

OBRAZLOŽENJE

Prijedloga odluke o izmjenama i dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja

I. PRAVNI TEMELJ

Ovlaštenje Gradske skupštine Grada Zagreba za donošenje Odluke o izmjenama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja sadržano je u članku 41. točki 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) kojim je propisano da Gradska skupština donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba.

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

Roditelji odgojitelji ostvaruju novčanu pomoć u skladu sa Odlukom o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja (Službeni glasnik Grada Zagreba 10/18 i 20/21; u nastavku: važeća Odluka). Mjera je na snazi od rujna 2016. godine, a do danas je na nju utrošeno 2.141.468.247,30 kn

Po važećoj Odluci iz 2018. godine, naknada je definirana kao 65% prosječne bruto plaće u gospodarstvu Grada Zagreba za razdoblje I.-VIII. mjesec prethodne godine. Referentna plaća za 2021. godinu je iznosila 11.228,00 Kn, tako da naknada iznosi 7.298,20 Kn (bruto 1). Ukupni mjesečni trošak po korisniku (tzv. bruto 2) za Grad, iznosi 7.845,57 kn, a neto iznos koji korisnici primaju je 5.018,23 kn. Trenutno je u mjeri 5,567 korisnika, što znači da mjesečni trošak za proračun Grada Zagreba iznosi 43.676.288,19 kn, a ukupni trošak u 2022. godini će iznositi približno 530.000.000,00 kn.

Odlukom Gradske skupštine iz kolovoza 2021. zaustavljen je prihvrat novih korisnika u mjeru, čime je proračun zaštićen od daljnjeg naglog rasta troškova. U prosincu 2021. Gradska skupština je usvojila izmjene odluke s namjerom smanjenja iznosa pomoći i vremena trajanja mjere. Na tu su odluku upućeni prijedlozi za obustavu izvršenja Visokom upravnom sudu, koji je osporavanu odluku suspendirao 25. travnja 2022., a zatim ukinuo 5. srpnja 2022.

No, Visoki upravni sud je u više ključnih elemenata podržao očitovanje Grada Zagreba u postupku. Prvo, Sud je naveo da predstavnička tijela koja svoj mandat dobivaju na lokalnim izborima, imaju ustavnu i zakonsku osnovu za kreiranje 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.

Drugo, Sud je u obrazloženju naveo kako nije postojala obveza Grada Zagreba da uspostavi status roditelja odgojitelja ni da osigura novčanu pomoć za roditelja odgojitelja, budući da nije donesena na temelju materijalnog zakona kojim se uređuje bilo koje područje života odnosno bilo koje upravno područje, niti je provedbeni propis nekog zakona.

Nadalje, Sud je zaključio da osporavana Odluka nema povratno djelovanje, već da je riječ o kvazi retroaktivnosti, tj. o pravnom učinku općeg akta koji je, pod određenim uvjetima, dopušten. Sud smatra da novčana pomoć za roditelje odgojitelje nije pravo u klasičnom smislu, već financijska pomoć koju je javna vlast ovlaštena dodijeliti, ali i oduzeti.

Jednako važno, Sud smatra legitimnim cilj koje je Grad Zagreb htio postići donošenjem osporavane Odluke, a to je 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.

Na kraju, Sud je ocijenio da mjera nije bila prikladna za postizanje željenog demografskog učinka niti je, promatrana s tog aspekta, opravdala svoju svrhu. Sud navodi kako 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. Te su okolnosti, prema mišljenju Suda, dodatni argument za tvrdnju da je cilj koji je Grad Zagreb htio postići modificiranjem mjere roditelj odgojitelj legitiman.

No, presudom VUS-a osporavana Odluka je ukinuta, jer je Sud ocijenio da je Grad Zagreb u osporavanoj odluci propustio uspostaviti ravnotežu između javnog interesa i zaštite legitimnih očekivanja korisnika. Sud je smatrao da je Grad Zagreb ukupnošću posljedica koje bi nastale osporavanom odlukom korisnicima nametnuo prekomjeran teret.

