



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

PRVI ODJEL

ODLUKA

Zahtjev br. 68320/13
Alenka ŠPOLJAR i DJEČJI VRTIĆ PČELICE
protiv Hrvatske

Europski sud za ljudska prava (Prvi odjel), zasjedajući 22. rujna 2020. godine u vijeću u sastavu:

Krzysztof Wojtyczek, *predsjednik*,
Ksenija Turković,
Linos-Alexandre Sicilianos,
Aleš Pejchal,
Pere Pastor Vilanova,
Jovan Ilievski,
Raffaele Sabato, *suci*,

i Renata Degener, *zamjenica tajnika Odjela*,

uzimajući u obzir gore navedeni zahtjev podnesen 21. listopada 2013. godine,

uzimajući u obzir očitovanje koje je dostavila tužena Vlada i odgovor na očitovanje koji su dostavili podnositelji zahtjeva,
nakon vijećanja odlučuje kako slijedi:

ČINJENICE

1. Prva podnositeljica zahtjeva, gđa Alenka Špoljar, hrvatska je državljanica, rođena je 1967. godine i živi u Rijeci. Drugi podnositelj zahtjeva, Dječji vrtić Pčelice, ustanova je za brigu o djeci osnovana u skladu s hrvatskim pravom 1991. godine. Podnositelje zahtjeva zastupala je gđa G. Banić, odvjetnica iz Zagreba.

2. Hrvatsku Vladu („Vlada“) zastupala je njezina zastupnica, gđa Š. Stažnik.

A. Okolnosti predmeta

3. Činjenično stanje predmeta, kako su ga iznijele stranke, može se sažeti kako slijedi.

4. Prva podnositeljica zahtjeva bila je vlasnica privatnog dječjeg vrtića Maslačak, koji je prestao s radom 31. prosinca 1997. godine. Drugi podnositelj zahtjeva bio je dječji vrtić u privatnom vlasništvu osnovan 1991. godine u skladu s mjerodavnim domaćim zakonom. Dana 3. listopada 1997. godine drugi je podnositelj zahtjeva promijenio svoju strukturu, no nastavio je pružati usluge brige o djeci kao ustanova.

5. U relevantno vrijeme, mjerodavnim Zakonom o društvenoj brizi o djeci predškolske dobi bilo je predviđeno da se ustanove u privatnom vlasništvu ovlaštene za rad u području brige o djeci nalaze pod nadzorom lokalnih vlasti (vidi stavak 18 ove odluke); u predmetu podnositelja zahtjeva, riječ je o gradu Bakru.

6. Prema tumačenju mjerodavnog zakona od strane nadležnog ministarstva u relevantno vrijeme, lokalne vlasti bile su ovlaštene odobravati sufinanciranje dječjim vrtićima u privatnom vlasništvu, isto kao što su mogle odobravati sufinanciranje društvenim vrtićima. Lokalna vlast Bakra iskoristila je tu mogućnost.

7. Čini se da su se 1992. i 1993. godine podnositelji zahtjeva u nekoliko navrata obratili tijelima lokalne vlasti, tražeći isplatu jednakih iznosa sufinanciranja privatnim vrtićima kao što su iznosi isplaćeni društvenim dječjim vrtićima.

8. Dopisom od 3. prosinca 1992. godine Društveni fond društvenih djelatnosti u Rijeci (dalje u tekstu: „Fond“) obavijestio je privatne dječje vrtiće na svom području o svojoj odluci o iznosu sufinanciranja koje će se odobriti. U relevantnom dijelu, navedeni dopis glasio je kako slijedi:

“Između ostalog, [navedenim] kriterijima [propisanim mjerodavnim propisima] utvrđeno je da ukupnu vrijednost određenog programa sačinjavaju sredstva [Fonda] i sredstva roditelja. Obračun učešća roditelja vrši se prema cijenama usluga koje utvrđuje Fond, a obračun, evidenciju i naplatu učešća vrši predškolska organizacija, s tim što se mjesečno evidentiraju u Fondu sredstva ostvarena od roditelja.

Participacija Fonda u zavisnosti je od moguće participacije roditelja. Cijena za sve roditelje nije ista zbog uvažavanja socijalne strukture korisnika, tako da je u lepezi cijena socijalni momenat prisutan kod roditelja s nižim primanjima, kod samohranih majki, kod roditelja sa više djece i kod djece [poginulih branitelja]. Zbog toga je ukupna participacija Fonda prema društvenim vrtićima veća nego za privatne vrtiće.

Kod privatnih vrtića odlučili smo se za na utvrđivanje participacije na osnovu cijene ostvarene u društvenim vrtićima s tim da Fond participira 50% od te cijene, a preostalih 50% korisnici.

