

ПРАВНИ СТАВ

1. Решење јединице локалне самоуправе о цени услуга целодневног боравка деце у предшколској установи није општи правни акт и не подлеже оцени уставности односно законитости из члана 63. Закона о Уставном суду.

2. Пасивно легитимисани у парницама по тужбама родитеља односно старатеља против предшколске установе и/или јединице локалне самоуправе су и предшколска установа и јединица локалне самоуправе.

3. Правни основ потраживања у односу на оба тужена је накнада штете.

4. На рокове застарелости примењују се одредбе чл.372. односно 376. Закона о облигационим односима.

Образложење

Основни суд у К. доставио је овоме суду захтев за решавање спорног правног питања по члану 180. ЗПП, заједно са предметима П бр.18../15, П бр.14../15, П бр.37../14, П бр.19../15.

У захтеву је наведено да су пред тим судом у току поступци по већем броју тужби поднетих од стране тужилаца - родитеља деце која су користила услуге целодневног боравка у предшколској установи „НН“ из К., против тужених предшколске установе „НН“, К., и/или Града К. Током 2015. године, примљено је укупно 136 тужби у Основном суду у К. Као основ потраживања у појединим предметима тужиоци су навели стицање без основа а у другима накнаду штете и то у висини разлике између износа економске цене која је утврђивана периодично решењима Градског већа Града К., односно процента учешћа у економској цени зависно од прихода домаћинства и износа од 20% економске цене по детету сходно Закону о предшколском образовању и васпитању. У захтеву је приказано да су тужиоци засновали тужбе на одредбама Закона о предшколском васпитању и образовању („Сл. гласник РС“, број 18/2010), којим је прописано да родитељи односно старатељи детета учествују у обезбеђивању средстава за остварење делатности предшколске установе чији је оснивач Република Србија, АП или јединица локалне самоуправе, у висини од 20% од економске цене по детету, а да је решењем Градског већа Града К. о цени услуга у регресној скали целодневног боравка деце у предшколској установи број 28-10/2010-V од 08.04.2010. године, економска цена утврђена на износ већи од 20% од економске цене. Ова решења су мењана 2012. године и 2013. године, а тужиоци су са предшколском установом закључивали уговоре у којима је утврђена висина учешћа у трошковима боравка деце у предшколској установи а у висини утврђеној решењима Градског већа Града К. У захтеву је даље наведено да је тужени Град К., истакао приговор недостатка пасивне легитимације јер је предшколска установа самостално правно лице уписано у регистар привредних субјеката, па је уговор на страни даваоца услуга потписала предшколска установа чиме је на себе преузела сва права и обавезе из уговора а да Град К. као оснивач предшколске установе доноси решење о цени услуга по регресној скали целодневног боравка деце у предшколској установи али на предлог предшколске установе. Како је Законом о основама система образовања и васпитања прописано да министар одређује ближе услове и

мерила за утврђивање економске цене образовања и васпитања по детету и ученику на одређеном подручју по нивоима и врстама образовања, неопходан број запослених, време и поступак вођења, па како министар није прописао ближе услове за утврђивање економске цене, полазећи од прелазних и завршних одредаба Закона о основама система образовања и васпитања да се одредбе члана 155. које прописују финансирање делатности установа на основу економске цене, примењују се поступно почев од школске 2011/2012. годину, а у складу са ставом 2. тог члана обавезује све на примену члана 155. почев од школске 2014/2015. годину. Управни одбор предшколске установе сачинио је предлог цене услуга и доставио Градском већу на разматрање а појединачна плаћања су вршена на основу решења Градског већа којима су утврђени критеријуми за плаћање што значи да постоји основ за наплаћивање и да нема места примени одредбе члана 210. ЗОО. Тужена предшколска установа је навела да је са тужиоцима закључивала уговоре којима је предвиђено да се висина накнаде за пружене услуге утврђује актом надлежног органа којим се истовремено дефинише и регресна скала за поједине социјалне групе корисника, да су тужиоци потписујући уговоре преузели и прихватили све обавезе и права који из таквог облигационог посла произилазе и да ће за извршену услугу плаћати накнаду у висини која је утврђена актом надлежног органа Града, односно Градског већа. Предшколска установа је истакла да је примењивала решење које је доносило Градско веће као општи акт, односило се на цену услуга и регресну скалу и да најпре треба утврдити да ли је суд надлежан да поступа по овој тужби, да утврђује да општа акта Града К., односно решење о утврђивању економске цене и висине учешћа корисника у цени услуга нису у сагласности са одредбама Закона.

