



Ulaganje u budućnost  
Europska unija



## PROJEKT

„Stvaranje inovativnih mogućnosti za samozapošljavanje nezaposlenih visokoobrazovanih žena s područja grada Zagreba“

**PREPORUKE ZA DEINSTITUCIONALIZACIJU I  
POBOLJŠANJE UVJETA I MOGUĆNOSTI OBAVLJANJA  
DJELATNOSTI ČUVANJA DJECE U REPUBLICI HRVATSKOJ**



GRAD ZAGREB

Projekt je sufinancirala Europska unija iz Europskog socijalnog fonda.

**GLAVNI PARTNER U PROJEKTU – KORISNIK BESPOVRATNIH SREDSTAVA EUROPSKE UNIJE**

Grad Zagreb  
Trg Stjepana Radića 1, Zagreb  
Tel. 00 385 1 610 01 01  
Fax. 00 385 1 610 00 63  
[www.zagreb.hr](http://www.zagreb.hr)

**PARTNERI U PROJEKTU**

Hrvatski zavod za zapošljavanje – P.S. Zagreb

[www.hzz.hr](http://www.hzz.hr)

Razvojna agencija – TPZ

[www.raza.hr](http://www.raza.hr)

Obiteljski centar Grada Zagreba

[www.ocgz.hr](http://www.ocgz.hr)

Udruga Mobbing

[www.mobbing.hr](http://www.mobbing.hr)

Udruga CESI

[www.cesi.hr](http://www.cesi.hr)

Dom zdravlja Zagreb-Zapad

[www.dzz-zapad.hr](http://www.dzz-zapad.hr)

**ZA VIŠE INFORMACIJA O PROJEKTU POSJETITI**

<http://samozaposljavanjezena.eu/>

**NAKLADNIK**

Grad Zagreb

**AUTOR**

Prof.dr.sc. Hana Horak

---



Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost Grada Zagreba

Ova publikacija izrađena je u okviru projekta “Stvaranje inovativnih mogućnosti za samozapošljavanje nezaposlenih visokoobrazovanih žena s područja grada Zagreba”.

Projekt “Stvaranje inovativnih mogućnosti za samozapošljavanje nezaposlenih visokoobrazovanih žena s područja grada Zagreba” sufinancirala je Europska unija iz Europskog socijalnog fonda.

#### KORISNI KONTAKTI

##### **Ministarstvo rada i mirovinskog sustava**

[www.mrms.hr](http://www.mrms.hr)

[www.ljudskipotencijali.hr](http://www.ljudskipotencijali.hr)

E-mail: [mrms@ljudskipotencijali.hr](mailto:mrms@ljudskipotencijali.hr)

##### **Hrvatski zavod za zapošljavanje, Ured za financiranje i ugovaranje projekata EU**

E-mail: [cesdfc@hzz.hr](mailto:cesdfc@hzz.hr)

<http://www.hzz.hr/dfc/>

#### ZA VIŠE INFORMACIJA O EU FONDOVIMA POSJETITI

<http://www.strukturnifondovi.hr/>

## SADRŽAJ

1. Uvod.....	4
2. Djelatnost dadilje u državama članicama Europske unije .....	12
3. Pravni okvir izvaninstitucijskog čuvanja djece u Republici Hrvatskoj .....	18
3.1. Sloboda pružanja usluga kao pravni okvir za djelatnost dadilje .....	18
3.2. Institucijska i izvaninstitucijska skrb o djeci .....	23
3.3. Registracija djelatnosti dadilje .....	28
3.4. Stručno osposobljavanje dadilje .....	36
3.5. Registracija obrta .....	41
3.6. Nadzor nad obavljanjem djelatnosti dadilje .....	44
3.7. Subvencioniranje djelatnosti dadilje .....	45
3.8. Reguliranje odnosa između dadilje i roditelja djeteta .....	46
4. Zaključna razmatranja .....	47

## 1. UVOD

Brojni su pozitivni učinci deinstitucionalizacije usluge čuvanja djece te je važnost preporuka i zakonskog okvira za deinstitucionalizaciju usluge čuvanja djece prepoznata i definirana i na summitu održanom u Barceloni 2002. godine.<sup>1</sup> Deinstitucionalizacija usluga dadilja utječe na zapošljavanje osoba koje obavljaju djelatnost dadilje te omogućava i pojednostavljenje uvjeta za mogućnost čuvanja djece te time doprinosi očuvanju kvalitete usluge. Mogućnost čuvanja djece izvan institucionalnih okvira ima i puno šire implikacije, posebice razmatrajući socioekonomski utjecaj. U tom smislu utječe i na uklanjanje nerazmjernosti sudjelovanja žena na tržištu rada jer se ostvaruju mogućnosti, kroz organizaciju čuvanja djece, da se majke, odnosno roditelji ponovno u što kraćem vremenu uključe na tržište rada.

Analizirajući pravni okvir pružanja usluga čuvanja djece odnosno poboljšanja uvjeta i mogućnosti obavljanja djelatnosti čuvanja djece u Republici Hrvatskoj potrebno je na prvom mjestu razmotriti pojam slobode pružanja usluga te slobode poslovnog nastana za pružatelje usluga na nivou Europske unije.

---

<sup>1</sup>Vidi Presidency conclusions Barcelona European Council, 15 and 16 March 2002, SN 100/1/02 REV 1 dostupno na [http://europa.eu/.../barcelona\\_european\\_council.pdf](http://europa.eu/.../barcelona_european_council.pdf)

U pravu Europske unije sloboda pružanja usluga<sup>2</sup> zajamčena je u primarnom zakonodavstvu<sup>3</sup> odredbama čl. 56 do 62 Ugovora o funkcioniranju Europske unije (dalje u tekstu: UFEU).<sup>4</sup>Osim u primarnom zakonodavstvu na usluge se primjenjuje praksa Europskog suda u ovom području kao i odredbe Direktive o uslugama<sup>5</sup> i ostalih sektorskih direktiva pri čemu se Direktiva o uslugama smatra najvažnijim izvorom sekundarnog prava na unutarnjem tržištu<sup>6</sup> čiji cilj nije samo iscrpno reguliranje slobode pružanja usluga, već i slobode poslovnog nastana<sup>7</sup> za pružatelje usluga. Direktiva o uslugama predstavlja ostvarenje jednog od ciljeva Lisabonske strategije kojom se kao ciljevi određuju efikasno prenošenje europskog prava na nacionalnu razinu, ukidanje svih prepreka za slobodno kretanje usluga u Europskoj

---

<sup>2</sup> Horak, H., Dumančić, K.: *Problemi implementacije Direktive o uslugama u pravo RH – odustajanje od socijalnog modela na nacionalnom nivou?*, Zbornik pravnog fakulteta u Sveučilišta u Rijeci, Vol. 32, br.2, Rijeka, 2011

<sup>3</sup> Primarno zakonodavstvo obuhvaćaju Ugovori koje izravno, bez posredovanja institucija, sklapaju države članice. O primarnom zakonodavstvu više vidjeti u Uvod u europsko pravo društava, Školska knjiga, Zagreb, 2010.

<sup>4</sup> Odredba čl. 56 UFEU prije je bila odredba čl. 49 UEZ. Tekst odredbe ostao je isti dok je u UFEU izmijenjena numeracija. Tekst odredbe čl. 56 UFEU glasi:

„U okviru odredaba navedenih u nastavku, zabranjuju se ograničenja slobode pružanja usluga unutar Unije u odnosu na državljane država članica s poslovnim nastanom u državi članici koja nije država osobe kojoj su usluge namijenjene.

Europski parlament i Vijeće mogu, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, proširiti primjenu odredaba ovog poglavlja na državljane trećih zemalja koji pružaju usluge i koji imaju poslovni nastan unutar Unije.“

<sup>5</sup>Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market, OJ L376/36 od 27.12.2006.

<sup>6</sup>Klammert, M.: *The Services Directive, the EC Treaty and the Court: codification or arrogation?*, Internal Market for Services, Knez, R. (ur.), Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, zbornik radova s International Jean Monnet Conference, Maribor, 2009, str. 45.