Važno je konstatirati da su u početnim dogovorima privatni vrtići u Rijeci inzistirali da se cijena za roditelja ne ograničava. [Fond] je taj prijedlog prihvatio, međutim, sada se zahtjev svodi na slobodno formiranje cijena za roditelje i identičnu participaciju Fonda sa društvenim vrtićima, a to nije prihvatljivo.“

9. U dopisu od 14. prosinca 1994. godine upućenom svim privatnim vrtićima na svom području, Grad Rijeka napisao je:

„U okviru planske cijene od 200 DEM mjesečno po djetetu [za društvene vrtiće], Grad Rijeka participira sa 150 DEM, a preostalih 50 DEM participiraju roditelji...

Za privatne vrtiće utvrđena je participacija Grada Rijeke od 50%, što znači 75 DEM po djetetu. Preostali dio troškova namiruje se iz učešća roditelja koje samostalno utvrđuju privatni dječji vrtići.“

10. Dana 13. prosinca 1994. podnositelji zahtjeva pokrenuli su parnični postupak pred Općinskim sudom u Rijeci, prigovarajući da ih lokalna vlast Bakra sufinancira u manjim iznosima u odnosu na društvene vrtiće i da je takva praksa diskriminirajuća.

11. U tijeku postupka, podnositelji zahtjeva specificirali su svoj tužbeni zahtjev, tražeći naknadu razlike isplaćenih iznosa sufinanciranja za razdoblje od 1993. do 31. prosinca 1997. (prva podnositeljica zahtjeva) i od 1993. do 31. kolovoza 1998. godine (drugi podnositelj zahtjeva).

12. Tijekom postupka, Općinski sud u Rijeci odredio je tri vještačenja o pitanju razlika u iznosima sufinanciranja koje je Općina Bakar isplaćivala privatnim odnosno društvenim dječjim vrtićima. Konačnim vještačenjem, koje je u konačnici Općinski sud u Rijeci prihvatio, dokazano je da su 1997. i 1998. godine društveni dječji vrtići primali iznose sufinanciranja od 170,00 njemačkih maraka (DEM – približno 85,00 eura (EUR)) po djetetu mjesečno, dok su podnositelji zahtjeva primali 120,00 DEM (približno 60,00 EUR) po djetetu mjesečno.

13. Dana 7. svibnja 2007. Općinski sud u Rijeci usvojio je tužbeni zahtjev podnositelja zahtjeva i naložio je Općini Bakar da im naknadi razliku isplaćenih iznosa sufinanciranja. Smatrao je da, zbog činjenice da privatni i društveni dječji vrtići obavljaju istu društvenu funkciju, nije bilo opravdanja za razliku u postupanju u pogledu odobravanja sufinanciranja. Prvostupanjski sud prihvatio je tvrdnju podnositelja zahtjeva da su cijene koje su naplaćivali roditeljima tijekom relevantnog razdoblja bile jednake cijenama društvenih dječjih vrtića, iako podnositelji zahtjeva više nisu mogli pružiti relevantne informacije o naplati nakon isteka roka od deset godina za čuvanje takvih dokumenata.

14. Općina Bakar osporila je tu presudu pred Županijskim sudom u Požegi, koji je 9. siječnja 2009. godine potvrdio utvrđenja iz prvostupanjske presude.

15. Općina Bakar zatim je izjavila reviziju Vrhovnom sudu Republike Hrvatske, koji je 27. siječnja 2010. godine preinačio presudu Županijskog suda u Požegi, odbijajući tužbeni zahtjev podnositelja zahtjeva kao neosnovan. Vrhovni sud je smatrao da mjerodavnim domaćim zakonom nije propisana obveza lokalnih vlasti da s jednakim iznosom sudjeluju u sufinanciranju privatnih i društvenih vrtića. Mjerodavni dio te presude glasi kako slijedi:

ODLUKA ŠPOLJAR I DJEČJI VRTIĆ PČELICE protiv HRVATSKE

„U odnosu na istaknuti revizijski razlog pogrešne primjene materijalnog prava, u reviziji se osnovano ističe da članak 75. Zakona... nema značenje koje mu daju sudovi jer iz sadržaja te odredbe, a i odredaba čl. 3.4. istog Zakona ne proizlazi obveza jedinica lokalne samouprave da s jednakim iznosom sredstava sudjeluju u financiranju vrtića u različitom vlasničkom režimu.

Prema članku 75. spomenutog Zakona, na kojem [podnositelji zahtjeva] temelje svoje zahtjeve, osobe koje obavljaju poslove njege, odgoja i zaštite djece samostalnim osobnim radom stječu dohodak pod uvjetima kojima stječu sredstva društvene predškolske organizacije.

Osim toga, [zakonom o izmjenama i dopunama Zakona] propisano je da sredstva za financiranje javnih potreba u području društvene brige o djeci predškolske dobi izdvajaju se na račun upravnog tijela nadležnog za poslove odgoja i obrazovanja u županiji.

