima Grada Zagreba koji kandidiraju za upis djece u gradske dječje vrtiće, već početna pozicija roditelja odgojitelja znatno povoljnija, s obzirom na to da do sedme godine života djeteta, koje u cijelosti obuhvaća vrtićku dob, imaju pravo na novčanu pomoć.

Nadalje, iz dopisa Grada Zagreba od 3. kolovoza 2023. (v. točku 7. obrazloženja ove odluke) proizlazi da korisnici mjere roditelj odgojitelj brinu o 18.132 djece, od čega su 3.300 punoljetne osobe i osobe koje ove godine navršavaju 18 godina, dok je 3.482

djece tinejdžerske dobi i onih koji od ove godine navršavaju 14 godina. Prema podacima nadležnog Gradskog ureda za socijalnu zaštitu, zdravstvo, branitelje i osobe s invaliditetom, broj djece roditelja odgojitelja vrtićke dobi (1 - 6 godina) je 2.958. Na ovogodišnjim upisima korisnici mjere roditelj odgojitelj podnijeli su 1.515 valjanih zahtjeva za upis u dječje vrtiće. Do 20. lipnja 2023. upisano je 1.136 djece korisnika mjere roditelj odgojitelj, a nakon isteka roka prigovora, do 10. srpnja 2023., upisano je dodatnih 68 djece, te je ukupan broj upisane djece korisnika mjere roditelj odgojitelj 1.204.

Iz navedenih podataka slijedi da je 79.5 % djece korisnika mjere roditelj upisano u dječji vrtić, dok je za ostalu djecu (djecu koja nisu djeca roditelja odgojitelja) taj postotak 72.7 %.

U odnosu na djecu koja ispunjavaju uvjete za upis u dječji vrtić, a nisu do sada upisana, Grada Zagreb naveo je u dopisu od 3. kolovoza 2023. kako se očekuje da će ih se oko 500 upisati tijekom pedagoške godine otvaranjem dodatnih vrtića. Povrh toga do 26. srpnja 2023. u privatne i vjerske dječje vrtiće novoupisano je dodatnih 1.407 djece, dok je u obrte dadilja upisano 138 djece. Grad Zagreb programe privatnih i vjerskih dječjih vrtića i obrta dadilja sufinancira s 200 € mjesečno po djetetu, a u svibnju ove godine uvedena je dodatna mjesečna subvencija od 20 € mjesečno po svakom upisanom djetetu. Nadalje, s ciljem dodatnog povećanja kapaciteta u sustavu predškolskog odgoja, u tijeku su aktivnosti ustroja programa predškolskog odgoja pri osnovnim školama koje imaju potrebne prostorne i organizacijske kapacitete, u skladu s Pravilnikom o posebnim uvjetima i mjerilima ostvarivanja programa predškolskog odgoja i obrazovanja ("Narodne novine" broj 84/21.), za što je Grad Zagreb već ishodio suglasnost i potporu Ministarstva znanosti i obrazovanja.

**58.3.** Kada se sve naprijed navedene okolnosti uzmu u obzir, za Ustavni sud nedvojbeno je da roditelji odgojitelji glede upisa njihove djece u gradske dječje vrtiće nisu dovedeni u neravnopravan položaj u odnosu na druge roditelje koji imaju djecu vrtićke dobi i kandidiraju za upis u gradske dječje vrtiće. Slijedom navedenog, Ustavni sud smatra da bi svaka daljnja mjera kojom bi se pogodovalo roditeljima odgojiteljima pri upisu njihove djece u dječje vrtiće sve ostale roditelje koji kandidiraju za upis dovela u neravnopravan položaj, odnosno mjere pozitivne diskriminacije bile bi u suprotnosti sa zabranom iz članka 14. Ustava.

**59.** Podnositelji Jeleč i drugi (spis broj: U-III-1934/2023) prigovaraju da je Visoki upravni sud u osporenoj presudi nekritički prihvatio tvrdnju Grada Zagreba da će se mjerama kojima se potiče zapošljavanje i samozapošljavanje olakšati roditeljima odgojiteljima povratak na tržište rada.

Podnositelji Kapitan i drugi (spis broj: U-III-2150/2023) posebno osporavaju kompenzacijsku mjeru Potpore za samozapošljavanje te ističu da njome Grad Zagreb korisnike mjere roditelj odgojitelj "nasilno tjera u poduzetništvo", a što je posebno nesigurno u vremenima gospodarske krize i ne jamči adekvatnu kompenzaciju. Nadalje, smatraju da je iznos potpore od 40.000,00 kuna nedovoljan s obzirom na troškove pokretanja i održavanja poduzetničke djelatnosti, a propisivanje obveze korisnicima potpore da 24 mjeseca od dana uplate potpore za samozapošljavanje održe poslovanje i zaposlenost u poslovnom subjektu smatraju protivnom načelu

poduzetničke i tržišne slobode iz članka 49. stavka 1. Ustava.

**59.1.** Ustavni sud primjećuje da je Grad Zagreb donio četiri kompenzacijske mjere, od kojih su prve dvije usmjerene na program edukacije roditelja odgojitelja, a druge dvije donesene kao potpora zapošljavanju, odnosno samozapošljavanju (v. točke 20. - 21. obrazloženja ove odluke). Program sufinanciranja verificiranih programa kvalifikacije za korisnike mjere roditelj odgojitelj Grad Zagreb pokrenuo je u suradnji s Pučkim otvorenim učilištem Zagreb, a drugi edukacijski program provodi se u poduzetničkom centru Plavom uredu, koji djeluje u okviru Zagrebačkog inovacijskog centra od 15. rujna 2022. Osim ta dva opisana edukacijska programa, Grad Zagreb je za korisnike mjere roditelj odgojitelj otvorio mogućnost financiranja potpore kroz dva programa usmjerena na obrtnike i samozapošljavanje. Donesen je Pravilnik o izmjenama Pravilnika o kriterijima i načinu dodjele potpore za očuvanje i razvoj obrtničkih djelatnosti (v. točku 22. obrazloženja ove odluke) kojim se, između ostalog, nastoji u obrtništvo uključiti i korisnike novčane pomoći za roditelje odgojitelje, na način da je jedan od kriterija koji utječu na visinu potpore, zapošljavanje takve osobe u obrtu. Obrtnik koji zaposli korisnika mjere roditelj odgojitelj ili ako je sam korisnik mjere, vlasnik obrta i zaposlen u vlastitom obrtu, ostvarit će veći ukupni broj bodova i na taj način ostvariti pravo na veći iznos potpore. Nadalje, Gradska skupština Grada Zagreba 12. rujna 2022. donijela je Zaključak o dodjeli potpore za samozapošljavanje, koja se dodjeljuje za pokrivanje troškova za osnivanje i pokretanje rada poslovnog subjekta (obrta, trgovačkog društva, samostalne djelatnosti i ustanove), a može se odobriti u skladu s troškovnikom priloženim uz zahtjev do najviše 40.000,00 kuna po poslovnom subjektu (v. točku 21. obrazloženja ove odluke).

**59.2.** Visoki upravni sud u osporenoj presudi ocijenio je da su navedene kompenzacijske mjere usmjerene na olakšanje stjecanja novih znanja i kvalifikacija, a zatim i pristupu tržištu rada i pokretanju vlastitog posla, te da predstavljaju značajan oblik prilagodbe za izlazak roditelja odgojitelja iz mjere.

Na navode podnositelja da su kompenzacijske mjere Grada Zagreba puka preslika već postojećih mjera Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (u daljnjem tekstu: HZZ), Visoki upravni sud odgovorio je u osporenoj presudi kako je ta tvrdnja netočna, s obzirom na to da su kompenzacijske mjere Grada Zagreba osmišljene upravo tako da se na njih mogu prijaviti korisnici mjere roditelj odgojitelj, kojima mjere HZZ-a nisu dostupne sve dok primaju novčanu naknadu, te je istaknuo da je Grad Zagreb, uvažavajući stavove pravobraniteljice za ravnopravnost spolova (jer su korisnici mjere u najvećoj mjeri žene), predložio kompenzacijske mjere s ciljem da im olakša povrat na tržište rada.

U odnosu na tvrdnje podnositelja kako su kompenzacijske mjere neprikladne s obzirom na to da korisnici mjere nemaju potrebna znanja za pokretanje vlastitog posla, donositelj Visoki upravni sud istaknuo je kako se kompenzacijske mjere Grada Zagrebe mogu kombinirati, odnosno da je moguće završiti program osposobljavanja u Pučkom otvorenom učilištu Zagreb i steći novu kvalifikaciju, potom upisati program edukacije o pokretanju vlastitog posla, i nakon toga ostvariti financijsku potporu Grada Zagreba za samozapošljavanje.

U odnosu na navode podnositelja vezane uz tržište rada, Visoki upravni sud u osporenoj presudi odgovorio je da navedene ocjene nisu podupriete činjenicama, s obzirom na to da iz službenih podataka HZZ-a, Područne službe u Zagrebu proizlaze drukčiji podaci i drukčiji trendovi nego što to tvrde podnositelji.