<sup>7</sup> Vidi pobliže o uredbama i direktivama iz područja prava društava u Europskoj uniji, te cjelovite prijevode tekstova na hrvatski jezik Horak, H., Dumančić, K., Pecotić Kaufman, J.: *Uvod u europsko pravo društava*, Školska knjiga, Zagreb, 2010

uniji, dovršetak stvaranja jedinstvenog tržišta, te usvajanje pravila na nivou Europske unije kojima se uklanjaju prepreke za slobodno kretanje usluga.<sup>8</sup>

Temeljni principi na kojima je utemeljena direktiva su „sloboda pružanja usluga“ i uvođenje jedinstvene kontaktne točke u državi u kojoj se pruža usluga (engl. point of single contact, PSC) kao mjesta na kojem se omogućuje informiranje korisnika o usluzi. Direktivom se uspostavlja opći okvir za pružanje svih usluga koje se pružaju uz naknadu (s iznimkom onih usluga na koje se ne primjenjuje) uzimajući u obzir specifičnosti prirode određenih aktivnosti ili osoba koje ih obavljaju.

Ipak, treba naglasiti kako je utjecaj Direktive o uslugama ograničen obzirom da su ekonomski najznačajnije usluge (kao npr. financijske ili zdravstvene usluge) ostale izvan njezinog dosega.<sup>9</sup> Osim toga Direktiva o uslugama se ne primjenjuje na usluge elektroničke komunikacije i usluge transporta<sup>10</sup> što također predstavlja značajne ekonomski izrazito isplative sektore.

---

<sup>8</sup> Izvješće Europske komisije „Internalmarketstrategy“, COM (2000) 257 final, vidi i Barnard, C.: *Unravelling the Services Directive*, CML rev 45, 2008, str. 328

<sup>9</sup> Klamert, M.: *The Services Directive, the EC Treaty and the Court...*, op.cit., str. 45, vidi i Van Meerten, H.: *A comparison of the Services Directive ...*, op.cit., str. 144.

<sup>10</sup> Čl. 2 Direktive o uslugama.

Na djelatnost dadilja, obzirom da nisu izuzete od dosega Direktive o uslugama, odredbe Direktive o uslugama se primjenjuju. Primjenom ovih odredbi treba se osigurati slobodno pružanje usluge dadilja na jedinstvenom europskom tržištu. Ovdje valja naglasiti kako izvaninstitucionalno čuvanje djece (djelatnost dadilje) ulazi u doseg Direktive o uslugama dok institucionalno čuvanje djece (koje organizira država u okviru svojih socijalnih djelatnosti kao što su državne jaslice, vrtići i drugo)<sup>11</sup> ne ulazi u doseg Direktive o uslugama. Kako je navedeno u paragrafu 34 Preambule Direktive o uslugama u takvim će slučajevima biti potrebno, a „u skladu s praksom Europskog suda, na pojedinačnoj osnovi ocijeniti mogu li se određene djelatnosti, posebice one koje su javno financirane ili ih pružaju državna tijela, smatrati „uslugama“ s obzirom na sva njihova obilježja, a posebno s obzirom na način na koji se pružaju, njihovu organizaciju i financiranje u dotičnoj državi. Sud smatra da ključno obilježje naknade leži u činjenici da ona predstavlja nadoknadu za dotičnu uslugu, i priznaje da to svojstvo naknade ne postoji u slučaju djelatnosti koje se, od strane države ili u njeno ime, izvode bez nadoknade u kontekstu njezinih obveza na

---

<sup>11</sup>U paragrafu 27 Preambule Direktive o uslugama navodi se kako „Ova Direktiva ne obuhvaća socijalne usluge u području stanovanja, dječje skrbi i pomoći potrebitim obiteljima, koje država osigurava na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini preko posebno ovlaštenih pružatelja ili dobrotvornih organizacija, koje je država priznala kao takve, kako bis e osigurala potpora osobama koje trebaju trajnu ili privremenu pomoć zbog nedostatnih obiteljskih primanja, potpune ili djelomične ovisnosti o drugima te opasnosti od marginalizacije.“; čl. 2, st. 2. Direktive navodi kako „...Direktiva se ne primjenjuje na sljedeće djelatnosti... (j) socijalne usluge u području stanovanja, dječje skrbi te potpore obiteljima i osobama koje trebaju trajnu ili privremenu pomoć, koje osigurava država, od nje ovlašteni pružatelji ili dobrotvorne organizacije koje je država priznala kao takve...“



socijalnom, kulturnom, odgojnom i pravosudnom području kao što je školovanje u okviru nacionalnog obrazovnog sustava ili upravljanje programima socijalne sigurnosti, koje ne uključuju ekonomsku aktivnost. Plaćanje naknade od strane primatelja, na primjer plaćanje školarine ili upisnine od strane učenika i studenta kao doprinos operativnim troškovima sustava, samo po sebi ne predstavlja naknadu zato što se usluga u svome bitnome dijelu financira iz državnih fondova. Ove usluge stoga nisu obuhvaćene u definiciji usluge iz čl. 50 UFEU i ne ulaze u područje primjene ove Direktive.“

Prilikom razmatranja obavljanja djelatnosti dadilje svakako je potrebno uzeti u obzir i slobodu poslovnog nastana. Poslovni nastan označava pravo pravnih ili fizičkih osoba koje su državljani neke od država članica Europske unije na osnivanje pravne osobe, odnosno trgovačkog društva na području države članice koja nije njegova matična država te uključuje pokretanje i obavljanje samostalne djelatnosti.<sup>12</sup> Definiranje slobode poslovnog nastana proizlazi iz UFEU-a te je dio slobode pružanja usluga.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Čl. 49. UFEU (prije: čl. 43. UEZ), st. 2. i čl. 54. UFEU (prije čl. 48. UEZ).

<sup>13</sup> U predmetima razmatranima pred Europskim sudom razgraničena je sloboda poslovnog nastana od slobode pružanja usluga (presuda u predmetu C-55/94 *Gebhard v Consigliodell'OrdinedegliAvvocati e Procuratoridi Milano* [1995] ECR I-4165) kao temelj razlikovanja uzima se trajanje aktivnosti pri čemu se sloboda pružanja usluga razmatra kao privremena aktivnosti u drugoj državi članici, te se procjenjuje osim trajanja aktivnosti i njezina redovitost, periodičnost ili kontinuitet. U novijem razdoblju praksa Europskog suda prilikom određivanja situacija radi li se o slobodi poslovnog nastana ili o slobodi pružanja usluga krećese u dva smjera. Kriteriji periodičnosti i ponavljanja ustanovljeni presudom *Gebhard* zamijenjeni su u korist kriterija ekonomske prirode aktivnosti, a tek podredno na namjeri pružatelja usluga da ude trajno na tržište rada u državi primateljici. Sud je uspostavio presumpciju da se svaka aktivnost koja

UFEU je široko odredio primjenu slobode poslovnog nastana te se ističe kako se sloboda poslovnog nastana jamči i pravnim i fizičkim osobama. Europski sud u svojoj praksi odredio je da svatko može koristiti pogodnosti odredbi čl. 49. do 55. UFEU-a te se pozivati na primjenu odredbi o slobodi poslovnog nastana.