Суд је поставио више спорних питања, од којих прво гласи:

Да ли решење Градског већа Града К. о цени услуга целодневног боравка деце у установи за децу „НН“ број 38-9/2010-5 од 08.04.2010. године, решења број 38-16/12-V од 08.10.2012. године о висини учешћа корисника услуга – родитеља у цени услуга целодневног боравка деце у установи за децу „НН“, решење Градског већа Града К. број 38-17/12-V од 08.10.2012. године као и решења број 38-15/13-V од 09.07.2013. године и од 19.07.2013. године, представљају опште правне акте и уколико јесу да ли у поступцима по наведеним тужбама треба применити одредбу члана 63. Закона о Уставном суду.

Следеће спорно правно питање које поставља Основни суд у К. јесте: Питање пасивне легитимације Града К. и предшколске установе „НН“ и

треће спорно правно питање које поставља је питање правног основа, односно да ли се ради о правном основу накнаде штете или правном основу неоснованог обогаћења.

Основни суд је дао и сопствено тумачење спорних правних питања, наводећи да решења Градског већа од 2010. до 2013. године, о цени услуга и регресној скали целодневног боравка деце у предшколској установи нису општи акти јер је проценат учешћа родитеља односно старатеља детета у економској цени услуге боравка деце у предшколској установи утврђен одредбом члана 50.

став 1. Закона о предшколском васпитању и образовању, а Правилником о мерилима за утврђивање цене услуга у дечијим установама који је важио у спорном периоду био је предвиђен начин утврђивања висине економске цене тако

да решења Града представљају искључиво акте техничко-спроведбеног карактера донете у поступку извршавања Законом утврђених обавеза Града којима се не уређују права и обавезе лица на која се односе већ се сагласно начину и методу утврђеном Законом и Правилником као општим актима одређују конкретни номинални износи учешћа родитеља односно старатеља у цени услуге боравка детета у предшколској установи.

У односу на друго спорно питање које се тиче пасивне легитимације истиче се да поједине судије Основног суда сматрају да је легитимисан само Град, док одређен број судија сматра да је легитимисана само предшколска установа, односно да постоји солидарна одговорност оба тужена.

У односу на треће питање о правном основу потраживања, односно да ли се ради о неоснованом обogaћењу или накнади штете судије Основног суда су подељене. Један број судија сматра да нема места примени одредаба члана 210. о неоснованом обogaћењу јер су закључени уговори између родитеља деце и предшколске установе те да основ може бити само накнада штете док поједине судије сматрају да се ради о неоснованом обogaћењу.

Најзад Основни суд наводи да је разлог због кога се обраћа овим захтевом препорука Апелационог суда да се Основни суд, обрати Врховном касационом суду, масовност ових тужби не само пред тим Основним судом већ и другим судовима у Републици Србији и потреба за уједначавањем судске праксе, с обзиром на различите ставове судија по питању правне природе решења Градског већа, пасивне легитимације и правног основа а у циљу остварења права грађана на правичну заштиту.

О неким питањима која су постављена у овом захтеву за решавање спорног правног питања изјашњавали су се апелациони судови на заједничком састанку који је одржан 11. децембра 2015. године и постигли сагласност о томе да су и Град као јединица локалне самоуправе и предшколска установа пасивно легитимисани у овим парницама али се нису сви сложили око питања правне природе потраживања, односно да ли се ради о захтеву за стицање без основа или накнади штете, па у вези са тим и роковима застарелости. Апелациони судови су на овом састанку изнели став и то: апелациони судови у Новом Саду и Нишу су прихватили став Апелационог суда у Београду да су предшколске установе пасивно легитимисане у овим парницама, да је основ потраживања тужилаца у односу на њих стицање без основа у смислу члана 210. став 2. ЗОО, с обзиром на основ који је касније отпао доношењем Правилника о мерилима за утврђивање економске цене програма васпитања и образовања у предшколским установама („Сл. гласник РС“, број 146/14, који је ступио на снагу 01.01.2015. године) и доношењем решења од стране градоначелника Града Београда о утврђивању економске цене програма васпитања и образовања у предшколским установама чији је оснивач Град Београд. Тужиоци по ставу Апелационог суда у Београду нису у било каквој врсти уговорног односа, код овог спорног питања, са Градом Београдом јер накнаду нису плаћали Граду нити су са њим закључили уговоре него су накнаду плаћали предшколским установама са којима су о томе и закључивали уговоре.