Slijedom navedenog, Visoki upravni sud ocijenio je da, suprotno navodima podnositelja, sadržaj opisanih mjera na prikladan način omogućava korisnicima mjere lakši povratak na tržište rada, zbog čega se ne može ocijeniti da bi takve mjere na bilo koji način za korisnike predstavljale prekomjeran teret. Naime, dok primaju naknadu korisnicima mjere omogućeno je stjecanje novih kvalifikacija, novih znanja i vještina (mjeru financira 70 % Grad Zagreb), a stjecanjem kojih mogu biti konkurentni na tržištu rada, kao i educiranje o mogućnost pokretanja vlastitog poslovanja, a ta je mjera besplatna. Uz navedene edukacijske mjere korisnicima je dostupna mjera samozapošljavanja pokretanjem vlastitog posla, a sve s ciljem realizacije vlastitih poduzetničkih ideja. Stoga je Visoki upravni sud utvrdio da je uvedenim kompenzacijskim mjerama Grad Zagreb uspostavio ravnotežu između javnog interesa i zaštite legitimnih očekivanja adresata osporene Odluke/22, te je ocijenio da roditelji odgojitelji predloženim kompenzacijskim mjerama nisu dovedeni u nepovoljniji položaj u odnosu na druge sudionike na tržištu rada u Gradu Zagrebu.

**60.** Polazeći od cilja i sadržaja navedenih kompenzacijskih mjera usmjerenih na edukaciju te zapošljavanje i samozapošljavanje roditelja odgojitelja, Ustavni sud primjećuje da je Grad Zagreb poduzeo značajne napore kako bi korisnicima mjere olakšao povratak na tržište rada. Roditelji odgojitelji pritom navedene kompenzacijske mjere mogu kombinirati, odnosno koristiti više mjera istovremeno, pri čemu su neke mjere potpuno besplatne (edukacija o mogućnosti pokretanja vlastitog posla), dok druge u pretežitom dijelu (70 %) financira Grad Zagreb (stjecanje novih kvalifikacija, znanja i vještina). Povratak na tržište rada roditeljima odgojiteljima olakšano je donošenjem Pravilnika o izmjenama Pravilnika o kriterijima i načinu dodjele potpore za očuvanje i razvoj obrtničkih djelatnosti, a također i omogućavanjem potpore za samozapošljavanje u skladu s uvjetima propisanim Zaključkom o dodjeli potpore za samozapošljavanje. Za Ustavni sud posebno je značajna i činjenica da korištenje navedenim kompenzacijskim mjerama ne dovodi do gubitka naknade za roditelja odgojitelja, odnosno da se naknada i dalje nastavlja isplaćivati u skladu s uvjetima i rokovima propisanim Odlukom/22.

Slijedom navedenih utvrđenja Ustavni sud prihvaća ocjenu Visokog upravnog suda da je navedenim kompenzacijskim mjerama Grad Zagreb uspostavio ravnotežu između javnog interesa i zaštite legitimnih očekivanja adresata osporene Odluke/22, olakšavajući im povratak na tržište rada.

**61.** U odnosu na prigovor koji se odnosi na obvezu korisnika potpore da 24 mjeseca održi poslovanje i zaposlenost, što po njihovom mišljenju dovodi do ograničenja poduzetničke slobode zajamčene člankom 49. stavkom 1. Ustava, Ustavni sud primjećuje da je točkom 16. Zaključka o dodjeli potpore za samozapošljavanje propisano da je korisnik dužan 24 mjeseca od dana uplate potpore za samozapošljavanje održati poslovanje i zaposlenost u poslovnom subjektu te po isteku tog razdoblja dostaviti dokaze o tome, a dužan je i omogućiti Gradu Zagrebu kontrolu namjenskog korištenja dobivene potpore, te da će u slučaju neizvršenja ugovornih obveza Grad Zagreb aktivirati solemniziranu bjanko zadužnicu

(v. točku 21. obrazloženja ove odluke). Na prvi pogled Ustavni sud u navedenoj obvezi ne nalazi ništa što bi odudaralo od, primjerice, uvjeta za dodjelu potpore za samozapošljavanje HZZ-a, a na koju se podnositelji pozivaju kao povoljniju s obzirom na njezin iznos. Naime, i prema Potpori za samozapošljavanje HZZ-a (objavljena 1. siječnja 2023. na [www.mjere.hr](http://www.mjere.hr)) obveza je korisnika potpore "24 mjeseca održati poslovanje i zaposlenost (održano poslovanje) u poslovnom subjektu kojem je dodijeljena potpora". Je li ispunjen prvi uvjet HZZ provjerava uvidom u sustav evidencije Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje te nadležnog registra, odnosno tijela (npr. sudski registar, obrtnička komora, nadležno ministarstvo), dok se uvjet održanja zaposlenosti utvrđuje potvrdom nadležne porezne uprave o obvezama po osnovi poreza i doprinosa iz koje mora proizlaziti da korisnik potpore nema dospjelih, a nepodmirenih obveza po osnovi poreza i doprinosa, odnosno da su eventualno postojeće obveze regulirane sklopljenim upravnim ugovorom s poreznom upravom.

**61.1.** Međutim, Ustavni sud ne može se upuštati u ocjenu navedenog Zaključka o dodjeli potpore za samozapošljavanje, odnosno ocjenu pitanja je li njegova točka 16., na koju upiru podnositelji, u suglasnosti s člankom 49. stavkom 1. Ustava. Naime, Ustavni sud ponavlja da je stupanjem na snagu ZUS-a 1. siječnja 2012. ocjena zakonitosti općih akata tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u nadležnosti Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. Ustavni sud naveo je u rješenju broj: U-II-5157/2005 i dr. od 5. ožujka 2012. ("Narodne novine" broj 41/12.) kriterije za određenje "drugog propisa" u smislu članka 125. alineje 2. Ustava poslije stupanja na snagu ZUS-a 1. siječnja 2012. Primjenjujući kriterije utvrđene u navedenom rješenju, Ustavni sud je ocijenio da osporeni Zaključak o dodjeli potpore za samozapošljavanje nije drugi propis u smislu članka 125. alineje 2. Ustava. U tom se smislu upućuje i na stajalište izraženo u rješenju Ustavnog suda broj: U-II-3514/2013 od 25. veljače 2014. ("Narodne novine" broj 28/14.).

#### C. OCJENA PRIGOVORA KOJI SE ODNOSI NA POSTUPAK PRED VISOKIM UPRAVNIM SUDOM

**62.** Podnositelji Kapitan i drugi (U-III-2150/2023), podnositelji HURO i drugi (U-III-2215/2023) i podnositelji Bogut i drugi (U-III-2216/2023) u ustavnoj tužbi ističu prigovore, koji se odnose na navodne povrede ustavnih prava učinjene u postupku pred Visokim upravnim sudom. Sadržajno se ti prigovori navode i obrađuju u točkama 61. - 66.2. obrazloženja ove odluke. Za procjenu osnovanosti navoda ustavne tužbe koji se odnose na navodne povrede mjerodavan je članak 29. stavak 1. Ustava, koji glasi:

"Članak 29.

Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično ... odluči o njegovim pravima i obvezama ...

(...)"

**63.** Ustavni sud je u odluci broj: U-III-1001/2007 od 7. srpnja 2010., objavljenoj u "Narodnim novinama" broj 90/10., utvrdio da se sva jamstva prava na pravično suđenje, sadržana u članku 29. stavku 1. Ustava, primjenjuju i na postupak pred Visokim upravnim sudom odnosno pred upravnim sudovima.



**63.1.** Sadržaj ustavnog prava zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava ograničen je na jamstva pravičnog/poštenog suđenja, koja podrazumijevaju više aspekata (pravo na pristup sudu, na suđenje u razumnom roku, na jednakost procesnih sredstava i kontradiktornost postupka, na obrazloženu odluku, na učinkoviti pravni lijek, itd.). Ocjenjujući navode ustavne tužbe s tog stajališta Ustavni sud ispituje eventualno postojanje povreda u postupcima pred sudovima i na temelju toga ocjenjuje je li postupak, razmatran kao jedinstvena cjelina, bio vođen na način koji je podnositelju osigurao pravično/pošteno suđenje.

**63.2.** Također, kad je riječ o tumačenju i primjeni prava na konkretne slučajeve, Ustavni sud, u načelu, ne smije zamijeniti pravna stajališta nadležnih sudova svojima sve dok sudske odluke ne otkrivaju bilo kakvu arbitrarnost, a dostatno su obrazložene i, po potrebi, upućuju na relevantnu sudsku praksu. Ustavni sud podsjeća da nije njegova zadaća preuzeti ulogu sudova, koji su prvi pozvani interpretirati zakone. Zadaća Ustavnog suda ograničena je na ispitivanje jesu li učinci takve interpretacije sudova suglasni s Ustavom s aspekta zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda.