Iz sadržaja navedenih odredaba proizlazi da [su] sredstvima za financiranje javnih potreba u području brige o djeci predškolske dobi koja su u svojim proračunima osiguravale općine i gradovi, raspolagala upravna tijela nadležna za poslove obrazovanja u županiji.

Iz sadržaja [članka 75.] proizlazi da osobe koje obavljaju poslove njege, odgoja i zaštite djece [svojim] samostalnim osobnim radom ostvaruju dohodak iz istih izvora sredstava iz kojih se financiraju i društvene predškolske organizacije, no to ne znači da se ta sredstva moraju jednako raspoređivati [na društvene] i privatne dječje vrtiće.“

16. Podnositelji zahtjeva osporili su ta utvrđenja pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, koji je 25. travnja 2013. godine odbio njihovu ustavnu tužbu kao neosnovanu, potvrdivši presudu Vrhovnog suda. Konkretno, utvrdio je da ništa u mjerodavnom domaćem zakonu nije sprječavalo lokalne vlasti da društvene vrtiće sufinanciraju u većim iznosima i da stoga podnositelji zahtjeva nisu bili diskriminirani.

B. Mjerodavno domaće pravo i praksa

17. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine no. 56/1990 s naknadnim izmjenama i dopunama) glasi:

Članak 14.

“Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama.

Svi su pred zakonom jednaki.“

Članak 48.

„Jamči se pravo vlasništva.

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

18. Mjerodavne odredbe Zakona o društvenoj brizi o djeci predškolske dobi (Narodne novine br. 18/91), na snazi do 7. veljače 1997., glasile su:

Članak 1.

„Društvena briga o djeci predškolske dobi dio je posebne društvene brige o djeci kojom se osigurava zadovoljavanje i ostvarivanje zakonom zajamčenih prava. ... Društvena briga o djeci od posebnog je društvenog interesa“

Članak 3.

„Financijska sredstva za zadovoljavanje potreba i interesa građana u području društvene brige o djeci predškolske dobi kada su te potrebe i interesi istodobno potrebe i interesi društva osiguravaju se u republičkom proračunu i u budžetima općina odnosno gradskih zajednica općina.“

Članak 75.

„Osobe koje obavljaju poslove njege, odgoja i zaštite djece [svojim] samostalnim osobnim radom stječu dohodak pod uvjetima pod kojima stječu sredstva društvene predškolske organizacije.“

19. Mjerodavne odredbe Zakona o predškolskom odgoju i naobrazbi (Narodne novine br. 10/97), koji je stupio na snagu 7. veljače 1997. glasi:

Osnivanje dječjeg vrtića

Članak 7.

“(1) Dječji vrtić mogu osnovati:

1. Republika Hrvatska,
2. jedinice lokalne uprave i samouprave,
3. vjerske zajednice,
4. druge domaće pravne i fizičke osobe...

Financiranje dječjeg vrtića

Članak 48.

(1) Osnivač dječjeg vrtića dužan je osigurati sredstva za osnivanje i rad dječjeg vrtića.

(2) Dječji vrtić osigurava sredstva prodajom usluga na tržištu i iz drugih izvora sukladno zakonu.

...

(4) Dječji vrtić, koji je osnovala jedinica lokalne uprave i samouprave, naplaćuje svoje usluge od roditelja-korisnika usluga, sukladno mjerilima koja utvrđuje predstavničko tijelo te jedinice.“

Članak 49.

(1) Mjerila za osiguranje sredstava za zadovoljavanje javnih potreba u djelatnosti predškolskog odgoja na području jedinica lokalne uprave i samouprave utvrđuje predstavničko tijelo županije, odnosno Grada Zagreba.

(2) Jedinice lokalne uprave i samouprave dužne su za predškolski odgoj izdvojiti najmanje onoliko sredstava koliko svojim mjerilima utvrdi predstavničko tijelo županije, odnosno Grada Zagreba.

20. U svom stručnom objašnjenju o statusu privatnih dječjih vrtića od 1. travnja 1994. godine, Ministarstvo kulture i obrazovanja obavijestilo je nadležna tijela lokalne vlasti u Rijeci kako slijedi:

„... Pod gornjim brojem dostavili ste ovom Ministarstvu zamolbu za stručno objašnjenje u svezi s financiranjem privatnih dječjih vrtića...

Sukladno tome, ... priopćujemo vam sljedeće.

1. Poslove njege, odgoja i zaštite djece predškolske dobi mogu obavljati građani osobnim radom u vidu zanimanja, sukladno odredbama članka 60. do 78. Zakona o društvenoj brizi o djece predškolske dobi...

Rečenim Zakonom je propisano da osobe koje obavljaju poslove njege, odgoja i zaštite djece samostalnim radom (članak 75.) stječu dohodak pod uvjetima pod kojima stječu sredstva društvene predškolske organizacije...