Odredbom čl. 49. st. 1. UFEU-a (prije čl. 43. UEZ) zabranjuje se ograničavanje slobode poslovnog nastana državljanima jedne države članice na području druge države članice. Ta se zabrana odnosi i na ograničavanje osnivanja zastupništava, društava kćeri ili podružnica državljana države članice koji su pravo poslovnog nastana ostvarili na području druge države članice. Sloboda poslovnog nastana uključuje pravo pokretanja i obavljanja samostalne djelatnosti te osnivanje i upravljanje trgovačkim društvima<sup>14</sup> sukladno pretpostavkama koje

---

se s ekonomskog motrišta smatra uslugom *a priori* treba tretirati kao usluga. U hrvatskom pravu Zakonom o uslugama, NN br. 80/11, uređuje se pravo na poslovni nastan i slobodu pružanja usluga na teritoriju Republike Hrvatske (ne definira slobodu poslovnog nastana). U čl. 4. st. 1. definiraju se usluge kao svaka samostalna gospodarska djelatnost koja se uobičajeno obavlja za naknadu, ako nije obuhvaćena pravnim propisima vezanim uz slobodu kretanja roba, kapitala i osoba. Bitno razlikovanje slobode poslovnog nastana od slobode pružanja usluga odredbom čl. 612. st. 3. Zakona o trgovačkim društvima, NN br. 111/93, 34/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, pročišćeni tekst: 152/11, 111/12, 68/13 (dalje: ZTD), uvodi se razlikovanje slobode pružanja usluga od poslovnog nastana te se definira kako se obavljanjem djelatnosti ne smatra primjerice povremeno ili jednokratno obavljanje djelatnosti, odnosno obavljanje pojedinog posla (pojam slobode pružanja usluga u skladu s pravnom stečevinom EU-a). Je li riječ o trajnom obavljanju djelatnosti ocjenjuje se prema okolnostima konkretnog slučaja.

<sup>14</sup> Trgovačka društva temeljem čl. 49. st. 2. u vezi s čl. 54. UFEU-a su društva osnovana temeljem građanskog ili trgovačkog prava, uključujući i zadruge, te druge pravne osobe regulirane javnim ili privatnim pravom osim onih koji su neprofitne. Vidi i u Horak, H., Dumančić, K., PecotićKufman, J.: *Uvod u europsko pravo društava...*, op. cit., str. 104.

pravo države u kojoj se taj poslovni nastan ostvaruje predviđa za svoje državljane.<sup>15</sup>

U odnosu na razlikovanje između slobode pružanja usluga i slobode poslovnog nastana u paragrafu 77 Preambule Direktive o uslugama navodi se da „ako gospodarski subjekt otputuje u drugu državu članicu radi izvođenja uslužne djelatnosti, potrebno je razlikovati između slučajeva koji su predmet slobode poslovnog nastana i onih koji su, zbog privremene prirode dotične djelatnosti, predmet slobodnog kretanja usluga. Što se tiče razlikovanja između slobode poslovnog nastana i slobodnog kretanja usluga, u skladu sa sudskom praksom ključni element predstavlja činjenica ima li gospodarski subjekt poslovni nastan u državi članici u kojoj pruža dotičnu uslugu. Ako gospodarski subjekt ima poslovni nastan u državi članici u kojoj pruža svoje usluge, ulazi u područje primjene slobode poslovnog nastana. Ako, suprotno tomu, gospodarski subjekt nema poslovni nastan u državi članici u kojoj pruža svoje usluge njegove djelatnosti potpadaju pod slobodno kretanje usluga. Sud dosljedno smatra da se privremena priroda navedenih djelatnosti ne određuje jedino u svjetlu trajanja usluge, nego i u svjetlu njezine učestalosti, povremenosti i neprekidnosti. Činjenica da je aktivnost privremena ne znači da pružatelj ne smije posjedovati neku vrstu infrastrukture u državi članici u kojoj pruža uslugu, kao na primjer ured, poslovne prostore ili

---

<sup>15</sup> Čl. 49. st. 2. UFEU.

savjetovalište, ukoliko je takva infrastruktura nužna za pružanje dotične usluge.

Za razliku od odredbi UFEU o slobodi kretanja radnika i slobodi poslovnog nastana koje se temelje na ideji da se osobe koje prelaze granicu nacionalne države, u pravilu, moraju uskladiti sa zahtjevima države članice u koju dolaze, pružateljima usluga dopušteno je, u širokom opsegu, oslanjati se na pravni okvir njihove države članice dok pružaju usluge u inozemstvu.<sup>16</sup>

Obzirom da odredbe Direktive o uslugama primarno reguliraju pružanje usluga između država članica unutar Europske unije objekt njene primjene su prvenstveno državljani Unije. Iz cjelokupnog teksta Direktive i njezinom primjenom u praksi osobe pružatelji usluga ne trebaju osnivati pravnu osobu čime se osigurava veća mogućnost za organiziranje rada na određeno vrijeme. Upravo mogućnost obavljanja djelatnosti bez potrebe osnivanja pravne osobe osigurava slobodno kretanje profesionalaca u što se ubrajaju i dadilje.

---

<sup>16</sup> Horak, H., Dumančić, K.: *Problemi implementacije Direktive o uslugama u pravo RH – odustajanje od socijalnog modela na nacionalnom nivou?*, Zbornik pravnog fakulteta u Sveučilišta u Rijeci, Vol. 32, br.2, Rijeka, 2011.

## **2. DJELATNOST DADILJE U DRŽAVAMA ČLANICAMA EUROPSKE UNIJE**

Djelatnost dadilje u okviru politika Europske unije ulazi u doseg socijalnih (obiteljskih) usluga namijenjenih roditeljima s djecom. Ova djelatnost je u većini država članica Europske unije uređena zakonom.

Djelatnost dadilje obuhvaća pružanje usluge čuvanja i skrbi o djeci koja se obavlja izvan institucije, te kako je ranije navedeno ne ulazi u doseg javnih ovlasti države te je u pravu Europske unije obuhvaćena slobodom pružanja usluga.

Kada se razmatra djelatnost dadilje mora se uzeti u obzir da se ona može obavljati u obliku svakodnevne brige o djeci u okviru punog radnog vremena, ali i kao povremeno i privremeno čuvanje djece koje ne obuhvaća puno radno vrijeme te se odvija sukladno potrebama roditelja djeteta.<sup>17</sup> Također, kada se razmatra djelatnost dadilje u punom radnom vremenu ona može obuhvaćati veći broj djece različitih roditelja, dok kad se razmatra privremeno i povremeno čuvanje djece ono uglavnom obuhvaća jedno dijete ili eventualno više djece istih roditelja. Osim ovoga, djelatnost dadilje u punom radnom vremenu može se odvijati u stambenom ili poslovnom prostoru dadilje ili stambenom prostoru roditelja, dok se djelatnost privremenog i povremenog čuvanja u pravilu

---

<sup>17</sup> Ovakav način obavljanja djelatnosti dadilje naziva se „babysitting“ za razliku od svakodnevnog čuvanja djeteta koje se naziva „day care“.

odvija u stambenom prostoru roditelja. U tom smislu uvjeti koje treba zadovoljiti ovisno o načinu obavljanja djelatnosti dadilje trebali bi se razlikovati, te bi u slučaju čuvanja djece koje je povremeno i privremeno, oni trebali biti fleksibilniji i manje strogi, posebice uzimajući u obzir prostorne uvjete, dob djece, prethodno obrazovanje osobe koja uslugu pruža, nadzor nad obavljanjem djelatnosti i drugo.

Uvjeti koje treba zadovoljiti kako bi se omogućilo obavljanje djelatnosti dadilje moraju osigurati zaštitu djece i roditelja, ali istovremeno služe i kao zaštita pružatelja usluga. Zadovoljavanjem minimalnih kriterija određenih zakonom koji su potrebni za obavljanje djelatnosti dadilje kao i provođenjem nadzora od strane države nad zadovoljavanjem uvjeta istovremeno se osiguravaju i pružatelj usluga u slučaju nastanka eventualne štete u okviru obavljanja djelatnosti.<sup>18</sup>

Putem obavljanja djelatnosti dadilje omogućuje se samozapošljavanje jednog dijela nezaposlenih osoba (prvenstveno žena) kao i stvaranje mogućnosti zapošljavanja dadilja u okviru registrirane djelatnosti druge dadilje – koja dakle obavlja djelatnost dadilje i zapošljava drugu dadilju.