**63.3.** Ustavni sud podsjeća da načelo jednakosti oružja, u smislu pravične ravnoteže među strankama (*fair balance*) čini jedan od bitnih konstitutivnih elemenata prava na pravično suđenje. S tim u vezi, to načelo nužno obuhvaća razumnu mogućnost stranaka da izlože činjenice i podupru ih svojim dokazima na način da ni jednu od stranaka ne stavljaju u bitno lošiji položaj u odnosu na suprotnu stranku. Ustavni sud u svojoj je praksi prihvatio stajališta ESLJP-a izražena u predmetima *Perić protiv Hrvatske* (br. 34499/06, §§ 24. i 25., presuda od 27. ožujka 2008., u odnosu na povredu članka 6. stavka 1. Konvencije); *LB INTERFINANZ A.G. protiv Hrvatske* (br. 29549/04, presuda od 27. ožujka 2008.); *Regner protiv Češke* (br. 35289/11, § 146., presuda od 19. rujna 2017.) i *Avotiņš protiv Latvije* (br. 17502/07, § 119., presuda od 23. svibnja 2016.), primjerice u odlukama Ustavnog suda broj: U-III-2182/2014 od 17. lipnja 2014. ("Narodne novine" broj 108/14.), broj: U-III-3874/2008 od 4. travnja 2012., broj: U-III-4304/2011 od 15. listopada 2014. i U-III-1378/2022 od 8. prosinca 2022. ([www.usud.hr](http://www.usud.hr)).

**63.4.** Nadalje, Ustavni sud podsjeća da zahtjevi pravičnog postupka nisu nužno isti u parničnim i kaznenim postupcima (v. odluku Ustavnog suda broj U-III-1378/2022, navedeno). Naime, uz stavak 1. članka 29. Ustava koji se odnosi na sve postupke, stavak 2. članka 29. Ustava sadrži izričita jamstva pravičnog suđenja koja se odnose samo na kazneni postupak. Stoga, sudovi imaju veću slobodu kada postupaju u parničnim predmetima. Međutim, određena načela iz stavka 2. članka 29. Ustava primjenjiva su i na parnične postupke (usp. s predmetima ESLJP-a *Dilipak i Karakaya protiv Turske*, br. 7942/05 i 24838/05, § 80., presuda od 4. ožujka 2014.; i *Carmel Saliba protiv Malte*, br. 24221/13, §§ 67., 70., i 73., presuda od 29. studenoga 2016.; te *mutatis mutandis* s odlukom Ustavnog suda broj: U-III-77/2015 od 10. prosinca 2015., točka 6.1. /"Narodne novine" broj 9/16./). Tako se načelo jednakosti oružja iz alineje 6. stavka 2. članka 29. Ustava primjenjuje i u parničnim i u kaznenim postupcima (usporedi s predmetom ESLJP-a *Bartaia protiv Gruzije*, br. 10978/06, § 28., presuda od 26. srpnja 2018.; te odlukama Ustavnog suda broj: U-III-2182/2014 od 17. lipnja 2014., točka 7.1. /"Narodne novine" broj 108/14./; i broj: U-III-3580/2012 od 3. lipnja 2015., točka 5.1. /[www.usud.hr](http://www.usud.hr)/).

**63.5.** Također, u odluci Ustavnog suda broj: U-III-265/2015 od 9. svibnja 2019., točka 6. ([www.usud.hr](http://www.usud.hr)) Ustavni sud iznio je načelno stajalište prema kojemu je načelo jednakosti stranaka u postupku dio šireg pojma poštenog suđenja, koji obuhvaća i pravo na kontradiktornost sudskog postupka. To pravo znači da stranke u kaznenom ili građanskom postupku moraju u načelu imati mogućnost izvoditi dokaze kojima potkrepljuju svoje zahtjeve, ali i priliku da saznaju za sve dokaze i očitovanja predočene odnosno podnesene od nekog drugog sudionika u postupku koji bi mogli utjecati na odluku suda, te priliku da daju primjedbe na njih (v. presude ESLJP-a donesene u predmetima *Milatová i ostali protiv Češke Republike*, br. 61811/00, § 65., presuda od 21. lipnja 2005.; *OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos protiv Rusije*, br. 14902/04, § 538., presuda od 20. rujna 2011.; i *Juričić protiv Hrvatske*, br. 58222/09, § 73., presuda od 26. srpnja 2011.). Ovo se stajalište ne mijenja ni kada ta očitovanja nemaju utjecaja na pitanja o kojima treba odlučiti sud, ili, po mišljenju dotičnoga suda, ne iznose nikakvu novu činjenicu ili tvrdnju koja se već nije pojavila u pobijanoj odluci (v. presude ESLJP-a donesene u predmetima *Kukkonen protiv Finske*, br. 57793/00, § 20., presuda od 7. lipnja 2007.; *Sharomov protiv Rusije*, br. 8927/02, § 44., presuda od 15. siječnja 2009.; i *Juričić protiv Hrvatske*, navedeno).

### **1) Prigovor povrede načela kontradiktornosti**

**64.** Podnositelji Kapitan i drugi (U-III-2150/2023), podnositelji Katić i drugi (U-III-2215/2023) i podnositelji Bogut i drugi (U-III-2216/2023) u ustavnoj tužbi tvrde da im je povrijeđeno načelo kontradiktornosti time što im Visoki upravni sud, protivno članku 6. ZUS-a, nije dostavio sve podneske, dokazni materijal i drugu dokumentaciju koju je Grad Zagreb dostavio u sudski spis pa da su na taj način onemogućeni očitovati se na navode donositelja Odluke/22. Tvrde da im je dostavljeno tek prvo očitovanje Grada Zagreba od 14. listopada 2022., zaprimljeno na Visokom upravnom sudu 14. studenoga 2022., no da uz navedeno nisu dostavljeni prilozi koji su dostavljeni u sudski spis.

**64.1.** Uvidom u sudski spis Ustavni sud utvrdio je da očitovanje donositelja Odluke/22 od 14. listopada 2023. je dostavljeno podnositeljima 23. studenoga 2023. (list 461. sudskog spisa). Nadalje Ustavni sud, uvidom u sudski spis, utvrdio je da iz podneska podnositelja Katića i drugih od 31. siječnja 2023. (listovi 1525. - 1533. sudskog spisa, v. točku 27.3. obrazloženja ove odluke) proizlazi da su sustavom e-komunikacije pribavili dopunu očitovanja donositelja Odluke/22 od 23. siječnja 2023, dok iz podneska od 20. veljače 2023. proizlazi da su po opunomoćenicima zaprimili dopunu očitovanja donositelja Odluke/22 od 29. prosinca 2022. s priložima, te da se očituju na navedene priloge (listovi 1555. - 1558. sudskog spisa, v. točku 27.4. obrazloženja ove odluke). Iz navedenog proizlazi da su predmetna očitovanja bila dostavljena poštom i e-poštom. Nadalje, u odnosu na priloge uz očitovanje donositelja Odluke/22 od 14. listopada 2022., Ustavni sud primjećuje da se navedeni prilozi odnose na javno objavljene propise, odnosno poveznice na određene odluke i kompenzacijske mjere, kako je i navedeno na posljednjoj stranici predmetnog očitovanja (v. točku 27.1. obrazloženja ove odluke), koji su podnositeljima i svim drugim građanima dostupni, bilo u "Službenom glasniku Grada Zagreba" bilo na mjerodavnim internetskim stranicama.

**64.2.** Slijedom navedenog, netočna je tvrdnja iz ustavne tužbe da su podnositelji u postupku pred Visokim upravnim sudom bili onemogućeni očitovati se na navode donositelja Odluke/22.

## 2) Izvođenje dokaza

**65.** Daljnji prigovor podnositelja Kapitana i drugih (U-III-2150/2023) sastoji se od tvrdnji da u odnosu na navode Grada Zagreba Visoki upravni sud nije izvodio dokaze koje su podnositelji tijekom postupka predlagali, nego je te navode uzeo kao utvrđene činjenice, protivno pravilima dokazivanja u upravnom sporu, koja proizlaze iz članka 33. ZUS-a. Međutim, podnositelji u ustavnoj tužbi ne navode koje su dokaze predlagali i na koji način je izvođenje tih dokaza moglo utjecati na donošenje drukčije odluke o tužbenom zahtjevu.

Ustavni sud napominje da prema članku 33. stavku 1. ZUS-a sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice (načelo slobodne ocjene dokaza), pa iz toga ne proizlazi obveza suda da mora izvesti svaki predloženi dokaz, kao što s druge strane i prijedlog za dopunu dokaznog postupka ne sprječava sud da izvede još neke dokaze ako utvrdi da stanje stvari nije razjašnjeno. Pitanje hoće li ili neće izvesti neki dokaz je pitanje ocjene suda u svakom pojedinačnom slučaju.

Nije na Ustavnom sudu ocjenjivati koje odlučne činjenice redovni sudovi trebaju utvrđivati ni koje dokazne prijedloge stranaka moraju prihvaćati ili odbijati. Stoga odluka o tome koje će od predloženih dokaza izvesti, neovisno o dispoziciji stranaka (u konkretnom slučaju dispoziciji podnositelja) isključivo je na redovnim sudovima. Ustavni sud, dakle, ne ocjenjuje je li odluka suda o neprihvatanju izvođenja predloženih dokaza pogrešna ili nije pogrešna. Ustavni sud ocjenjuje adekvatnost obrazloženja odluke suda polazeći od ustavnopravnih aspekata. U tom smislu, Ustavni sud prije svega nadzire je li nadležni sud iznio razloge kojima obrazlaže svoju odluku o neprihvatanju predloženog dokaza. Nadalje, Ustavni sud ocjenjuje može li se na temelju tako iznesenih razloga raspravljati o mogućem nepoštovanju prava na procesnu ravnopravnost stranaka. Nije, također, dostatno u ustavnoj tužbi (samo) isticanje kako tijekom provedenog upravnog spora podnositelju nije omogućeno izvođenje nekog od dokaza koje je predlagao. Potrebno je da podnositelj obrazloži zašto određeni dokazni prijedlog (koji je sud dobio) smatra važnim i nužnim za pravilno utvrđenje činjeničnog stanja.