Sukladno tome i financijska sredstva za zadovoljavanje potreba i interesa građana, kad se radi o ostvarivanju njege, odgoja i zaštite djece predškolske dobi samostalnim radom, osiguravaju se na način kako je propisano za predškolske ustanove u vlasništvu jedinica lokalne samouprave i uprave....

Dakle, postoje sve formalno-pravne pretpostavke da i građani koji obavljaju djelatnost njege, odgoja i zaštite djece samostalnim radom u vidu zanimanja mogu ostvarivati sredstva iz proračuna jedinica lokalne samouprave...

Međutim, imajući u vidu [izmjene i dopune] Zakona o društvenoj brizi o djeci predškolske dobi..., prijeko je potrebno utvrditi da je osobni rad građana u vidu zanimanja na programima njege, odgoja i zaštite djece predškolske dobi javna potreba, i da je tu javnu potrebu prethodno utvrdilo predstavničko tijelo dotične [jedinice lokalne samouprave], te sukladno tome osiguralo i financijska sredstva u svom proračunu...

Dakle, ne postoji pravni automatizam financiranja osobnog rada građana koji ostvaruje program njege, odgoja i zaštite djece predškolske dobi; pravo na sredstva iz proračuna jedinice lokalne samouprave imaju sam oni građani čiji je rad utvrđen kao javna potreba ... i kad su sredstva za tu javnu potrebu osigurana u proračunu lokalne samouprave...

...

4. Držimo da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave i uprave može obustaviti financiranje privatnog dječjeg vrtića... ukoliko njegov rad ne utvrdi svojom javnom potrebom i ne osigura sredstva za tu javnu potrebu u svom proračunu...

5. Ako se obustavi financiranje osobnog rada građana u vidu zanimanja na programima njege, odgoja i zaštite djece predškolske dobi iz proračuna jedinice lokalne samouprave, taj građanin bez ikakvog zakonskog ograničenja može nastaviti pružati usluge i ostvarivati sredstva za svoj rad...“

21. U presudi Usoz-163/2012-6, Visoki upravni sud Republike Hrvatske bio je pozvan ispitati zahtjev koji je podnio privatni dječji vrtić, prigovarajući da je bio diskriminiran u odnosu na društvene vrtiće u pogledu načina na koji mu je odobreno sufinanciranje i iznosa sufinanciranja. Konkretno, podnositelj je u tom predmetu podnio prijedlog za ocjenu zakonitosti odluke koju su donijela tijela lokalne vlasti u gradu K. da će grad financirati 50 % ekonomske cijene privatnog vrtića do gornje granice od 50 % cijene

društvenog vrtića, samo u slučaju popunjenosti kapaciteta društvenog vrtića. Utvrdivši da je odluka tijela lokalne vlasti zakonita, Visoki upravni sud presudio je kako slijedi:

„Ocjenjujući zakonitost osporene odredbe odluke, sud ne nalazi nezakonitost u odnosu na Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju ... kao temeljni materijalni propis koji normira financiranje dječjeg vrtića. Naime, na temelju odredbe članka 48. stavka 1. tog Zakona osnivač dječjeg vrtića dužan je osigurati sredstva za osnivanje i rad dječjeg vrtića, a sukladno odredbi stavka 2. istoga članka Zakona dječji vrtić osigurava [ta] sredstava prodajom usluga na tržištu i iz drugih izvora sukladno Zakonu.

Prema tome, kao temeljno pravilo financiranja dječjeg vrtića zakon nameće obvezu osnivaču [vrtića] da osigura sredstva za njegov rad.

Budući da predškolski odgoj predstavlja dio sustava odgoja i obrazovanja, te skrbi o djeci i ima značenje zadovoljavanja javnih potreba, to je člankom 49. stavkom 1. citiranog Zakona propisano da mjerila za osiguranje sredstava za zadovoljavanje javnih potreba u djelatnosti predškolskog odgoja na području jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrđuje predstavničko tijelo županije ... a na temelju stavka 3. istoga članka Zakona predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave sukladno tim mjerilima određuje korištenje sredstava. Pri tome je kao osnivač dječjeg vrtića, sukladno citiranoj odredbi članka 48. stavka 1. Zakona jedinica lokalne samouprave dužna prvenstveno osigurati sredstva za rad vrtića koji je osnovala.

Navedeni Zakon ni u jednoj odredbi ne nameće dužnost jedinici lokalne samouprave da osigura financiranje dječjeg vrtića u privatnom vlasništvu, već naprotiv u naprijed citiranoj odredbi članka 48. stavka 4. Zakona obvezuje predstavničko tijelo jedinice da utvrdi mjerila prema kojima svoje usluge od roditelja – korisnika usluga naplaćuje samo dječji vrtić koji je ona osnovala.

Stoga, prema ocjeni Suda propisivanjem mogućnosti za sufinanciranje dječjeg vrtića čiji osnivač nije Grad K., predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave nije povrijedilo Zakon.