Dobrobit regulacije djelatnosti dadilja jest i davanje mogućnosti roditeljima da odaberu način skrbi o djeci, a ukoliko se odluče za skrb o djeci od strane dadilje omogućeno im je da se o njihovoj djeci skrbi profesionalno osposobljena osoba u primjerenim uvjetima i na primjeren

---

<sup>18</sup>Vidi na <http://www.mirroreyes.com/daycarelaw.html>

način, čiji se rad nadzire što doprinosi aktivnijoj potpori djeci i njihovim obiteljima.<sup>19</sup>

Važnost osiguravanja pružanja usluga skrbi i čuvanja djece prepoznata je i na nivou Europske unije. Na summitu u Barceloni<sup>20</sup> usvojeni su zaključci i ciljevi u odnosu na pružanje usluga čuvanja i skrbi o djeci te se navodi kako bi se osigurao cilj pune zaposlenosti Europsko Vijeće zaključilo je da države članice moraju ukloniti nerazmjernost žena na tržištu rada, te omogućiti brigu o djeci za najmanje 90% djece između 3 godine i godina obaveznog početka osnovnog školovanja i za najmanje 33% djece ispod 3 godine starosti do zaključno 2010. godine.

Studija Europske komisije „The provision of childcare services, A comparative review of 30 European Countries“<sup>21</sup> ukazuje da se ulaganje države u pružanje usluga skrbi i čuvanja djece opravdava nizom pozitivnih učinaka. Najčešći argument jest da ono dovodi do pozitivnog utjecaja na zapošljavanje žena. Povećanje zapošljavanja žena utječe na spolnu ravnopravnost, jača ekonomski rast i pomaže poboljšanju održivosti državnog blagostanja, posebice u odnosu na starenje stanovništva. Kao drugi argument ističe se činjenica da briga i skrb o

---

<sup>19</sup>VidinaMinistarstvosocijalnepolitike i mladih, djelatnostdadije, dostupnonawww.mspm.hr

<sup>20</sup>Vidi Presidency conclusions Barcelona European Council, 15 and 16 March 2002, SN 100/1/02 REV 1 dostupnona [http://europa.eu/.../barcelona\\_european\\_council.pdf](http://europa.eu/.../barcelona_european_council.pdf)

<sup>21</sup> Europska Komisija: „Theprovisionofchildcareservices A comparative review of 30 EuropeanCountries“, ožujak 2009, dostupno na <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2803&langId=en>

djeci može povećati stopu fertiliteta na način da djeca postanu manje skupa u smislu prihoda i karijernih mogućnosti za obitelji.

Na taj način kvalitetna briga o djeci može doprinijeti i smanjenju siromaštva. Veće sudjelovanje na tržištu rada smanjuje rizik od siromaštva posebice u starijoj dobi. Povećanje blagostanja roditelja može također smanjiti siromaštvo djece i na taj način poboljšati budućnost djece. Utjecaj na djecu može se očitovati i na način da visokokvalitetne usluge čuvanja i skrbi o djeci koje su služe razvoju djece osiguravajući ih s bogatom, stimulirajućom i sigurnom okolinom. Takve usluge mogu doprinijeti razvoju djeteta i socijalno ekonomskoj integraciji.

Usluge čuvanja djece koje su pristupačne i dostupne kvalitete od iznimne su važnosti za zaposlene roditelje. Osnovna tendencija Europske unije u odnosu na čuvanje djece zapravo predstavlja olakšavanje ulaska na tržište rada roditeljima na način da se osigura čuvanje i skrb o djeci već u najranijim godinama.<sup>22</sup> Međutim studija ukazuje na razlike u dostupnosti i mogućnostima za korištenje usluga skrbi i čuvanja djece u različitim državama članicama.<sup>23</sup> Na mrežnim

---

<sup>22</sup>VidinaEuropeanmonitoringcentreonchangedostupnona:

[http://eurofound.europa.eu/emcc/content/source/eu06015a.htm?p1=ef\\_publication&p2=null](http://eurofound.europa.eu/emcc/content/source/eu06015a.htm?p1=ef_publication&p2=null)

<sup>23</sup> Primjerice u kategoriji djece od 0-2 godine korištenje formalnih oblika brige o djeci variralo je u 2006 od 73% u Danskoj do 2% u Češkoj i Poljskoj. U sedam država članica (Danskoj, Nizozemskoj, Švedskoj, Belgiji, Španjolskoj, Portugalu i Velikoj Britaniji) i Islandu i Norveškoj korištenje usluga čuvanja djece je iznad ili u skladu s ciljevima postavljenima na Barcelona



stranicama Vijeća Europe obuhvaćeni su oblici pružanja usluga čuvanja i brige o djeci u 47 država članica.<sup>24</sup> Uočavaju se razlike koje potječu iz povijesnih i drugih razlika između država članica. Kada se razmatraju države članice Europske unije može se uočiti različiti stupanj razvoja usluga čuvanja i brige o djeci posebice u odnosu na „nove“ države članice koje su u pravilu na nižem stupnju razvoja, te se očekuje brzi rast i razvoj ove vrste usluga u odnosu na „stare“ države članice u kojima su usluge brige i čuvanja djece razvijene te se politika skrbi bazira na kvantiteti i fleksibilnosti usluga.<sup>25</sup>

Kako bi se uredilo predmetnu djelatnost i u Republici Hrvatskoj donesen je Zakon o dadiljama.<sup>26</sup> Međutim, Zakon regulira djelatnost dadilje vodeći pritom računa jedino o situacijama kada djelatnost dadilje obavljaju osobe koje su za to stručno osposobljene te to obavljaju kao svoje jedino zanimanje u punom radnom vremenu. Djelatnost dadilje po svojem je karakteru kompleksna, te je veoma često obavljaju osobe uz svoje glavno zanimanje, bez prethodnog obrazovanja za posao dadilje, te povremeno i privremeno. Zakonsko rješenje stoga nije primjereno za ovakve situacije obzirom da osnivanjem obrta kao jedinog predviđenog

---

Summitu od 33%. U brojnim državama usluge čuvanja djece koriste se samo povremeno i ne pokrivaju puni radni tjedan. Korištenje formalnih oblika čuvanja djece raste s dobi djece.

<sup>24</sup> Podatci sakupljeni od strane Vijeća Europe ukazuju na različitosti u pogledu brige i skrbi o djeci u državama članicama. Council of Europe Family Policy Data base, podatci su dostupni na: [http://www.coe.int/t/dg3/familypolicy/Source/3\\_4\\_1%20Child%20care%20services.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/familypolicy/Source/3_4_1%20Child%20care%20services.pdf)

<sup>25</sup> Više vidi na

[http://eurofound.europa.eu/emcc/content/source/eu06015a.htm?p1=ef\\_publication&p2=null](http://eurofound.europa.eu/emcc/content/source/eu06015a.htm?p1=ef_publication&p2=null)

<sup>26</sup> Zakon o dadiljama (Narodne novine 37/13)

načina na koji se djelatnost dadilje može obavljati neće biti prihvaćeno od strane tih pružatelja usluga.

Zakonom se uređuju uvjeti za obavljanje djelatnosti i poslova dadilje, način obavljanja djelatnosti i poslova dadilje, stručna osposobljenost i stručno usavršavanje dadilje, postupak izdavanja rješenja o ispunjavanju uvjeta za obavljanje djelatnosti dadilje, upis osobe koja obavlja djelatnost dadilje u poseban registar, upis dadilje u poseban imenik, subvencioniranje obavljanja djelatnosti dadilje, nadzor nad primjenom zakona, kazne za postupanje suprotno odredbama zakona.