**65.1.** Međutim, Ustavni sud podsjeća da je u konkretnom slučaju osporena presuda donesena u objektivom upravnom sporu, čiji je primarni cilj (članak 3. stavak 2. i članak 83. ZUS-a) zaštita objektivne zakonitosti, a provodi se po službenoj dužnosti. Stoga, Ustavni sud utvrđuje da su postupovna jamstva stranaka u smislu predlaganja dokaza i dužnosti suda da obrazloži odbijanje pojedinih dokaznih prijedloga u objektivnom upravnom sporu već po prirodi stvari manje, nego li je to slučaj u redovitom upravnom sporu, a to tim više kada je objektivni upravni spor pokrenut *ex offo*, kao što je u konkretnom slučaju.

## 3) Obrazloženje Visokog upravnog suda u odnosu na prigovor formalne nezakonitosti Odluke/22

**66.** Podnositelji Kapitan i drugi (spis broj: U-III-2150/2023), osporavaju obrazloženje osporene presude u odnosu na njihove prigovore da pri donošenju Odluke/22 nije na uredan način zatraženo mišljenje vijeća gradskih četvrti u skladu s člankom 86. stavkom 1. Statuta Grada Zagreba, te tvrde da je Visoki upravni sud tek paušalno ponovio navode Grada Zagreba nekritički ih ocjenjujući dokazanima, ne dajući ocjenu jesu li u skladu sa zakonskim i podzakonskim postupovnim pravilima.

**66.1.** Prigovore podnositelja kojima su isticali na formalnu neustavnost Odluke/22 Visoki upravni sud ocijenio je u obrazloženju osporene presude neosnovanima, za što je naveo dostatne i relevantne razloge (v. točku 29. obrazloženja ove odluke). Stoga, ovaj je prigovor podnositelja očito neosnovan.

#### **4) Prigovori u odnosu na odluku o troškovima postupka pred Visokim upravnim sudom**

**67.** Podnositelji Kapitan i drugi (spis broj: U-III-2150/2023) u ustavnoj tužbi žale se na odluku o troškovima sudskog postupka pred Visokim upravnim sudom (točka 62. osporene presude) te navode kako ona nema utemeljenje u zakonu.

**67.1.** Osporenom presudom (točka III. izreke) Visoki upravni sud odbio je zahtjev podnositelja za naknadu troškova objektivnog upravnog spora, a u mjerodavnom dijelu obrazloženja (točka 62. osporene presude) naveo je da se, prema višekratno iskazanom stajalištu toga 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.

**67.2.** Ustavni sud ponavlja da ustavno pravo na pravično suđenje jamči postupovnu, a ne materijalnu pravičnost te da Ustavni sud ne utvrđuje činjenice, ne ocjenjuje dokaze i ne primjenjuje mjerodavno materijalno pravo. U suprotnom, Ustavni sud djelovao bi kao sud trećeg ili četvrtog stupnja i ne bi poštovao ustavna ograničenja koja su nametnuta njegovu djelovanju.

Ustavni sud ocjenjuje da se pravno shvaćanje izraženo u osporenom dijelu presude zasniva na ustavnopravno prihvatljivom tumačenju i primjeni mjerodavnog prava te da nema nikakvih naznaka da bi u tom smislu odluka drugostupanjskog suda bila arbitrarna ili očito nerazumna.

Za svoju odluku drugostupanjski sud dao je dostatne, relevantne i ustavnopravno prihvatljive razloge.

**67.3.** Ustavni sud ponavlja da je primarni cilj objektivnog upravnog spora (članak 3. stavak 2. i članak 83. ZUS-a) zaštita objektivne zakonitosti (učvršćenje načela zakonitosti). Presuda kojom se ukida opći akt onemogućuje njegovu daljnju primjenu. Samim time se, ubuduće, na posredan način štite subjektivna prava koja proizlaze iz (pravnih) odnosa uređenih općim aktom.

S obzirom na to da je u konkretnom slučaju upravni spor radi ocjene zakonitosti općeg akta proveden po službenoj dužnosti, podnositeljima nije ni moglo biti povrijeđeno pravo na pristup sudu, kao što podnositelji nisu ni mogli imati legitimno očekivanje da bi u sporu provedenom po službenoj dužnosti mogli ostvariti pravo na naknadu troškova tog spora.

#### **5) Prigovori povrede prava na pristup sudu rješenjem od 13. ožujka 2023.**

**68.** Podnositelji Kapitan i drugi (spis broj U-III-2150/2023) ističu kako Visoki upravni sud nije bio ovlašten obustaviti postupke po zahtjevima za ocjenu zakonitosti

pojedinačnih podnositelja na temelju odluke donesene u oglednom sporu, jer je obustava spora moguća jedino na temelju članka 88. ZUS-a, koja u konkretnom slučaju nije primjenjiva, već je eventualno mogao odbiti zahtjeve podnositelja.

**68.1.** Rješenjem Visokog upravnog suda broj: Usoz-149/22-12 od 13. ožujka 2023., na temelju članka 88. stavka 2. ZUS-a, obustavljen je postupak u više predmeta toga suda u kojima su podnositelji podnijeli prijedloge za ocjenu zakonitosti Odluke/22 iz bitno istovrsnih pravnih i činjeničnih razloga koji su već ocijenjeni neosnovanima u osporenoj presudi, pa stoga nije bilo uvjeta za vođenje postupka ocjene zakonitosti te odluke.

**68.2.** Uzimajući u obzir utvrđenje kako svi podnositelji imaju *locus standi* za podnošenje ustavne tužbe u povodu osporene presude (v. točku 45.1. obrazloženja ove odluke), ne ulazeći u razmatranje pitanja je li osporeno rješenje akt iz članka 62. Ustavnog zakona, Ustavni sud smatra kako na prigovore podnositelja koji se tiču osporenog rješenja nije potrebno odgovoriti.

#### **D. ZAKLJUČNO**

**69.** Podnositeljica Snježana Cirimotić (U-III-1826/2023), podnositeljica Jozefina Čibarić (U-III-1827/2023), podnositeljica Zorica Golomejić (U-III-1828/2023), podnositelji Jeleč i drugi (U-III-1934/2023) i podnositelji Kapitan i drugi (U-III-2150/2023) zatražili su u ustavnim tužbama naknadu troškova ustavnosudskog postupka. S obzirom na to da podnositelji nisu uspjeli s ustavnim tužbama, Ustavni sud nije dosuđivao trošak.

**69.1.** Budući da je donesena odluka u predmetu, Ustavni sud nije odlučivao o prijedlogu podnositelja Jeleč i drugih (U-III-1934/2023), podnositelja Katića i drugih (U-III-2215/2023) i podnositelja Boguta i drugih (U-III-2216/2023) za odgodu ovrhe (članak 67. Ustavnog zakona).

**70.** Slijedom navedenog, na temelju članaka 73. i 75. Ustavnog zakona odlučeno je kao u izreci odluke.

#### **O b r a z l o Ź e n j e   r j e Ź e n j a**

**71.** Ustavnu tužbu u povodu osporene presude podnijele su udruge "U djeci je budućnost" sa sjedištem u Zagrebu, udruga "U ime obitelji" sa sjedištem u Zagrebu i "Hrvatska udruga roditelja odgojitelja" sa sjedištem u Zagrebu, koje su u postupku koji je prethodio donošenju osporene presude, pozivom na članak 83. ZUS-a, podnijele Visokom upravnom sudu obavijesti o nezakonitosti osporene Odluke/22, tražeći da taj sud provede ocjenu zakonitosti osporenog općeg akta. Visoki upravni sud, polazeći od prigovora podnositelja, među kojima su i navedene udruge podnositeljice, po službenoj je dužnosti proveo postupak ocjene zakonitosti osporenog općeg akta razmatrajući, u suštini, jesu li njime povrijeđena prava podnositeljima koji imaju status roditelja odgojitelja ili koji su takav status imali.

**72.** Članak 62. stavak 1. Ustavnog zakona u mjerodavnom dijelu glasi:

## "Članak 62.

(1) Svatko može podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu ako smatra da mu je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti ..., kojim je odlučeno o njegovim pravima i obvezama ..., povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom ... (u daljnjem tekstu: ustavno pravo).

(...)"

**73.** U jednom od prvih predmeta u kojima se ustavnom tužbom osporavala presuda Visokog upravnog suda donesena u objektivnom upravnom sporu, u rješenju broj: U-III-4035/2013 i dr. (navedeno, v. točku 45. obrazloženja ove odluke), Ustavni sud naveo je sljedeće:

12. (...) Aktivno legitimiran u takvom ustavnosudskom postupku koji se vodi na temelju članka 62. Ustavnog zakona jest pravna ili fizička osoba kojoj su izravno povrijeđena ustavna prava presudom ili rješenjem Visokog upravnog suda koje osporava. Drugim riječima, taj akt mora neposredno utjecati na njegova ustavna prava. Te će se okolnosti ispitivati u svakom pojedinom slučaju povodom podnesene ustavne tužbe."