Propisivanje kriterija prema kojem će se program privatnog vrtića sufinancirati tek u slučaju popunjenosti dječjeg vrtića čiji je osnivač Grad K., također je zakonito, jer je, kao što je ranije navedeno, u smislu odredbe članka 48. stavka 1. Grad prvenstveno dužan osigurati sredstva za osnivanje i rad dječjeg vrtića čiji je osnivač. Zato je propisani kriterij i razumno prihvatljiv, jer tek ako je popunjen vrtić koji je Grad osnovao radi ispunjenja javnih potreba u djelatnosti predškolskog odgoja i obrazovanja pa za svu djecu ne može ispuniti svoju obvezu brige o ovim javnim potrebama, prihvatljivo je da [grad] djeci osigura smještaj u drugom vrtiću pod istim uvjetima koji bi imali u [društvenom] vrtiću.“

22. Pravilnikom o upisu djece u Dječji vrtić „Rijeka“ (koji je Upravno vijeće tog vrtića donijelo 26. ožujka 2019. godine) utvrđeno je da se upis provodi na temelju godišnjeg natječaja, primjenom metode bodovanja u skladu s prednostima koje svojom odlukom utvrđuje nadležno tijelo. Odlukom o načinu ostvarivanja prednosti pri upisu djece u Dječji vrtić „Rijeka“, (Službene novine Primorsko-goranske županije br. [14/13](#)), koju je Gradsko vijeće Grada Rijeke donijelo 28. ožujka 2013. godine, utvrđena su pravila o utvrđivanju prioriteta pri upisu djece u javni Dječji vrtić „Rijeka“. Odlukom o mjerilima za naplatu usluga od roditelja-korisnika usluga Dječjeg vrtića „Rijeka“ (Službene novine Grada Rijeke br. [7/15](#)), koju je Gradsko

vijeće Grada Rijeke donijelo 9. srpnja 2015. godine, utvrđena su mjerila prema kojima roditelji koji imaju prebivalište u Rijeci, ovisno o njihovu mjesečnom dohotku i broju uzdržavane djece, sudjeluju u punoj mjesečnoj cijeni programa vrtića.

PRIGOVOR

23. Podnositelji zahtjeva prigovorili su na temelju članka 14. u svezi s člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju da su, kao privatni poduzetnici, bili diskriminirani od strane tijela lokalne vlasti u pogledu odobravanja sufinanciranja u odnosu na društvene dječje vrtiće.

PRAVO

24. Podnositelji zahtjeva pozvali su se na članak 14. Konvencije u vezi s člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, koji glase kako slijedi:

Članak 14.

„Uživanje prava i sloboda koje su priznate u ovoj Konvenciji osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili druga okolnost“

Članak 1. Protokola br. 1.

„Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva. Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnoga prava.“

A. Tvrđnje stranaka

1. Vlada

25. Vlada je pozvala Sud da prigovor podnositelja zahtjeva proglasi nespojivim *ratione temporis*, naglašavajući da su se, u velikoj mjeri, činjenice na kojima se temelje njihovi prigovori dogodile prije 5. studenoga 1997. godine, kada je Konvencija stupila na snagu u odnosu na Hrvatsku.

26. Vlada je nadalje tvrdila da podnositelji zahtjeva nisu imali „vlasništvo“ u smislu članka 1. Protokola br. 1 jer nisu imali legitimno očekivanje u smislu članka 1. Protokola br. 1 da će primiti isti iznos sufinanciranja kao i društveni vrtići. Zapravo, domaći su sudovi utvrdili da jedinice lokalne samouprave nemaju obvezu pružati bilo kakvo sufinanciranje dječjim vrtićima u privatnom vlasništvu, a u svakom slučaju takvi vrtići nemaju pravo tražiti određeni iznos sufinanciranja.

27. Vlada je objasnila da država roditeljima pruža usluge društvene brige o njihovoj djeci putem sustava i ustanova koje osigurava i održava država.

Jedinice lokalne samouprave utvrđuju svoje potrebe u smislu predškolskog odgoja, mjerila za osiguranje sredstava potrebnih za zadovoljavanje tih potreba te novčana sredstva za te usluge. Dječje su vrtiće u Hrvatskoj mogle osnovati i druge pravne ili fizičke osobe jer je u skladu s domaćim zakonom financiranje svih vrtića bilo obveza njihova osnivača.

28. Vlada je nadalje tvrdila da privatni i društveni dječji vrtići nisu u relevantno sličnom ili usporedivom položaju. Privatni vrtići pružaju usluge predškolskog odgoja kako bi zadovoljili vlastite ekonomske interese, dok država osigurava predškolske ustanove kao dio svoje dužnosti prema roditeljima u pogledu društvene brige o njihovoj djeci; nema ekonomski interes u tom pitanju niti ostvaruje bilo kakvu dobit. U stvarnosti su društveni vrtići isključivo trošak za dotičnu zajednicu. Nadalje, privatni vrtići nisu ograničeni u pogledu cijena koje mogu naplaćivati za svoje usluge, dok društveni vrtići ne mogu naplaćivati punu cijenu za svoje usluge, već moraju uzeti u obzir socijalni status i prihode roditelja.