Odluka/21. je prestala važiti danom objave Presude u Narodnim novinama, 15. srpnja 2022.

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 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 navršених 7 ili više godina, novčana pomoć tada prestaje. 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 pomoći ostaje isti i svi korisnici ostaju u mjeri. Nakon 6 mjeseci iznos novčane pomoći se postepeno 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 prevelik 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 projekata 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). 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 i zakup prostora za dječje vrtiće od privatnih ponuditelja.

U području poticanja zapošljavanja i samozapošljavanja Grad Zagreb će provesti specifične kompenzacijske mjere usmjerene upravo korisnicima mjere roditelj odgojitelj, oslanjajući se na svoje programe malih potpora i programa edukacija u okviru Plavog ureda Zagrebačkog inovacijskog centra d.o.o.

III. SREDSTVA ZA PROVOĐENJE OVE ODLUKE

Za provođenje predložene Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja sredstva su osigurana u Proračunu Grada Zagreba za 2022. i projekcijama za 2022. i 2023. godinu.

IV. OBRAZLOŽENJE ODREĐABA PRIJEDLOGA ODLUKE

Člankom 1. se u članku 3. stavku 1. alineji 1. riječi: „i dalje neprekidno dok prima novčanu pomoć“ brišu iz razloga što zasnivanje radnog odnosa više ne utječe na prestanak novčane pomoći.

U alineji 4. se brišu riječi: „i dalje neprekidno dok prima novčanu pomoć“ zbog uvažavanja mišljenja Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova, prema kojem uvjetovanje novčane pomoći prebivalištem oba roditelja u Gradu Zagrebu ne predstavlja primjer dobre prakse u kontekstu zabrane diskriminacije temeljem bračnog i obiteljskog statusa, tako da izmjenom ove alineje prebivalište drugog roditelja više nije uvjet za ostvarivanje novčane pomoći.

U alineji 6. iza riječi: „obrazovanja“ dodaju se riječi: „u vrijeme podnošenja zahtjeva“ kako bi se djeci korisnika novčane pomoći omogućilo pohađanje redovnog programa predškolskog odgoja i obrazovanja i da to ne utječe na daljnje primanje novčane pomoći.

Člankom 2. se u članku 4. iza riječi: „ako“ dodaju riječi: „u vrijeme podnošenja zahtjeva“ kako bi se taj članak uskladio sa izmjenama članka 3. osnovne odluke, odnosno ublaženim razlozima za prestanak novčane pomoći.

Člankom 3. se mijenja članak 5. stavak 2. osnovne odluke na način da se određuje postupnost smanjenja novčane pomoći.

Člankom 4. mijenja se članak 7. odluke kojim su definirani razlozi prestanka novčane pomoći te se propisuje da o prestanku novčane pomoći nadležno gradsko upravno tijelo odlučuje po službenoj dužnosti.

Člankom 5. mijenja se članak 10. stavak 1. tako da sada glasi:

„Prigovor na pojedinačne akte nadležnog gradskog upravnog tijela donesene na temelju ove odluke podnosi se gradonačelniku Grada Zagreba u roku od 8 dana od dostave pojedinačnog akta, preko nadležnoga gradskoga upravnog tijela.“

Člankom 6. određuje se rok i sadržaj usklađenja postojećih pojedinačnih akata sa odredbama odluke.

Člankom 7. određuje se da će se postupci za prestanak novčane pomoći započeti do stupanja na snagu odluke dovršiti sukladno toj odluci.

Člankom 8. određuje se da odluka stupa na snagu osmoga dana od dana objave u Službenom glasniku Grada Zagreba, što je sukladno članku 120. stavku 2. Poslovnika Gradske skupštine Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 17/09, 6/13, 7/14, 24/16-ispr., 2/17, 9/17-pročišćeni tekst, 13/18, 20/18-ispr., 2/19, 8/21, 11/21-pročišćeni tekst i 17/21-ispr.) kojim je propisano da odluke i drugi opći akti stupaju na snagu najranije osmoga dana od dana objave.