**74.** U konkretnom slučaju akt čiju zakonitost je ocjenjivao Visoki upravni sud ne utječe neposredno na ustavna prava udruga. Osim toga, udruge podnositeljice nisu podnijele ustavnu tužbu u ime podnositelja koji su imali ili imaju status roditelja odgojitelja, nego u svoje ime.

Sukladno tome, bez obzira na to što je Visoki upravni sud uzeo u razmatranje prigovore udruga podnositeljica, to još uvijek ne znači da su te udruge podnositeljice, u okolnostima konkretnog slučaja, ovlaštene za podnošenje ustavne tužbe u smislu članka 62. stavka 1. Ustavnog zakona.

**74.1.** To se odnosi i na sve druge fizičke osobe koje su podnijele ustavnu tužbu u povodu osporene presude, a koje nemaju i nisu imale status roditelja odgojitelja. Međutim, zbog velikog broja podnositelja, Ustavni sud u provedenom ustavnosudskom postupku nije u tom smislu provjeravao svakog podnositelja fizičku osobu, već je odlučio ispitati i njihove prigovore zbog supstantivne povezanosti svih prigovora.

**75.** Članak 72. Ustavnog zakona glasi:

## "Članak 72.

Ustavni sud će rješenjem odbaciti ustavnu tužbu: ... ako je ustavna tužba nedopuštena. Tužba je nedopuštena ... ako je tužbu podnijela osoba koja nije ovlaštena za njezino podnošenje ..."

**76.** Slijedom navedenog, na temelju članka 72. Ustavnog zakona riješeno je kao u izreci rješenja, jer je ustavna tužba udruga podnositeljica u konkretnom slučaju nedopuštena.

PREDSJEDNIK

dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.

**LOVORKA KUŠAN**  
sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske

**dr. sc. GORAN SELANEC**  
sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) prilažemo sljedeće

**PODUPIRUĆE IZDVOJENO MIŠLJENJE**  
**U ODNOSU NA ODLUKU I RJEŠENJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE**  
**HRVATSKE U PREDMETU BROJ: U-III-1744/2023 i dr. OD 14. STUDENOGA**  
**2023.**

Slažemo se s većinom sudaca i sutkinja Ustavnog suda u dijelu odluke koji se odnosi na meritum spora i podržavamo odbijanje ustavnih tužbi.

Dio odluke o kojem imamo drugačije shvaćanje od većine sudaca i sutkinja odnosi se na pitanje pristupa Ustavnom sudu u predmetima konkretne ocjene ustavnosti povodom ustavnih tužbi od strane udruga civilnog društva. Ne slažemo se sa stajalištem većine da udruge civilnog društva poput udruga "U djeci je budućnost", "Hrvatske udruge roditelja odgojitelja" i udruge "U ime obitelji" nemaju *locus standi* u predmetima konkretne ocjene ustavnosti poput ovog. Svoje shvaćanje prava na pristup sudu i učinkovitu sudsku zaštitu temeljnih prava i sloboda temeljimo na više razloga.

Prvo, ne smatramo da tekst odredbe članka 62. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske nužno priječi pristup udrugama građana koje su u okviru slobode udruživanja zajamčene člankom 43. Ustava ustrojene kako bi promicala zaštitu socijalnih, gospodarskih, političkih, nacionalnih, kulturnih ili drugih interesa svojih članova i članica odnosno građana i građanki, a koji interesi su moguće povrijeđeni pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima. Iz teksta odredbe članka 62. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske proizlazi da pristup ustavnosudskoj zaštiti ima svatko kome je odlučeno o njegovim pravima i obvezama. Članak 62. ne određuje da se taj pristup može koristiti isključivo osobno, a ne posredstvom udruga građana odnosno uz podršku članova i članica udruge koju su ustrojili upravo kako bi štitili i promicali prava i interese koje se želi zaštititi pred Ustavnim sudom. Sam tekst članka 62. ne priječi priznanje *locus standi* udrugama građana.

Drugo, pravo na učinkoviti pravni lijek zajamčeno u okviru članka 29. Ustava odnosno članka 13. Europske konvencije za zaštitu temeljnih prava i sloboda ili članak 47. Povelje o temeljnim pravima Europske unije zasigurno ne priječe mogućnost da građani i građanke štite svoja temeljna prava i slobode posredstvom udruga građana, a ponekad i zahtijevaju da im se prizna *locus standi* ako je to neophodno da bi

sudska zaštita temeljnih prava neke skupine građana bila minimalno učinkovita. Tu se posebno radi o situacijama koje uključuju građane i građanke koji pripadaju društvenim skupinama koje se nalaze u nepovoljnom društvenom položaju. Pripadnici i pripadnice ovih skupina učestalo su suočeni s nepovoljnijim socijalnim i materijalnim uvjetima zbog kojih se teško nose s litigacijskim preprekama pristupa sudskoj zaštiti kao što su troškovi postupka, složenost relevantnih pravnih propisa, dugotrajnost suđenja, složenost dokaznog postupka, pribavljanje statističkih i drugih podataka nužnih za vođenje postupka, nedostatkom ravnoteže između tužitelja pojedinca i profesionalno ili ekonomski moćnije protustranke, pa čak i predrasudama unutar same pravne profesije koja bi im trebala pružiti zaštitu. Kada je u pitanju zaštita temeljnih prava i sloboda građana i građanki koji pripadaju društvenim skupinama u tako ranjivom društvenom položaju, načelo učinkovite sudske zaštite nalaže da se osigura pristup sudu udrugama građana koje su spremne uložiti svoj ljudski potencijal i materijalna sredstva kako bi se pred sudom izborile za interese pripadnika ovih skupina. Iz istih razloga smatramo da se pristup Ustavnom sudu mora pružiti i nezavisnim državnim tijelima kao što su institucije ombudsmana ili nezavisne agencije za zaštitu temeljnih prava.

Treće, hrvatski pravni poredak je vrlo dobro upoznat s različitim oblicima kolektivnog pravnog lijeka koji su postali njegov sastavni dio upravo kako bi ostvarili neke od ciljeva navedenih u prethodnoj točki. Vjerojatno najdjelotvorniji oblik kolektivnog pravnog sredstva zaštite je postupovni instrument udružne tužbe iz članka 24. Zakona o suzbijanju diskriminacije. Udružna tužba je određena kao antidiskriminacijsko postupovno pravo koje omogućava udrugama, tijelima, ustanovama ili drugim organizacijama koje su osnovane u skladu sa zakonom, a imaju opravdani interes za zaštitu kolektivnih interesa određene skupine ili se u sklopu svoje djelatnosti bave zaštitom prava na jednako postupanje, da podnesu tužbu protiv osobe koja je povrijedila pravo na jednako postupanje, ako učine vjerojatnim da je postupanjem tuženika povrijeđeno pravo na jednako postupanje većeg broja osoba koje pretežno pripadaju skupini čija prava tužitelj štiti. Smatramo da okolnosti u kojima su udruge građana sudjelovale u ovom sporu jasno govore u korist shvaćanju kako se radi o korištenju ovakvog oblika kolektivne zaštite.

Ističemo da je Zakon o suzbijanju diskriminacije organski zakon iz članka 86. Ustava čime mu je dano posebno ustavnopravno značenje u sustavu zaštite temeljnih prava i sloboda građana i građanki. Posljedično, uistinu je neuobičajeno da je u okviru Ustavom određenog zakonodavnog postupka iz članka 86. Ustava zakonodavac ocijenio kako je neophodno uvesti ovakav oblik kolektivnog pravnog sredstva zaštite temeljnih prava, dok je istovremeno Ustavni sud ocijenio kako Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ne dopušta *locus standi* onima koji koriste ovo antidiskriminacijsko postupovno sredstvo učinkovite pravne zaštite. Pri tome podsjećamo kako se slični oblici kolektivnih pravnih sredstava zaštite mogu naći i u drugim regulatornim područjima kao što su zaštita potrošača ili zaštita okoliša (u kojem je takav oblik kolektivne zaštite u pravni sustav uveden i ratifikacijom međunarodnog ugovora). Također podsjećamo da Zakon o upravnom sporu odredbom članka 17. izričito omogućava ovakav oblik zaštite ne samo udrugama građana veći i osobama koja nemaju pravnu osobnost, pa i skupinama osoba ako su pojedinačnom odlukom ili postupanjem javnopravnog tijela povrijeđena njihova prava i pravni interesi.