29. Konačno, pozivajući se na sudsku praksu Visokog upravnog suda (vidi stavak 21 ove odluke), Vlada je naglasila da država prema domaćem pravu nema obvezu sufinancirati dječje vrtiće u privatnom vlasništvu. Svako takvo sufinanciranje osigurava se samo ako, i u mjeri u kojoj, potreba za predškolskim ustanovama nadilazi kapacitete društvenih vrtića.

2. Podnositelji zahtjeva

30. Podnositelji zahtjeva nisu se složili s Vladom. Tvrdili su da su, kao privatni poduzetnici, bili diskriminirani u odnosu na društvene dječje vrtiće. Objasnili su da je stvarnu cijenu brige u vrtićima po djetetu utvrđivalo nadležno tijelo lokalne vlasti, a ta je cijena morala biti jednaka za sve vrtiće, društvene ili privatne. Tvrdnja da su privatni vrtići mogli povećati cijenu kako im je odgovaralo bila je stoga neodrživa.

B. Ocjena Suda

31. Sud smatra da nije potrebno odgovoriti na Vladine prigovore *ratione temporis* ili *ratione materiae* jer je ovaj prigovor u svakom slučaju nedopušten iz sljedećih razloga.

1. Opća načela

32. Kako bi se otvorilo pitanje na temelju članka 14., mora postojati različito postupanje prema osobama u analognim ili relevantno sličnim okolnostima (vidi, među mnogim izvorima prava, predmet *Fábián protiv Mađarske* [VV], br. 78117/13, stavak 113., 5. rujna 2017. i u njemu citirane predmete). Drugim riječima, zahtjev dokazivanja analognog položaja ne zahtijeva da referentne skupine budu identične. Podnositelj zahtjeva mora dokazati da je, s obzirom na konkretnu prirodu svog prigovora, bio u

relevantno sličnoj situaciji s drugima ali se prema njemu postupalo drugačije (vidi *Clift protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 7205/07, stavak 66., 13. srpnja 2010.).

33. Sud upućuje na svoje prethodne predmete na temelju članka 14. u vezi s člankom 1. Protokola br. 1, u kojima je ispitao jesu li podnositelji zahtjeva bili u relevantno sličnom ili analognom položaju kao skupina osoba s kojom su se uspoređivali. U predmetu *Carson i drugi* (gore citiran), podnositelji zahtjeva bili su umirovljenici koji su živjeli izvan Ujedinjenog Kraljevstva i koji su prigovarali nedostatku indeksacije njihovih mirovina, koja okolnost je bila drugačija za umirovljenike koji su ostali živjeti u Ujedinjenom Kraljevstvu ili u zemlji koja je s Ujedinjenim Kraljevstvom imala sklopljen uzajamni sporazum o povećanju mirovina. Sud je utvrdio, *inter alia*, da zbog niza ekonomskih i socijalnih varijabli podnositelji zahtjeva nisu bili u relevantno sličnom položaju kao osobe s prebivalištem u Ujedinjenom Kraljevstvu ili zemljama koje su bile stranke takvih sporazuma. Nedavno, u predmetu *Fábián protiv Mađarske* (gore citiran), Sud je zaključio da podnositelj zahtjeva, kao umirovljenik koji je bio zaposlen u državnoj službi čiji su zaposlenje, plaća i socijalne povlastice ovisili o državnom proračunu, nije dokazao da je u relevantno sličnoj situaciji kao umirovljenici koji su bili zaposleni u privatnom sektoru.

34. Međutim, ne predstavlja svaka nejednakost u postupanju ujedno i povredu članka 14. Kao prvo, Sud je u svojoj praksi utvrdio da samo razlike u postupanju koje se temelje na značajci koja se može identificirati ili „statusu“ mogu predstavljati diskriminaciju u smislu članka 14. (vidi *Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 42184/05, stavak 61., ECHR 2010, i *Eweida i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 48420/10 i tri druga predmeta, stavak 86., ECHR 2013 (izvadci)). Kao drugo, različito postupanje je diskriminatorno ako nema objektivnog i razumnog opravdanja; drugim riječima, ako se njime ne nastoji ostvariti legitiman cilj ili ako nema razumnog odnosa razmjernosti između korištenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti (vidi *Fabris protiv Francuske* [VV], br. 16574/08, stavak 56., ECHR 2013 (izvadci); *Topčić-Rosenberg protiv Hrvatske*, br. 19391/11, stavak 36., 14. studenoga 2013.; i *Weller protiv Mađarske*, br. 44399/05, stavak 27., 31. ožujka 2009.).