### **3. PRAVNI OKVIR IZVANINSTITUCIJSKOG ČUVANJA DJECE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

#### **3.1. Sloboda pružanja usluga kao pravni okvir za djelatnost dadilje**

Nakon ulaska Republike Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije pravne i fizičke osobe s poslovnim nastanom u državama članicama Europske unije mogu ostvarivati svoje pravo na poslovni nastan i na slobodno pružanje usluga u Republici Hrvatskoj pod istim uvjetima pod kojima djeluju i domaći pružatelji usluga. Isto tako hrvatski pružatelji usluga mogu svoju djelatnost obavljati u svim drugim državama članicama Europske unije. Direktivom o uslugama u odredbi čl. 16 jamči se sloboda pružanja usluga te se navodi kako države članice poštuju pravo pružatelja usluga da djeluje u državi članici u kojoj nemaju poslovni nastan. Država članica u kojoj se pruža usluga osigurava slobodni pristup i slobodno izvođenje uslužne djelatnosti na svojem teritoriju. Države članice ne smiju uvjetovati pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti na svojem teritoriju ispunjavanjem nekog zahtjeva koji ne poštuje sljedeća načela: nediskriminacije, nužnosti i razmjernosti. Države članice ne smiju ograničiti slobodu pružanja usluga ako pružatelj ima poslovni nastan u drugoj državi članici, namećući neki od zahtjeva: a) obvezu da pružatelj usluga ima poslovni nastan na njihovom teritoriju, b) obvezu da pružatelj dobije ovlaštenje od njihovih nadležnih tijela, uključujući upis u registar ili registraciju kod profesionalnog tijela ili udruženja na njihovom teritoriju, osim u

slučajevima predviđenima u Direktivi ili drugim aktima prava Zajednice, c) zabranu da pružatelj uspostavi neki oblik ili vrstu infrastrukture na njihovom teritoriju, uključujući ured ili kancelariju potrebnu za dostavljanje navedenih usluga.

Kako bi se harmoniziralo nacionalno zakonodavstvo sa zakonodavstvom Europske unije u području slobode pružanja usluga, u Hrvatskoj je donesen Zakon o uslugama. Radi se o „krovnom zakonu“ kojim se na jednom mjestu reguliraju sve usluge te se njime implementira Direktiva o uslugama u hrvatsko zakonodavstvo.

Zakonom o uslugama propisuju se opće odredbe kojima se pružateljima usluga olakšava ostvarivanje prava poslovnog nastana i slobode pružanja usluga na teritoriju Republike Hrvatske. Zakon o uslugama preuzeo je izričaj Direktive o uslugama te je u odredbi čl.2, st.2 Zakona navedeno kako odredbe Zakona o uslugama ne utječu na niz usluga i to na: liberalizaciju usluga od općeg gospodarskog interesa rezerviranih za javna ili privatna tijela, privatizaciju javnih tijela koja pružaju usluge, ukidanje monopola u području pružanja usluga, potpore koje dodjeljuju države ugovornice Ugovora o europskom gospodarskom prostoru, a koje su obuhvaćene propisima Europske unije o tržišnom natjecanju, slobodno definiranje usluga koje se smatraju uslugama od općeg gospodarskog interesa, načine njihove organizacije i financiranja sukladno propisima o državnoj potpori te specifične obveze kojima podliježu, ostvarivanje temeljnih prava, prava na pregovore,

zaključivanje i provedbu kolektivnih ugovora, propise iz radnog prava, uključujući propise o zaštiti zdravlja i sigurnosti na radu, propise o socijalnoj sigurnosti (uključujući obvezno zdravstveno i mirovinsko osiguranje), propise iz kaznenog prava, propise radi zaštite i promicanja kulturne ili jezične raznolikosti te pluralizma medija i područje oporezivanja.

Osim ovoga u odredbi čl. 2, st. 3 Zakona o uslugama propisano je da se Zakon ne primjenjuje na negospodarske usluge od općeg interesa, financijske usluge, elektroničke komunikacijske mreže i usluge te elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu, koje su uređene posebnim propisima donesenim iz područja elektroničkih komunikacija, usluge na području prometa, uključujući gradski prijevoz, taksu službu, prijevoz vozilom hitne medicinske pomoći, prijevoz vozilom za sanitetski prijevoz i lučke djelatnosti, usluge agencija za privremeno zapošljavanje, djelatnosti zdravstvenih usluga bez obzira na to pružaju li ih zdravstvene ustanove, privatna praksa ili trgovačko društvo za obavljanje zdravstvene djelatnosti, bez obzira na način na koji su organizirane i financirane na nacionalnoj razini te bez obzira jesu li javne ili privatne. Ova iznimka obuhvaća zdravstvenu zaštitu i ljekarničke usluge koje zdravstveni djelatnici pružaju pacijentima kako bi ocijenili, zadržali ili poboljšali njihovo zdravstveno stanje, audiovizualne usluge, uključujući kinematografske, bez obzira na način njihovog produciranja, distribucije i prijenosa, te radijsko emitiranje, igre na sreću koje uključuju lutrijske igre, igre u

kasinima, kladioničarske igre i igre na sreću na automatima, djelatnosti povezane s izvršavanjem službenih ovlasti, socijalne usluge u području stanovanja, dječje skrbi te potpore obiteljima i osobama koje trebaju trajnu, privremenu ili povremenu pomoć, koje osigurava država, od nje ovlaštenu pružatelji usluga ili dobrotvorne organizacije koje je država priznala kao takve, usluge privatne zaštite i usluge javnih bilježnika i javnih ovršitelja, koje imenuje rješenjem čelnik središnjeg tijela državne uprave nadležnog za pravosuđe.

Zakon je zadržao podjelu usvojenu u Direktivi o uslugama te navodi na koje usluge „ne utječe“, odnosno na koje se usluge „ne primjenjuje“ (tako se u čl. 1 Direktive navode usluge na koje Direktiva ne utječe: engl. „not deal with“ i „does not affect“, odnosno u čl. 2 Direktive navodi se kako se ona ne primjenjuje: engl. „not apply“ na iste one usluge redom kako su navedene u odredbi čl. 2. Zakona o uslugama). Zakon ovdje u potpunosti slijedi Direktivu o uslugama pri čemu se ne definira razlika između pojma „ne utječe na“ i „ne primjenjuje se“.

Pretpostavljamo da se radi o izuzimanju iz dosega direktive svih pobrojanih usluga bez obzira uz koji su od ova dva pojma vezane.

Također u odredbi čl. 16 Zakona o uslugama navodi se kako se odredbe Zakona o uslugama ne primjenjuju na usluge od općeg gospodarskog interesa uključujući poštanski sektor, elektroenergetski sektor, opskrbu plinom, distribuciju i opskrbu vodom, usluge gospodarenja otpadom,

pravila o radu izaslanih radnika, pravila o zaštiti osobnih podataka i drugo sve kako je navedeno u odredbi čl. 17 Direktive o uslugama uz termin engl. „*shall not apply*.“ Zakon i ovdje u potpunosti slijedi izričaj Direktive.

Zakon o uslugama je opći zakon s kojim je potrebno uskladiti sve ostale posebne propise koji se odnose na pravo poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga (čl. 3, st. 1. Zakona o uslugama), te se temeljem odredbe čl. 3, st.3 u slučaju sukoba Zakona o uslugama s odredbama posebnog propisa koji uređuje uvjete za poslovni nastan ili slobodno pružanje usluga u specifičnim sektorima ili za specifične struke, primjenjuju odredbe posebnog propisa, uključujući propise o radu izaslanih radnika, propise o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, propise o izvođenju djelatnosti televizijskog emitiranja i propise o reguliranim profesijama. Zakon o dadiljama jest poseban propis u odnosu na Zakon o uslugama.

Jedan od ciljeva Zakona o uslugama je administrativno pojednostavljenje slobode primanja i pružanja usluga i slobode poslovnog nastana. Temeljem Zakona formira se nadležno upravno tijelo koje je dužno postupati u postupcima ostvarenja prava na slobodu poslovnog nastana prema načelima zakonitosti, razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa, pomoći stranci i učinkovitosti i ekonomičnosti (čl. 5 Zakona o uslugama), a koje je tijelo svako tijelo koje sukladno svom djelokrugu rada i ovlastima nadzire ili regulira

uslužne djelatnosti u Republici Hrvatskoj (čl. 4, st.1, t.9 Zakona o uslugama). Ova odredba Zakona temelji se na odredbi čl. 5, st.1. Direktive o uslugama kojim se nalaže državama članicama da ispituju postupke i formalnosti koje se primjenjuju za pristup uslužnoj djelatnosti i obvezu država članica da ukoliko uoči da procedure nisu dovoljno jednostavne da ih pojednostavni.