Četvrto, a nastavno na prethodnu točku, ukazujemo i na činjenicu da su koristeći neki od oblika kolektivne pravne zaštite udruge građana, odnosno nezavisna državna tijela zadužena za zaštitu temeljnih prava i sloboda, imale odnosno imaju pristup Sudu Europske unije u okviru mehanizma članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Štoviše, u seminalnoj odluci u predmetu *C-54/07 Feryn* Sud Europske unije zauzeo je stajalište da do povrede pravnih jamstava temeljnih prava može doći čak i ako u konkretnom sudskom postupku nije utvrđena konkretna pojedinačna žrtva takve povrede odnosno čak i ako tužitelj u takvom postupku nije pojedinac koji je osobno izravno povrijeđen spornim postupanjem tuženika, već u ime svake moguće žrtve posredno nastupa udruga građana. Sud Europske unije je ukazao da je na državama članicama da svojim postupovnim zakonodavstvom osigura učinkovitu pravnu zaštitu prava, a posebno onih koja imaju snagu temeljnih prava, koja građanima jamči pravni poredak Europske unije pri čemu države uživaju dopušteni stupanj regulatorne autonomije. Sukladno navedenom hrvatski zakonodavac se opredijelio za dostupnost udružne tužbe i drugih sličnih oblika kolektivne pravne zaštite.

Slijedom navedenog ne vidimo uvjerljive razloge koji govore u prilog stajalištu da bi odredbu članka 62. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske trebalo tumačiti na način koji ograničava ove oblike kolektivne pravne zaštite, a posebno ako to nužno ne proizlazi iz samog izričaja te odredbe.

U Zagrebu, 21. studenoga 2023.

SUTKINJA  
Lovorka Kušan, v. r.

SUDAC  
dr. sc. Goran Selanec, v. r.

**Miroslav Šumanović**  
**sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske**

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) iznosim

**IZDOJENO MIŠLJENJE U ODNOSU NA ODLUKU I RJEŠENJE**  
**USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U PREDMETU**  
**BROJ: U-III-1744/2023 I DR. OD 14. STUDENOGA 2023.**

Nisam se priklonio izglasanoj odluci jer smatram da je stajalište većine duboko i flagrantno pogrešno.

I. Institut pravomoćnosti upravnog akta, nedopuštenost retroaktivnosti i načelo zaštite stečenih prava stranaka predstavljaju okosnicu pravne sigurnosti pojedinaca naspram javne vlasti. Navedene vrijednosti izravno proizlaze iz načela vladavine prava kao jedne od najviših ustavnih vrednota koja obuhvaća i zahtjeve koji se postavljaju pred nositelje vlasti.

Ovdje su te fundamentalne vrijednosti pravnoga poretka očigledno narušene. Lokalna vlast je, naime, uzurpirala isključive ovlasti zakonodavca time što je člankom 6. Odluke/22 konstruirala normativnu osnovu za izvanredno (djelomično ili u cijelosti) ukidanje pravomoćnih zakonitih upravnih akata kojima su stečena prava u okviru modela "roditelj-odgojitelj".

Takav način zahvata u zakonita rješenja donesena u pravomoćno okončanome upravnom postupku predstavlja nedopuštenu normativnu intervenciju u upravnu stvar koja je okončana (*causa finita*) i u koju je zadiranje pravno moguće samo pod uvjetima propisanim člankom 130. u vezi s člankom 13. Zakona o općem upravnom postupku (u daljnjem tekstu: ZUP).

To konkretno znači da razlozi izvanrednog interveniranja u pravomoćne upravne akte u hrvatskom pravnom poretku mogu biti propisani samo zakonom. Ne i općim aktom lokalne vlasti. Taj opći akt potpada pod strogu i beziznimnu zabranu povratnog djelovanja u smislu članka 73. stavka 5. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (u daljnjem tekstu: ZoLPS) u vezi s člankom 90. stavkom 4. Ustava.

Sporna Odluka/22 nedvojbeno je retroaktivno usmjerena unatoč tome što se formalno temporalno odnosi samo na razdoblje ostvarivanja prava utvrđenih pravomoćnim pojedinačnim odlukama u periodu od stupanja na snagu Odluke/22 pa do isteka, dispozitivima upravnih akata utvrđenih, rokova ostvarivanja ovih prava, tj. do navršenih 15 godina djeteta glede kojega se ostvaruju prava roditelja-odgojitelja.

I ovo vremensko razdoblje je pravno "pokriveno" i definirano pravomoćnim zakonitim upravnim aktima donesenim prije Odluke/22. Zato se ovdje ne radi o "pro futuro skraćanju" trajanja mjere roditelj odgojitelj (s 15. na 7. godinu života djeteta), kako se

elaborira u većinskom stajalištu (49.4.). Uostalom, već sa semantičkog gledišta, "skraćenje" implicira da je prethodno mjerodavnim aktom definirano vremensko razdoblje realizacije nekog prava pa se skraćanjem, s pravne točke gledišta, nužno unazad intervenira u taj akt, dakle zahvat je usmjeren *pro praeterito*.

Odredba iz članka 13. ZUP-a ima zakonski naziv "načelo zaštite stečenih prava stranaka" što *ex definitione legis* isključuje interpretacijsku nategu na tobože neriješenu ili nedovršenu pravnu situaciju (*causa pendens*). Ako je pravo stečeno, pravna situacija je definirana i bez obzira na to što se ostvarivanje stečenog prava vremenski proteže do isteka roka fiksiranog izrekom upravnog akta.

Pritom treba imati u vidu da upravnu proceduru, dakle, i izvanredna pravna sredstva, odnosno razloge anuliranja pravomoćnih upravnih akata za sva javnopravna tijela pa i za upravna tijela lokalne vlasti uređuje ZUP, kako to jasno normiraju njegove odredbe iz članaka 1. i 3. Navedeno dodatno potvrđuje članak 76. stavak 4. ZoLPS-a koji u vezi sa stavkom 1. istoga zakonskog članka jasno i izričito određuje da se na donošenje pojedinačnih akata (u izvršavanju općih akata lokalnog predstavničkog tijela) od strane upravnih tijela lokalnih jedinica primjenjuju odredbe ZUP-a. Ovo valja povezati s ustavno određenom nadležnošću lokalnih jedinica da vlastitim statutima reguliraju pitanja unutarnjeg ustrojstva i djelokruga vlastitih tijela (članak 136. Ustava), ali ne i pitanja procedure u upravnim stvarima u kojima postupaju i rješavaju njihova upravna tijela, jer je ta procedura pridržana zakonskom uređenju.

Rezimirajući izloženo, treba zaključiti da sporna mjera lokalne vlasti pada na prvoj stepenici višeslojnog testa pravovaljanosti odnosno pravne dopuštenosti miješanja javne vlasti u ustavna i konvencijski zaštićena prava pojedinaca.

Prva stepenica traži odgovor na pitanja: postoji li u nacionalnom pravu pravna osnova (*legal basis*) koja dopušta miješanje u zaštićena prava i je li konkretna mjera zahvata javne vlasti u ta prava usklađena s tom osnovom, odnosno sadržajno suglasna s mjerodavnim pravom.

Europski sud za ljudska prava je s tim u vezi konstatirao da u kontekstu pojma suglasnosti s domaćim pravom, "... termin 'pravovaljan' obuhvaća i proceduralna i materijalna (substantive) pravila" (*Winterwerp protiv Nizozemske*, § 45., presuda od 24. listopada 1979.).

S ustavne točke gledišta, izvanredno pravno sredstvo u upravnom postupku određeno člankom 6. u vezi s člancima 3. i 4. Odluke/22 - u vidu *ex offio* donesenih pojedinačnih akata tijela lokalne vlasti kojima se u cijelosti ili djelomično ukida zakonita pravomoćna pojedinačna odluka o konstituiranju statusa roditelj-odgojitelj - nije u suglasju s člankom 19. Ustava. Navedena ustavna norma traži da pojedinačni akti javnopravnih tijela moraju biti utemeljeni na zakonu. Također, treba voditi računa o tome da je riječ o načelu legaliteta u "strožem" smislu - uprava može poduzimati samo ono što joj zakon izričito dopušta, a ne sve ono što joj izričito ne zabranjuje.

S obzirom na odredbu iz članka 130. stavka 1. točke 1. ZUP-a u vezi s člankom 13. istog zakona, ovdje bi temelj pojedinačnih akata izvanrednog ukidanja odluka o roditeljima-odgojiteljima mogao biti samo zakon u strogom, formalnom smislu riječi. Utemeljenost navedenih akata na propisima podzakonske, odnosno lokalne razine,

dakle, rađa protuustavnim učincima. Utoliko je očito pogrešno stajalište većine, prema kojem je miješanje u imovinska prava roditelja-odgojitelja na osnovi članka 41. točke 2. Statuta Grada Zagreba poduzeto "pod uvjetima predviđenim zakonom" (51.). Citirana odredba spomenutog Statuta regulira ovlast Gradske Skupštine da donosi opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba. U taj djelokrug, međutim, nedvojbeno ne ulazi reguliranje razloga interveniranja u pravomoćne upravne akte.

Zaključno, vezano uz prvo pitanje testa pravovaljanosti miješanja u zaštićeno pravno dobro pojedinaca, sporni zahvat nema utemeljenost u valjanoj pravnoj osnovi.

Premda hrvatski pravni poredak u odredbi iz članka 130. stavka 1. točaka 1. - 3. ZUP-a ima zakonski uređeno pitanje dopuštenosti izvanrednog ukidanja zakonitog pravomoćnog upravnog akta kojim je stranka stekla kakvo pravo, sporni zahvat nije usklađen s navedenom pravnom osnovom.

Stoga je očito riječ o samovoljnim miješanjima (*arbitrary interferences*) lokalne javne vlasti u zaštićena prava pojedinaca.