35. Države ugovornice uživaju određenu slobodu procjene prilikom ocjenjivanja toga opravdavaju li i u kojoj mjeri razlike u inače sličnim situacijama različito postupanje. Opseg te slobode procjene razlikovat će se ovisno o okolnostima, predmetu spora i njegovoj pozadini (vidi *Stummer protiv Austrije* [VV], br. 37452/02, stavak 88., ECHR 2011).

36. Široka sloboda procjene u pravilu je na temelju Konvencije dana državi, primjerice, kad je riječ o općim mjerama ekonomske ili socijalne strategije (vidi gore citirani predmet *Fábián*, stavak 115.). Zbog njihova izravnog poznavanja vlastita društva i njegovih potreba, nacionalne su vlasti u načelu u puno boljem položaju nego međunarodni sudac da ocijene što je u

javnom interesu iz socijalnih ili ekonomskih razloga, a Sud će u pravilu poštovati odabir politike zakonodavne vlasti osim ako taj odabir nije „očigledno bez razumne osnove“ (vidi gore citirani predmet *Carson i drugi*, stavak 61.). Sve mjere poduzete na tim osnovama, među ostalim smanjenje iznosa mirovine koja se obično isplaćuje stanovništvu koje ispunjava potrebne uvjete, ipak se moraju provoditi na nediskriminirajući način i udovoljavati zahtjevima razmjernosti (vidi *Lakićević i drugi protiv Crne Gore i Srbije*, br. 27458/06 i tri druga predmeta, stavak 59., 13. prosinca 2011., i *Stec i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (odl.) [VV], br. 65731/01 i 65900/01, stavak 55., ECHR 2005). U svakom slučaju, neovisno o opsegu slobode procjene države, konačnu odluku o poštovanju zahtjeva iz Konvencije donosi Sud (vidi, među drugim izvorima prava, predmet *Konstantin Markin protiv Rusije* [VV], br. 30078/06, stavak 126., ECHR 2012 (izvadci)).

37. Konačno, u pogledu tereta dokazivanja u vezi s člankom 14. Konvencije, Sud je utvrdio da je, kad podnositelj dokaže različito postupanje, na Vladi teret dokaza da je takvo postupanje bilo opravdano (vidi *Khamtokhu i Aksenchik protiv Rusije* [VV], br. 60367/08 i 961/11, stavak 65., 24. siječnja 2017.; *Vallianatos i drugi protiv Grčke* [VV], br. 29381/09 i 32684/09, stavak 85., ECHR 2013 (izvadci); i *D.H. i drugi protiv Češke Republike* [VV], br. 57325/00, stavak 177., ECHR 2007-IV).

2. Primjena u ovom predmetu

38. Sud će prvo ispitati može li se smatrati da su privatni i društveni dječji vrtići u analognoj ili relevantno sličnoj situaciji.

39. S tim u vezi, Sud prima na znanje tvrdnju Vlade da je društvena briga o djeci predškolske dobi tradicionalno dio obveze tužene države prema njezinim građanima. Istodobno, prima na znanje tvrdnju podnositelja zahtjeva da privatni vrtići, baš kao i društveni, zadovoljavaju istu društvenu potrebu, odnosno, pružaju usluge društvene brige o djeci predškolske dobi. Međutim, Sud smatra da njegova analiza ne može tu stati. Ono što Sud treba utvrditi jest jesu li podnositelji zahtjeva i skupina s kojom su se nastojali usporediti – u ovom predmetu, društveni dječji vrtići – bili u analognom ili relevantno sličnom položaju, uzimajući u obzir elemente koji karakteriziraju njihove okolnosti u konkretnom kontekstu. Sud ponavlja da se elementi koji karakteriziraju različite situacije, i određuju njihovu usporedivost, moraju ocijeniti u svjetlu predmeta spora i svrhe mjere koja stvara razliku o kojoj je riječ (vidi gore citirani predmet *Fábián*, stavak 121.). Nadalje ponavlja da su podnositelji zahtjeva, koji prigovaraju različitom postupanju, dužni dokazati postojanje „analogne ili relevantno slične situacije“ (ibid., stavak 129.).

40. U tom pogledu, Sud na početku napominje da društveni dječji vrtići u Hrvatskoj djeluju prema strogim pravilima u pogledu njihova funkcioniranja i upisa djece. U nedostatku detaljnih informacija o upisu ili funkcioniranju društvenih vrtića u relevantno vrijeme, Sud primjećuje, primjerice, da se,

prema trenutnom postupku (vidi stavak 22 ove odluke), upis u društvene vrtiće u gradu Rijeci provodi na temelju javnog natječaja na kojem se prijave roditelja za upis njihove djece boduju na temelju mjerila koja su prethodno utvrdila tijela lokalne vlasti. Roditelji koji žele upisati svoju djecu moraju ispunjavati određene uvjete, a njihov mjesečni dohodak mora se uzeti u obzir prilikom utvrđivanja reda prvenstva i cijene pohađanja za svako dijete. Podnositelji zahtjeva nisu tvrdili niti se u domaćem zakonodavstvu koje su dostavile stranke ukazuje na to da jednako ograničenje nije bilo primjenjivo na društvene vrtiće u vrijeme kada su se dogodile činjenice ovog predmeta. Isto tako, podnositelji zahtjeva nisu tvrdili da su privatni vrtići bili podložni istim ograničenjima. Naprotiv, čini se da je upis u privatne vrtiće slobodno uređivala svaka takva ustanova.