По ставу Апелационог суда у Београду, који прихватају апелациони судови у Новом Саду и Нишу, Град Београд је поступао незаконито, јер је утврдио цене супротно Закону о основама система образовања и васпитања и Закону о предшколском васпитању и образовању, јер није применио мерила за утврђивање те цене из Правилника из 1993. године до доношења новог Правилника којим су

одређена мерила за одређивање економске цене почев од 2015. године, па је таквим поступањем омогућено предшколским установама да без основа стекну имовинску корист незаконитим наплаћивањем корисницима виших износа од оних који су били дужни да плаћају по основу Закона о основама система образовања и васпитања, почев од 03.04.2010. године. По овом ставу то је однос Града Београда као оснивача и предшколске установе који за ову парницу није од значаја у ситуацији када је имовинску корист стекла предшколска установа којој је накнада исплаћена. Прихватањем овог става тужиоцима би камата у односу на потраживање према предшколским установама припадала на основу члана 214. ЗОО, почев од дана подношења тужбе јер су предшколске установе савесне пошто су биле дужне да накнаде својих услуга наплаћају на основу одлуке свог оснивача односно Града Београда, а тако су и поступале. Пасивна легитимација Града Београда у смислу члана 172. став 1. ЗОО је утврђивање цене супротно Закону о основама система образовања и васпитања и Закона о предшколском васпитању. Град Београд је тужиоцима проузроковао штету па би они имали право да камату од Града Београда траже у смислу члана 186. ЗОО, од дана исплате сваког појединачног месечног износа разлике између износа који су платили и нижег износа који је требало да плате. У том случају солидарна обавеза Града и предшколских установа којима је накнада исплаћивана постојала би само у погледу главног потраживања али не и камате.

Имајући у виду различите основе потраживања према предшколским установама и Граду Београду различити су и рокови застарелости. Према предшколским установама потраживања застаревају у року од десет година из члана 371. ЗОО, а према Граду Београду у року од три односно пет година из члана 376. ст.1. и 2. ЗОО. Овај став не прихвата Апелациони суд у Крагујевцу, због чега је на састанку предложено да се о овим питањима изјасни Врховни касациони суд.

Полазећи од тога да су се ова спорна питања поставила и пред другим судовима на територији Републике Србије, да постоји велики број тужби родитеља за исплату разлике између економске цене коју је требало да плаћају по Закону и цене која је одређивана одлукама односно решењима локалне самоуправе, против тужених предшколске установе и јединица локалне самоуправе Грађанско одељење Врховног касационог суда је на седници одржаној 26.01.2016. године, донело одлуку о покретању поступка за решавање спорног правног питања.

Прво питање се односи на правну природу решења Градског већа о цени услуга целодневног боравка деце у установи за децу „НН“ од 08.04.2010. године, о висини учешћа корисника услуга – родитеља о цени услуга целодневног боравка деце у установи за децу „НН“ од 08.04.2010. године, решења Градског већа Града К. о цени услуга целодневног боравка деце у предшколској установи од 08.10.2012. године, решење Градског већа Града К. о висини учешћа корисника услуга родитеља о цени услуга целодневног боравка деце у предшколској установи од 08.10.2012. године, решења Градског већа о цени услуга и регресној скали целодневног боравка деце у предшколској установи од 19.07.2013. године и изменама и допунама решења Градског већа Града К. од 19.07.2013. године, односно да ли су општи правни акти и уколико јесу да ли у поступцима по овим тужбама применити одредбу члана 63. Закона о Уставном суду.

Правни акт представља скуп правних норми који се налази у одговарајућој форми и који уређује неку правну ситуацију између правних субјеката. Правни акт се користи као средство стварања и примене права. Правни акти могу бити општи и појединачни. Општи правни акти садрже општу правну норму из које произилазе појединачни правни акти односно појединачне правне норме (нпр. Устав као највиши правни акт једне земље, закон и подзаконски акти). Општи правни акти су они који се односе на отворену, неименовану категорију лица, односно на сва лица која одговарају критеријумима у том акту.