Jedno od temeljnih dostignuća Direktive o uslugama jest određivanje mjere do koje ona olakšava poslovni nastan za pružatelje usluga. Pružatelji usluga koji se žele nastaniti u drugoj državi članici, u pravilu moraju udovoljiti zakonodavstvu države članice u kojoj se pruža usluga. Ovaj zahtjev bio je oslabljen kroz sudsku praksu putem određivanja općih pravila nediskriminacije, nužnosti, proporcionalnosti i uzajamnog priznanja.<sup>27</sup>

### **3.2. Institucijska i izvaninstitucijska skrb o djeci**

U području čuvanja i skrbi o djeci (prije svega predškolske dobi) razlikuju se dva temeljna oblika: institucijsko i izvaninstitucijsko. Pod institucijskom skrbi predškolske djece smatramo dječje vrtiće kao javne ustanove koje djelatnost predškolskog odgoja obavljaju kao javnu službu. Županije, Grad Zagreb, gradovi i općine (jedinice lokalne

---

<sup>27</sup> Vidi u Horak, H., Dumančić, K.: Problemi implementacije Direktive o uslugama u pravo RH – odustajanje od socijalnog modela na nacionalnom nivou?, Zbornik pravnog fakulteta u Sveučilišta u Rijeci, Vol. 32, br.2, Rijeka, 2011



uprave i samouprave) imaju pravo i obvezu odlučivati o potrebama i interesima građana na svom području za organiziranjem i ostvarivanjem programa predškolskog odgoja te radi zadovoljenja tih potreba osnivati dječje vrtiće. Odredbom čl. 7 Zakona o predškolskom odgoju i naobrazbi<sup>28</sup> propisano je da osnovati dječji vrtić mogu Republika Hrvatska, jedinice lokalne uprave i samouprave, vjerske zajednice i druge domaće pravne i fizičke osobe, tako da oni ovisno o svojem osnivaču mogu biti državni, gradski, privatni ili vjerski.

Sukladno odredbama Zakona o društvenoj brizi o djeci predškolskog uzrasta<sup>29</sup> osim gore navedenih osoba kao ovlaštenika o vođenju društvene brige o djeci postojala je mogućnost da se društvena briga o djeci može ostvarivati i osobnim radom građana koji obavljaju poslove njege, odgoja i zaštite djece, odnosno čuvanja djece u određenim prostorima građansko-pravnih osoba (čl. 13 Zakona o društvenoj brizi o djeci predškolskog uzrasta).

Stupanjem na snagu Zakona o predškolskom odgoju i naobrazbi prestao je važiti Zakon o društvenoj brizi o djeci predškolskog uzrasta čime je prestalo i pravo na obavljanje poslova fizičkim osobama kojima je odobreno obavljanje poslova čuvanja djece samostalnim osobnim radom ili kao sporedno zanimanje. Nakon ukidanja ove mogućnosti, sve do donošenja Zakona o dadiljama u Republici Hrvatskoj se djelatnost čuvanja djece mogla obavljati samo putem predškolskih ustanova te nije

---

<sup>28</sup>Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi (NN 10/97, 107/07, 94/13)

<sup>29</sup> Zakon o društvenoj brizi o djeci predškolskog uzrasta (NN 18/91 (pročišćeni tekst), NN 27/93)

postojala mogućnost obavljanja navedene djelatnosti od strane fizičkih ili pravnih osoba. U takvim okolnostima, a s obzirom na postojanje velikog nedostatka mjesta u predškolskim ustanovama pojavila se dodatna potreba za razvojem djelatnosti dadilje kao izvaninstitucijskog oblika skrbi o djeci u okviru predškolskog odgoja. Za razliku od institucijskog čuvanja djece koje obuhvaća djecu predškolskog uzrasta, djelatnost dadilje kako je regulirana Zakonom o dadiljama obuhvaća i čuvanje i skrb o djeci i nakon predškolske dobi sve do 14 godina djeteta (čl. 6 Zakona o dadiljama).

Međutim, unatoč nepostojanju zakonskog uređenja koje bi uređivalo obavljanje djelatnosti dadilje, u društvu je zaživjelo „čuvanje djece“. Izostanak posebne regulative koja bi uređivala navedeno područje omogućio je da osobe koje se bave čuvanjem i skrbi o djeci ostvaruju profit pružanjem usluga, i to u zoni „sive ekonomije“. Osim ovog društvenog problema nije postojala zaštita djece i roditelja, te nedostatak kontrolnih mehanizama u obavljanju djelatnosti.

Međutim, prilikom donošenja Zakona o dadiljama regulirano je samo čuvanje djece koje bi na neki način zamijenilo institucijsko čuvanje djece. Zakon regulira situacije čuvanja djece u punom radnom vremenu, te nije uzeto u obzir da se čuvanje djece često obavlja od strane osoba koje posao obavljaju kao sporedni posao ili kao umirovljenici i studenti, te da postupak registracije obrta osim što uzrokuje veliki trošak predstavlja i administrativnu prepreku za obavljanje djelatnosti dadilje.

Kao rezultat ovakvog zakonskog rješenja koje je obuhvatilo samo jedan od načina čuvanja djece i to od strane osoba koje, u vlastitom prostoru, odnosno prostoru koji koriste za stanovanje, naplatno čuvaju i skrbe o djeci, odnosno osoba koje dijete čuvaju u domu roditelja i to u punom radnom vremenu kao obrtnici do sada je prema dostupnim podacima registrirano samo četiri obrta za čuvanje djece i to isključivo u poslovnom prostoru/stanu dadilje.

Izvaninstitucijsko čuvanje i skrb o djeci odvija se temeljem Zakona o dadiljama u stambenom ili poslovnom prostoru pri čemu stambeni prostor može biti stambeni prostor obrtnika ili stambeni prostor roditelja. Temeljem čl. 5 Zakona o dadiljama stambeni prostor se definira kao prostor u kojem obrtnik stanuje, a koji koristi za obavljanje djelatnosti dadilje te za koji ima dokaz o korištenju i za koji je nadležno tijelo utvrdilo da ispunjava uvjete sukladno odredbama Zakona o dadiljama i Pravilnika o uvjetima prostora, opremljenosti prostora odgovarajućom opremom i ostalim uvjetima za obavljanje djelatnosti dadilje.<sup>30</sup>Djelatnost dadilje može se obavljati i u poslovnom prostoru koji koristi obrtnik za obavljanje djelatnosti dadilje te za koji ima dokaz o korištenju i za koji je nadležno tijelo utvrdilo da ispunjava uvjete, sukladno odredbama ovoga Zakona i Pravilnika o uvjetima prostora,

---

<sup>30</sup> Pravilnik o uvjetima prostora, opremljenosti prostora odgovarajućom opremom i ostalim uvjetima za obavljanje djelatnosti dadilje (Narodne novine 74/13)

opremljenosti prostora odgovarajućom opremom i ostalim uvjetima za obavljanje djelatnosti dadilje.<sup>31</sup>

Stambeni prostor roditelja je stambeni prostor roditelja djeteta u kojem se obavlja djelatnost dadilje. U slučaju kada se djelatnost dadilje temeljem Zakona o dadiljama obavlja u stambenom prostoru roditelja djeteta, nisu propisani nikakvi posebni uvjeti koje bi taj prostor trebao zadovoljiti.<sup>32</sup> Upravo ova odredba Zakona o dadiljama otvara mogućnost za pojednostavljenje i rješenje problema koji je nastao vezano za obavljanje djelatnosti dadilje na privremenoj ili povremenoj osnovi na način da se omogući dadiljama koje obavljaju djelatnost dadilje privremeno i povremeno u stanu roditelja djeteta da ne osnivaju obrt, već da sukladno Zakonu o obrtu registriraju svoju djelatnost kao sporedno zanimanje. Kako Zakon o dadiljama već predviđa da za slučaj kada se dijete čuva u stanu roditelja nije potrebno zadovoljiti nikakve posebne prostorne uvijete u odnosu na taj stan ovime se otvara mogućnost da se unesu i prilagode izmjene Zakona o dadiljama kojima bi se omogućilo da se djelatnost dadilje kada se obavlja u stanu roditelja djeteta obavlja kao sporedno zanimanje.