41. Podnositelji zahtjeva i Vlada nisu se složili oko toga je li privatnim vrtićima dopušteno slobodno određivati cijene svojih usluga ili su podložni istoj cijeni koju tijela lokalne vlasti periodički utvrđuju za društvene vrtiće na svom području. Iako Sud primjećuje da se, s obzirom na protok vremena i činjenicu da podnositelji zahtjeva više nisu imali zakonsku obvezu čuvati relevantne informacije o naplati, pokazalo nemogućim za domaće sudove da sa sigurnošću utvrde jesu li u praksi podnositelji zahtjeva naplaćivali veće cijene nego društveni vrtići (vidi stavak 13 ove odluke), napominje da ništa u mjerodavnom zakonodavstvu ne ukazuje na to da su privatni vrtići bili spriječeni slobodno određivati svoje cijene. Štoviše, iz dokumenata koje su dostavile stranke proizlazi da su u relevantno vrijeme privatni vrtići ustrajali na slobodnom određivanju cijena, što su tijela lokalne vlasti prihvatila (vidi stavke 8 i 9 ove odluke). U takvim okolnostima Sud ne može prihvatiti tvrdnju podnositelja zahtjeva da su privatni vrtići bili ograničeni na naplaćivanje istih cijena kao društveni dječji vrtići.

42. U pogledu posebnog konteksta financiranja dječjih vrtića, Sud napominje da je člankom 48. Zakona o predškolskom odgoju i naobrazbi propisana obveza osnivača svakog vrtića da financira svoju ustanovu (vidi stavak 19 ove odluke). Vlada je objasnila da su društveni vrtići usmjereni na zadovoljenje potreba roditelja u pogledu društvene brige o njihovoj djeci predškolske dobi. Naglasila je i da društveni vrtići nikada ne ostvaruju dobit niti se očekuje da vrata ikakav novac jedinici lokalne samouprave koja ih financira. S druge strane, privatni vrtići osnivaju se kao gospodarska djelatnost, među ostalim, usmjerena na ostvarivanje neke vrste prihoda za osnivače.

43. Nadalje, kako je objasnila Vlada, privatni vrtići imaju pravo na sufinanciranje samo u područjima u kojima nema dovoljno društvenih vrtića da zadovolje potrebe lokalnog stanovništva i u kojima je vođenje privatnih vrtića prepoznato kao javna potreba (vidi stavke 20 i 21 ove odluke). Međutim, čak i na tim područjima, prvenstveno je na osnivaču svakog vrtića da osigura financiranje vrtića. Drugim riječima, iznos sufinanciranja

odobrenog privatnim i društvenim subjektima ne mora nužno biti jednak (vidi presudu Visokog upravnog suda citiranu u stavku 21 ove odluke).

44. S obzirom na navedeno, osobito razlike između društvenih i privatnih vrtića u pogledu strukture, pravila o upisu i posebice financiranja, Sud nije uvjeren da se može smatrati da su te dvije skupine u analognom ili relevantno sličnom položaju. Društveni vrtići, kao ustanove jedinica lokalne samouprave, prvenstveno su usmjereni na zadovoljavanje potreba zajednice u pogledu predškolskog odgoja, dok su privatni vrtići privatne ustanove koje su, iako pružaju i usluge predškolskog odgoja, usmjerene na ostvarivanje određenog prihoda za usluge koje pružaju.

45. Imajući u vidu navedeno, osobito svrhu mjere koja stvara razliku između financiranja privatnih i društvenih dječjih vrtića, Sud smatra da podnositelji zahtjeva nisu pokazali da su bili u relevantno sličnom ili analognom položaju kao društveni dječji vrtići.

46. U skladu s tim, ovaj je prigovor očigledno neosnovan i mora se odbaciti u skladu s člankom 35. stavkom 3. točkom (a) i stavkom 4. Konvencije.

Iz tih razloga Sud jednoglasno

utvrđuje da je zahtjev nedopušten.

Sastavljeno na engleskome jeziku i otpravljeno u pisanom obliku dana 15. listopada 2020.

Renata Degener
Zamjenica tajnika

Krzysztof Wojtyczek
Predsjednik

Prevela prevoditeljska agencija Alkemist


European Translation Agency
ALKEMIST STUDIO d.o.o.
Miramarska 24/6, 10 000 Zagreb
OIB: 72466496524