Ta je vlast bila nesumnjivo ovlaštena zatečenu i naslijeđenu mjeru "roditelj-odgojitelj" ukinuti *pro futuro*, s učinkom od stupanja na snagu novoga općeg akta i time spriječiti pritjecanje novih korisnika, ali ne i intervenirati u pravomoćne upravne akte njihovim potpunim ili djelomičnim ukidanjem mimo uvjeta propisanih zakonom.

II. U ovom ustavnosudskom predmetu je postojala prikladna prilika, koja je nažalost propuštena, da Ustavni sud, u manifestiranju nerijetko isticane "aktivističke jurisprudencije", poduzme potrebne napore kako bi putem "ustavne naobrazbe" (*constitutional teaching*) - da upotrijebim Häberleovu formulaciju - adekvatno educirao cirkulirajuće političke elite i prisilio ih, da u demokratskom kontekstu pravne države, svoje politike artikuliraju i ostvaruju uvijek tako da ih podvrgavaju kanonima vladavine prava. Ovo je nužno u svrhu sprječavanja štetnih procesa redukcije prava na instrument prevrtljive volje političke vlasti.

Umjesto toga, argumentacijska linija većinskog stajališta, kako mi izgleda, *de facto* daje "vjetar u jedra" ovim procesima. Ovo osobito onim svojim dijelovima koji su, bez smislenog uporišta u kakvom konkretnom propisu ili pravnom načelu, usmjereni diskvalifikaciji prava roditelja-odgojitelja proizašlih iz pravomoćnih ovlašćujućih akata, a i samih tih upravnih akata. Oni se pokušavaju prezentirati kao akti neobvezujuće velikodušnosti i milosrđa koje je svakodobno opozivo pa da slijedom toga nije riječ o stjecanju prava, već povlastica koje nisu posljedica obveze lokalne vlasti da primijeni zakon, nego solidarnosti i političke volje ondašnje lokalne političke garniture motivirane pronatalitetnim nagnućima. Stoga takva "niža" razina prava ne bi mogla rezultirati legitimnim očekivanjima stranaka da će se njihova pravna pozicija iz ovlašćujućih akata u potpunosti realizirati.

Suprotno takvom rezoniranju stoje jasni propisi te ustavnosudska i konvencijska praksa ESLJP-a. Posve neovisno o tome je li ovlašćujući upravni akt utemeljen na zakonskim ili podzakonskim odredbama i je li lokalna vlast na dodjelu pojedinih prava ove vrste bila natjerana zakonskom prisilom ili vlastitim poticajem s obzirom na bolje lokalne proračunske mogućnosti, o kojima govori i članak 289. stavak 7. Zakona o

socijalnoj skrbi ("Narodne novine" broj 18/22., 46/22. i 119/22.), upravni akt donesen u upravnom postupku s učinkom pravomoćnosti nije moguće, po kriteriju njegove pravne naravi i snage, razvrstavati na "jači" i "slabiji" odnosno pravno inferiorniji u smislu da ne kreira "prava u klasičnom smislu", nego da djeluje kao pravni provizorij u kojem je titular izvrgnut mogućnosti svakodobnog opoziva onoga što mu je dodijeljeno.

U konkretnom slučaju, u ovlašćujućim upravnim aktima dodijeljeno pravo nije uvjetovano nekom budućom i neizvjesnom okolnošću niti je izrekom akta određen pridržaj ukidanja, nego je pravo u cijelosti određeno osnovom i visinom, razdobljem dospijevanja točno određenih odnosno odredivih mjesečnih iznosa uz precizno određenje trajanja mjere korištenjem tzv. raskidnog roka u izreci odluke (članak 98. stavak 3. ZUP-a) kojim je određen prestanak prava.

U odnosu na javnopravno tijelo - donositelja akta, to znači da je trajanje određenog prava unaprijed određeno i da smije prestati tek istekom unaprijed određenog vremena. I ovdje je u primjeni načelo zaštite stečenih prava stranaka na temelju pravomoćnoga upravnog akta u smislu cit. članka 13. ZUP-a.

S motrišta Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Konvencija), prava titulara statusa roditelj-odgojitelj koja su verificirana pojedinačnim pravomoćnim i izvršnim odlukama nadležnih tijela lokalne vlasti imaju pravni značaj konkretne postojeće imovine u smislu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, kako je to načelno pravilno ocijenjeno i od strane Visokog upravnog suda kao donositelja osporene presude. U konvencijski autonomno određen i u stabilnoj sudskoj praksi ESLJP-a redovno korišten pojam imovine ulaze i primanja iz sustava socijalne sigurnosti, ali i legitimna očekivanja. Titulari prava na predmetna novčana davanja u okviru mjere roditelj-odgojitelj, dakle, sukladno notornoj i uhodanoj strazburškoj, a i domaćoj ustavnosudskoj praksi, imaju aktualan i ovršiv zahtjev koji je u dostatnoj mjeri ustanovljen (*currently enforceable claim that was sufficiently established*) pa je zaštita tako utemeljenih prava izraz zahtjeva za pravnom sigurnošću koji je inherentan vladavini prava.

Prema tome, titularima predmetnih prava pripada i pravo na punu pravnu zaštitu njihove pravne pozicije, neovisno o tome jesu li prava koja su stekli prema nekim izvanpravnim kriterijima samo povlastice ili mogućnosti koje nisu prava u klasičnom smislu ili tek refleksi prava u punom smislu riječi. Mislim da je takva argumentacijska sfumatura neprimjerena za ovu razinu odlučivanja i da u biti pokazuje nedostatak ozbiljnih pravnih argumenata.

**III.** Valjane pravne osnove (*legal basis*) za miješanje u stečena prava titulara mjere roditelj-odgojitelj nema ni u sudskoj praksi na koju se poziva Visoki upravni sud u obrazloženju presude od 5. srpnja 2022. (t. 107. i 108.), kao niti u onoj na koju upire Odluka većine (t. 52.2.).

Riječ je o sudskoj praksi koja u obrazlaganju stajališta većine ima funkciju argumenta za tezu o tzv. nepravoj ili kvazi-retroaktivnosti koja bi u kontekstu toga stajališta trebala samostalno opravdati pravnu dopuštenost miješanja u prava koja proizlaze iz pravomoćnih upravnih akata.

Sudska praksa koja je navedena, međutim, ne proizlazi iz slučajeve koji bi s ovim ustavnosudskim predmetom bili podudarni u onim bitnim svojstvima koji opravdavaju primjenu analogije. To, uostalom, argumentacija većinskog stajališta nije ni pokušala dokazivati.

U pitanju je, dakle, klasična logička greška pogrešne analogije.

Ovaj zaključak proizlazi iz sljedeće analize.

1. U predmetu Ustavnog suda U-I-4455/2015 (odluka od 4. travnja 2017.) radilo se o zakonodavnoj intervenciji iz područja potrošačkog kreditiranja, ali ne u pravomoćne upravne akte kao u ovom predmetu, nego u ugovore privatnog prava s međunarodnim obilježjem koji, čak i uz klauzulu *exequendi*, ne rađaju učincima stečenog prava i podložni su pobijanju mehanizmima građanskog prava. Bit navedene odluke je u tome što su predlagatelji u tom predmetu kao vjerovnici ili kreditni posrednici već bili u protupravnoj zoni (bez prethodno ishodenog odobrenja resornog ministarstva) pa je ocijenjeno da zbog toga nisu ni mogli imati nikakva legitimna očekivanja u ostvarivanje svojih ugovornih prava u punom opsegu. Utoliko naknadno zakonsko propisivanje ništetnosti tih ugovora koji su bili u fazi izvršavanja nije moglo rezultirati nezakonitim miješanjem u njihova zaštićena imovinska prava.

2. U predmetu Suda EU-a C-210/87 *Padovani*, radilo se o ukidanju povoljnije uvozne carine za robu koja još nije bila uvezena u državu članicu i glede koje carinska obveza nije bila utvrđena nikakvim pravomoćnim upravnim aktom, kao u ovom predmetu. Sud EU-a je pritom naveo da ne može odlučiti o prigovoru povrede legitimnih očekivanja zato što na razini EZ tada nije postojala obveza ni pravni akti EU-a za usklađivanje carinskih politika u pogledu visine taksi na uvoz poljoprivrednih proizvoda, a ne zato što nacionalni propis nije smatrao retroaktivnim. U presudi se ne spominju pojmovi retroaktivnost ili kvazi-retroaktivnost.