---

<sup>31</sup> Pravilnika o uvjetima prostora, opremljenosti prostora odgovarajućom opremom i ostalim uvjetima za obavljanje djelatnosti dadilje (Narodne novine 74/13)

<sup>32</sup> Čl. 7, st. 2 Zakona o dadiljama

Veoma strogi prostorni uvjeti koji moraju biti zadovoljeni kako bi se obrt dadilje registrirao doprinose sigurnosti djece prije svega, međutim mora se voditi računa o tome da će takve uvjete moći zadovoljiti veoma mali broj osoba koje obrt žele registrirati. Također potrebno je voditi računa da osobe koje izdaju uvjerenje o zadovoljavanju zakonom i pravilnikom utvrđenih uvjeta te uvjete poznaju, te ih dosljedno i pravilno primjenjuju.

Kao što je ranije navedeno stambeni prostor roditelja idealno je mjesto za pružanje privremenog i povremenog čuvanja djece na način da se osoba koja takve usluge pruža registrira u okviru Zakona o obrtu kao osoba koja obavlja sporedno zanimanje.

### **3.3. Registracija djelatnosti dadilje**

Zakonom o dadiljama uređuje se sadržaj, način i uvjeti za obavljanje djelatnosti dadilje, prava i obveze dadilje i osobe koja obavlja poslove u okviru registrirane djelatnosti dadilje, stručna osposobljenost i stručno usavršavanje dadilje, nadzor nad primjenom Zakona i druga pitanja bitna za obavljanje djelatnosti dadilje (čl. 1 Zakona o dadiljama).

Odredba čl. 5 Zakona o dadiljama definira dadilju kao fizičku osobu koja djelatnost dadilje obavlja kao obrtnik ili je zaposlena kod obrtnika (pomoćna dadilja) koji obavlja djelatnost dadilje te koja je upisana u imenik dadilja. Djelatnost dadilje može obavljati i pomoćna dadilja.

Pomoćna dadilja je fizička osoba koja je zaposlena kod obrtnika koji obavlja djelatnost dadilje te koja neposredno i osobno pruža pomoć dadilji u čuvanju i skrbi za djecu, a upisana je u imenik pomoćnih dadilja.

Temeljem definicije dadilje razvidno je da je preduvjet za obavljanje djelatnosti dadilje registracija u registar obrtnika, odnosno otvaranje i registracija obrta temeljem Zakona o obrtu. Registracijom obrta zapravo se ostvaruje poslovni nastan dadilje u određenoj državi članici gdje se nalazi sjedište obrta. Kako bi se moglo obavljati djelatnost dadilje fizička osoba mora je obavljati kao obrtnik, odnosno kao osoba koja je zaposlenik obrta.

U slučaju kada djelatnost dadilje obavlja osoba koja nije državljanin Republike Hrvatske iznimno, u odnosu na obavljanje djelatnosti dadilje kao obrtnika ili zaposlenika obrta, osoba koja ispunjava uvjete za obavljanje djelatnosti dadilje, odnosno poslova dadilje u okviru registrirane djelatnosti sukladno propisima države članice Europske unije ili države ugovornice Ugovora o Europskom gospodarskom prostoru, može u Republici Hrvatskoj obavljati djelatnost dadilje, odnosno poslove dadilje u okviru registrirane djelatnosti, na način propisan Zakonom o dadiljama, nakon što se upiše u imenik dadilja, te nakon što nadležnom obiteljskom centru dostavi dokaz ima poslovni ili stambeni prostor te opremu koja ispunjava uvjete za obavljanje

djelatnosti dadilje, osim ako djelatnost dadilje obavlja kod roditelja djeteta (čl. 6 Zakona o dadiljama).

Temeljem čl. 6, st. 5 Zakona o dadiljama osoba koja ispunjava uvjete za obavljanje poslova dadilje sukladno propisima države članice Europske unije ili države ugovornice Ugovora o Europskom gospodarskom prostoru, a ne obavlja ih u okviru registrirane djelatnosti sukladno tim propisima, može u Republici Hrvatskoj obavljati poslove dadilje u okviru registrirane djelatnosti kao obrtnik sukladno uvjetima iz ovoga Zakona ili kao zaposlenik obrta koji obavlja djelatnost dadilje sukladno odredbama ovoga Zakona.

Iz ove odredbe proizlazilo bi da osoba koja ima registriranu djelatnost u nekoj drugoj državi članici Europske unije može obavljati djelatnost dadilje bez potrebe da osniva obrt u Republici Hrvatskoj već je dovoljno da se upiše u imenik dadilja. Osoba koja nema registriranu djelatnost u drugoj državi članici mora u Republici Hrvatskoj osnovati obrt za obavljanje djelatnosti dadilje.

Drugim riječima, razlikuje se situacija je li osoba koja je državljanin države članice Europske unije ili države ugovornice Ugovora o Europskom gospodarskom prostoru obavlja djelatnost dadilje kao registriranu djelatnost u svojoj državi članici i u tom slučaju nije u obvezi osnovati obrt u Republici Hrvatskoj ili ona ne obavlja djelatnost dadilje u okviru registrirane djelatnosti u svojoj državi članici i u tom

slučaju mora registrirati obrt u Republici Hrvatskoj. Ukoliko se ova odredba može ovako tumačiti time bi bili zadovoljeni kriteriji za ostvarivanje slobode poslovnog nastana u pravu Europske unije, međutim ukoliko se djelatnost dadilje razmatra kao slobodno pružanje usluga dovoljno bi bilo da se osoba samo registrira kod nadležnog tijela u Republici Hrvatskoj i temeljem toga obavlja svoju djelatnost bez potrebe ostvarivanja poslovnog nastana (kroz osnivanje obrta).<sup>33</sup>

Člankom 7. Zakona o dadiljama određeno je kako obrtnik može obavljati djelatnost dadilje ako je upisan u obrtni registar s registriranom djelatnošću dadilje, upisan je u imenik dadilja, sukladno odredbama Zakona o dadiljama i ima poslovni ili stambeni prostor te opremu koja ispunjava uvjete za obavljanje djelatnosti dadilje (s iznimkom kada se djelatnost dadilje obavlja u stambenom prostoru roditelja).

Uvjeti kojima mora udovoljiti osoba kako bi obavljala djelatnost dadilje, odnosno pomoćne dadilje određeni u čl. 8 Zakona o dadiljama moraju biti ispunjeni kumulativno. Dadilja može biti osoba koja je poslovno sposobna; ima prebivalište, odnosno odobren boravak u Republici Hrvatskoj; ima opću zdravstvenu sposobnost za rad, što dokazuje potvrdom ovlaštene zdravstvene ustanove ili specijalista medicine rada u privatnoj praksi; nije pravomoćno osuđena te se protiv nje ne vodi kazneni postupak za kaznena djela protiv života i tijela, protiv slobode i

---

<sup>33</sup> Vidi u Zakonu o uslugama.



prava čovjeka i građanina, protiv vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom, protiv spolne slobode i spolnog ćudoređa, protiv časti i ugleda, protiv braka, obitelji i mladeži, protiv imovine i protiv zdravlja ljudi iz Kaznenog zakona,<sup>34</sup> te kaznena djela protiv života i tijela, kaznena djela protiv osobne slobode, kaznena djela protiv časti i ugleda, kaznena djela protiv spolne slobode, kaznena djela spolnog zlostavljanja i iskorištavanja djeteta, kaznena djela protiv braka, obitelji i djece, kaznena djela protiv zdravlja ljudi i kaznena djela protiv imovine iz Kaznenog zakona,<sup>35</sup> nema izrečenu sigurnosnu mjeru ili zaštitnu mjeru zabrane obavljanja djelatnosti pravomoćnom sudskom presudom, rješenjem o prekršaju ili odlukom nadležnog tijela dok ta mjera traje, odnosno koja nema izrečenu mjeru za zaštitu prava i dobrobiti djeteta sukladno posebnom propisu; nema izrečenu prekršajno pravnu sankciju za nasilje u obitelji; poznaje hrvatski jezik i latinično pismo; ima najmanje srednjoškolsko obrazovanje; stručno je osposobljena, upisana je u imenik dadilja.