Појединачни правни акт садржи појединачну правну норму. То су акти који у себи садрже индивидуалне правне норме и односе се на конкретна лица.

1. Решења која је донело Градско веће Града К. о висини цена услуга целодневног боравка деце у предшколској установи и висини учешћа корисника услуга – родитеља у цени услуга, донета су на основу општих аката и то Закона о друштвеној бризи о деци, Правилника о мерилима за утврђивање цена услуга у дечјим установама, Статута Града К. и Одлуке о градском већу. Овим решењима уређена је конкретна ситуација и то висина цене услуга боравка деце у предшколској установи и висини учешћа корисника у цени услуга, што значи да се односи на неодређени број лица и да не представља општи правни акт, због чега се на њега не може применити одредба члана 63. Закона о уставном суду (поступак за оцену уставности или законитости општег акта).

2. Друго постављено питање је питање пасивне легитимације Града К. и предшколске установе „НН“.

Сви тужиоци у овим парницама су родитељи, а тужени су у неким парницама Град К., а у неким предшколска установа „НН“ док су у једном броју парница тужени и Град К. и предшколска установа „НН“. У тужбама је истакнут захтев за исплату разлике између више плаћене цене услуга предшколској установи од износа који су прописани Законом. Правни однос између тужилаца и предшколске установе „НН“, настао је на основу уговора о пружању услуга закљученог између предшколске установе као пружаоца услуге чији је оснивач Град К. и родитеља као корисника услуга. Висина накнаде за пружање услуга је предвиђена чланом 2. уговора у коме је одређено да се накнада утврђује актом надлежног органа Града.

Закон о предшколском васпитању и образовању („Сл.гласник РС“ број 18/2010) у члану 9. прописује да јединица локалне самоуправе оснива предшколску установу док у члану 50. прописује да родитељ детета учествује у обезбеђивању средстава за остваривање делатности предшколске установе у висини од 20% од економске цене по детету, а да одлуку о висини цене доноси оснивач. Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС“, број 72/2009) у члану 155. прописује начин финансирања делатности установе између осталог да се средства за финансирање утврђују на основу економске цене а ближе услове и мерила за њено утврђење прописује министар. Чланом 159. је између осталог прописано да се у буџету јединица локалне самоуправе обезбеђују средства за остваривање делатности предшколског васпитања и образовања у висини од 80% од економске цене по детету док је у члану 180. прописано да ће се

одредбе члана 155. постепено примењивати почев од школске 2011/2012. годину, а да ће се одредбе члана 155. примењивати на све почев од школске 2014/2015. године.

Имајући у виду стање у предметима и неспорну чињеницу да су сви тужиоци са предшколском установом закључили уговоре о пружању услуга на основу којих је предшколска установа наплаћивала цене услуга родитељима, а да је Град К., решењима утврђивао висину цена ових услуга, то су у овим парницама пасивно легитимисани и предшколска установа и Град.

3. Треће постављено питање је питање правног основа потраживања. И у односу на предшколску установу и у односу на Град, основ потраживања је накнада штете, а одговорност је солидарна.

Град је за сваку календарску годину решењима утврдио висину месечне цене услуга коју су корисници плаћали предшколској установи по закљученим уговорима. Ради се дакле о периодичним новчаним давањима која доспевају у једнаким временским интервалима (месечно), односно о повременим потраживањима из члана 372. ЗОО.

Како је град цену ових услуга утврдио супротно Закону о основама система образовања и васпитања, Закону о предшколском васпитању и образовању и Правилнику о мерилима за утврђивање цене услуга у дејим установама, одговара корисницима услуга по правилима о накнади штете из члана 172. ЗОО (неправилан или незаконит рад).

Без обзира да ли су тужбе поднете због стицања без основа или накнаде штете на рок застарелости примењују се одредбе члана 372. односно 376. ЗОО (три године од доспелости), па се оштећени не могу користити дужим роковима застарелости из члана 371. ЗОО, пошто је закон одредио рок застарелости за ову врсту потраживања.

(Правни став усвојен на седници Грађанског одељења Врховног касационог суда одржаној 09.02.2016. године).