3. U predmetu C-496/18 i C-497/18 *Hungeod i dr.* Sud EU-a se nije bavio materijalnim pravima stečenim na temelju upravnog akta, već pitanjem može li država članica naknadno izmijeniti proceduralna pravila (za koja u europskom pravu postoji suglasje o trenutnoj primjeni kao i da se na njih ne primjenjuju pravila o retroaktivnom ukidanju stečenih prava) i uvesti rokove za pokretanje postupka *ex officio* u slučaju nezakonite izmjene ugovora o javnoj nabavi koji se počeo izvršavati. Ni ovdje se ne spominje kvazi-retroaktivnost kojom bi se zahvaćalo u stečena materijalna prava, nego je fokus na pitanju uvođenja novoga, nepovoljnijega proceduralnog roka za pokretanje postupka preispitivanja zaključenih ugovora o javnoj nabavi. Sud EU-a je, suprotno logici većinske odluke u ovom predmetu, zapravo utvrdio da to što je ugovor o javnoj nabavi na snazi i izvršava se, ne predstavlja kvazi-retroaktivnost, već: "Stoga, dopuštajući pokretanje postupaka po službenoj dužnosti u pogledu izmjena ugovora o javnoj nabavi iako je istekao rok za njihovo pokretanje s obzirom na relevantne odredbe Zakona o javnoj nabavi iz 2003. koje se primjenjuju na te izmjene, članak 197. stavak 1. Zakona o javnoj nabavi iz 2015. nema za cilj obuhvatiti pravne situacije koje su u tijeku, nego predstavlja odredbu s retroaktivnim učinkom."

4. Presuda njemačkog Saveznog ustavnog suda (predmet broj: 2 BvR 988/16 od 7. prosinca 2022.) bavi se pitanjem uvođenja novog poreznog propisa za oporezivanje kapitala (imovine) i dobiti trgovačkih društava koja su već uplatila predujam poreza, ali im pritom porezna obveza još uvijek nije bila utvrđena upravnim aktom, kao što je slučaj u ovom predmetu. Pritom je njemački Ustavni sud utvrdio osporeni propis neustavnim.

**IV.** Premda, prema mojoj prosudbi, osporena Odluka/22 "pada" na testu pravovaljanosti, odnosno zakonitosti miješanja u ustavno i konvencijski zaštićenu sferu pojedinaca pa je nepotrebno upuštati se u pitanja legitimnosti cilja predmetne mjere, držim potrebnim izložiti nekoliko napomena po tom pitanju.

Većinsko stajalište smatra nedvojbenim da je cilj Odluke/22 legitiman i to na osnovi argumenata koje je u tom pravcu izložila aktualna vlast u Gradu Zagrebu. Bit te argumentacije je u navodnoj demografskoj neučinkovitosti mjere roditelj-odgojitelj koja "nije opravdala ulaganja..." i pritom "... dovela do društveno negativnih učinaka koji proizlaze iz onemogućavanja pohađanja vrtića djeci roditelja odgojitelja te onemogućavanja roditeljima odgojiteljima da sudjeluju na tržištu rada", što sve Ustavni sud "osobito uzima u obzir" (52.3.).

Argumentacijski posao u izradi ustavnosudske odluke ni u ovome njezinom dijelu, uz dužno poštovanje, nije najbolje obavljen.

Prije svega, očito je da sporna Odluka/22 nema nikakav drugi legitimni cilj osim samog ukidanja mjere "roditelj odgojitelj" kao "društveno negativne" prema političkoj prosudbi nove političke opcije lokalne vlasti u Zagrebu. To je svakako dostatno za dokidanje te mjere *pro futuro* što je i ostvareno Odlukom Gradske skupštine Grada Zagreba od 26. kolovoza 2021. ("Službeni glasnik Grada Zagreba" broj 20/21.).

Promjena svjetonazorske i političke paradigme, međutim, ne legitimira intervenciju u stečena prava koja proizlaze iz pravomoćnih i upravnih akata donesenih u provedbi propisa prethodne lokalne vlasti. Nije, naime, riječ o revolucionarnom diskontinuitetu pa sve da se i radi o politički ili ekonomski pogrešnim, odnosno populističkim i nekonzistentnim mjerama (iz optike nove lokalne političke garniture na vlasti), građani - titulari stečenih prava nisu dužni snositi posljedice eventualnih pogrešnih politika nadležnih vlasti. Oni, naime, nisu razumno dužni očekivati da će im stečena prava - prema kojima su prilagodili svoj privatni i profesionalni život i modificirali svoje važne životne aktivnosti kao i način funkcioniranja svojih obitelji kroz dulji niz godina - biti anulirana samo kao posljedica rezultata izbora i dolaska na vlast političke garniture s divergentnim ideološko-političkim pristupom određenoj problematici konkretnog upravnog područja.

Pitanje socijalno-političkog vrednovanja odgoja djece od strane roditelja ili od strane državnih institucija uopće nije ustavnopravne naravi. Ustav ne daje odgovor na pitanje je li bolje da djeca internaliziraju vrijednosti i standarde svojih roditelja ili državnih odgojnih institucija. Riječ je o svjetonazorskim pristupima u koje se Ustavni sud ne bi trebao uplitati, niti se upuštati u vrijednosne prosudbe ideološke provenijencije i na temelju njih ocjenjivati legitimnost cilja sporne mjere.

U odnosu na navodno "onemogućavanje roditeljima odgojiteljima da sudjeluju na tržištu rada" kao dokaz "društveno-negativnog učinka" mjere roditelj-odgojitelj koji je većinsko stajalište "osobito uzelo u obzir", smatram potrebnim napomenuti sljedeće.

Mjera roditelj odgojitelj nije imala prisilni karakter i bila je prepuštena slobodi izbora potencijalnih korisnika.

Kako proizlazi iz dostupnih statističkih podataka, većina korisnika mjere je imala samo osnovnu ili srednju strukovnu školu i prethodno su radili u sektorima koji u Hrvatskoj takvom profilu radnika isplaćuju minimalnu plaću. Nije ih, dakle, mjera potaknula da napuste tržište rada na kojem su ionako bili u nepovoljnom položaju. Oni su, i to 90 % žene, bile u prekarnom položaju na tržištu rada kao niskokvalificirane radnice s minimalnom plaćom i pritom majke troje i više djece nezaštićene na radnom mjestu od diskriminacije na osnovi spola i majčinstva. S tim u vezi, ukidanje mjere "roditelj-odgojitelj", prema oficijelnom obrazloženju nadležne lokalne vlasti, u biti se temelji na predrasudi ili, da upotrijebim modernu formulaciju - na rodno uvjetovanom preduvjerenju da žene nisu sposobne samostalno procijeniti na koji će način urediti svoje obiteljske odnose i da ne mogu donijeti autonomnu odluku da neće raditi kako bi skrbile o djeci pa im je potrebna paternalistička zaštita javne vlasti. Ovdje je, dakle, polazna osnova, prema kojoj su žene izložene diskriminaciji samim tim što obavljaju ulogu majke, također nesumnjivo posve usko ideološke naravi i ne reprezentira provjerljiv javni interes koji bi mogao opravdati legitimnost cilja sporne mjere.

Konstatacija o "demografskoj neučinkovitosti" mjere roditelj-odgojitelj krajnje je zbunjujuća s obzirom na stručnu ekspertizu specijalista demografa prof. dr. sc. Nenada Pokosa, koja je sastavni dio upravnosudskog spisa (24.4. Odluke). Prema tom stručnom mišljenju, analiza učinkovitosti mjere roditelj-odgojitelj od strane lokalne vlasti bila je nestručna i metodološki pogrešna, a na toj analizi je bazirana inicijativa da se predmetna mjera ukine kao nesvrshodna i neučinkovita. Suprotno tome, ekspertiza prof. Pokosa, na osnovi stručne obrade demografski relevantnih podataka, pokazuje da je mjera roditelj-odgojitelj, u pogledu povećanja broja trećerodenog i svakog sljedećeg rođenog djeteta u Zagrebu (što je bio i cilj mjere), "polučila više no dobar rezultat".

Zbog gore navedenoga nisam siguran da se legitimnost cilja mjere zahvaćanja u stečena prava roditelja-odgojitelja može uvjerljivo braniti, sve kada bi se i bazirala na pravno valjanoj osnovi.

Ovdje se, naime, legitimnost cilja ovakve mjere ne dokazuje nastupanjem nekih bitno novih okolnosti koje zapravo mijenjaju identitet konkretne pravne situacije u mjeri koja bi pozivom na javni interes zahtijevala zaštitu drugih pravnih dobara, važnijih od legalno stečenog subjektivnog prava stranke.

U konkretnom slučaju, isti nepromijenjeni fakticitet se sada samo drukčije ideološki i politički interpretira i valorizira.



V. Konačno, ne dijelim stajalište većine ni u pogledu odbačaja ustavnih tužbi udruga koje su kao punopravni procesni sudionici participirali u sudskom postupku koji je prethodio ustavnim tužbama i u tom smislu tretirani od strane Visokog upravnog suda.

To što po naravi stvari ove udruge kao pravne osobe ne mogu biti titulari statusa roditelj-odgojitelj ne znači da nisu nositelji drugih ustavno zajamčenih prava za koja tvrde da su im povrijeđena u prethodećem sudskom postupku u kojem su sudjelovali. To je, pak, dostatna pretpostavka za *locus standi* pred Ustavnim sudom u smislu članka 62. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu.

Konkretno, s obzirom na izričite navode ovih podnositelja, riječ je o pravima postupovne naravi, primarno pravu na pravičan sudski postupak iz članka 29. stavka 1. Ustava u aspektu zahtjeva kontradiktornosti i jednakosti oružja te dostatne i relevantne argumentacije sudske odluke.

Zato smatram da je i njihove ustavne tužbe trebalo meritorno razmotriti.

Zagreb, 21. studenoga 2023.

SUDAC  
Miroslav Šumanović, v. r.