Kada se razmatra prekogranično pružanje usluge dadilje, osobe koje su državljani drugih država članica Europske unije, odnosno država ugovornica Ugovora o Europskom gospodarskom prostoru uvjet

---

<sup>34</sup> Kazneni zakon (Narodne novine 110/97, 27/98, 50/00, 129/00, 51/01, 111/03, 190/03, 105/04, 84/05, 71/06, 110/07, 152/08 i 57/11)

<sup>35</sup> Kazneni zakon (Narodne novine 125/11 i 144/12)

prebivališta/boravišta u Republici Hrvatskoj kao i poznavanja hrvatskog jezika ne mora biti zadovoljen (odredba čl. 8, st. 3. Zakona o dadiljama). Djelatnost dadilje može se obavljati u stambenom ili poslovnom prostoru. Stambeni prostor može biti stambeni prostor obrtnika ili stambeni prostor roditelja. Stambeni prostor obrtnika je prostor u kojem obrtnik stanuje, a koji koristi za obavljanje djelatnosti dadilje te za koji ima dokaz o korištenju i za koji je nadležno tijelo utvrdilo da ispunjava uvjete sukladno odredbama Zakona o dadiljama i Pravilnika o uvjetima prostora, opremljenosti prostora odgovarajućom opremom i ostalim uvjetima za obavljanje djelatnosti dadilje (NN 74/13).

Stambeni prostor roditelja je stambeni prostor roditelja djeteta u kojem se obavlja djelatnost dadilje. U slučaju kada dadilja obavlja djelatnost u stambenom prostoru roditelja predmetni prostor ne mora zadovoljavati posebne uvjete kao što je to slučaj kada se djelatnost obavlja u stambenom ili poslovnom prostoru obrtnika. Ova odredba, kako je već ranije navedeno otvara mogućnost da se obavljanje djelatnosti dadilje u stanu roditelja djeteta koje je povremenog, odnosno privremenog karaktera obavlja kao sporedno zanimanje temeljem Zakona o obrtu.

Poslovni prostor je prostor koji koristi obrtnik za obavljanje djelatnosti dadilje te za koji ima dokaz o korištenju i za koji je nadležno tijelo utvrdilo da ispunjava uvjete, sukladno odredbama Zakona o dadiljama i Pravilnika o uvjetima prostora, opremljenosti prostora odgovarajućom opremom i ostalim uvjetima za obavljanje djelatnosti dadilje.

Pravilnikom o uvjetima prostora, opremljenosti prostora odgovarajućom opremom i ostalim uvjetima za obavljanje djelatnosti dadilje propisuju se uvjeti prostora, opremljenosti prostora odgovarajućom opremom i ostali uvjeti za obavljanje djelatnosti dadilje u stambenom ili poslovnom prostoru namijenjenom za obavljanje djelatnosti dadilje. Pravilnikom su detaljno propisani uvjeti koje stambeni ili poslovni prostor obrtnika mora zadovoljavati kako bi se u njemu mogla obavljati djelatnost dadilje. O zadovoljavanju uvjeta određenih Pravilnikom odlučuje rješenjem nadležni ured državne uprave u županiji, odnosno upravno tijelo Grada Zagreba. Rješenjem se utvrđuje da su ispunjeni uvjeti za obavljanje djelatnosti dadilje propisani Pravilnikom te se obvezno između ostalog navodi oznaka prostora na koje se rješenje odnosi uz napomenu radi li se o stambenom ili poslovnom prostoru. Najveći broj djece za čuvanje koje određeni stambeni ili poslovni prostor ispunjava uvjete, a u okviru najvećeg dopuštenog broja djece koja se mogu čuvati, odnosno o kojima se može brinuti i skrbiti u jednom stambenom ili poslovnom prostoru, a kako je to propisano Zakonom o dadiljama te ispunjava li predmetni stambeni ili poslovni prostor u kojem se pružaju usluge teže pokretnoj djeci ili djeci u invalidskim kolicima nesmetan pristup, kretanje i boravak u prostoru toj djeci.

Rješenje o zadovoljavanju uvjeta propisanih Pravilnikom preduvjet je za registraciju obrta dadilje ukoliko se djelatnost obavlja izvan doma roditelja djeteta.

Obzirom na preduvjet zadovoljavanja prostornih i sigurnosnih uvjeta za obavljanje djelatnosti dadilje u stambenom ili poslovnom prostoru dadilje valja uzeti u obzir da se u smislu europskog zakonodavstva ovo može i dalje smatrati ostvarivanjem slobode pružanja usluga. Međutim, obzirom da se radi o trajnom obavljanju djelatnosti, za što je potrebno opremiti i organizirati poseban prostor, ovaj oblik čuvanja djece mora se promatrati i s aspekta slobode poslovnog nastana, bez obzira što temeljem Zakona o dadiljama u slučaju kada djelatnost dadilje obavlja osoba iz države članice Europske unije ili država ugovornica Ugovora o europskom gospodarskom prostoru nije potrebno da osoba ima poslovni nastan ili prebivalište u Republici Hrvatskoj (čl. 8, st.3 Zakona o dadiljama).

Obzirom na brojne uvjete koje treba zadovoljiti kako bi se registrirao obrt za čuvanje djece kada se ona čuvaju u stambenom ili poslovnom prostoru obrtnika valjalo je voditi računa prvenstveno o sigurnosti djece. No, s obzirom na ove uvjete za očekivati je da će se relativno mali broj osoba odlučiti na obavljanje djelatnosti u vlastitom prostoru, te će većina registriranih obrtnika vjerojatno obavljati djelatnost u prostoru roditelja. Ovome u prilog govori i činjenica da su u praksi županijski uredi državne uprave u čiju nadležnost ulazi donošenje rješenja o zadovoljavanju prostornih uvjeta u postupku reorganizacije.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Vidi na [ww.dadilje.info](http://ww.dadilje.info)

Temeljem čl. 16 Zakona o dadiljama propisano je kako obrtnik može zaposliti jednu ili više dadilja ili pomoćnih dadilja, sukladno propisima kojima se uređuju radni odnosi, kada se djelatnost dadilje obavlja u stambenom ili poslovnom prostoru. Kada se djelatnost dadilje obavlja u stambenom prostoru roditelja takva mogućnost ne postoji već je djelatnost dadilje dužan osobno obavljati obrtnik koji je za takvu djelatnost registriran. Ovakva odredba pretpostavlja da se djelatnost pomoćne dadilje ne može obavljati u prostoru roditelja čime se ograničava poduzetnička sloboda pojedinca, te se ono svodi isključivo na organizirano čuvanje djece u prostoru obrtnika.

Također i u tom smislu razvidna je potreba za razlikovanjem trajnog obavljanja djelatnosti dadilje od privremenog i povremenog obavljanja poslova dadilje čime se otvara mogućnost za registraciju privremenog i povremenog obavljanja djelatnosti kao sporednog zanimanja imajući na umu da osobe koje djelatnost dadilje obavljaju kao sporedno zanimanje također moraju biti primjereno stručno osposobljene.

### **3.4. Stručno osposobljavanje dadilje**

Kao preduvjet za obavljanje djelatnost dadilje predviđen je uspješni završetak programa osposobljavanja za poslove dadilje. Zakonom o dadiljama predviđeno je da dadilja stječe stručnu osposobljenost završavanjem programa osposobljavanja za poslove dadilje, koji donosi

ministar nadležan za obrazovanje odraslih uz prethodno mišljenje ministarstva nadležnog za socijalnu politiku, sukladno odredbama Zakona o obrazovanju odraslih (NN 17/07) i provedbenim propisima donesenim na temelju tog Zakona. Programom osposobljavanja određuje se naziv programa, obrazovni sektor, razina složenosti poslova, trajanje programa, opravdanost donošenja programa, uvjeti upisa u program, način izvođenja programa, način provedbe vježbi i praktične nastave, materijalni i kadrovski uvjeti za izvođenje programa te ostale odrednice u skladu sa Zakonom o obrazovanju odraslih i provedbenim propisima donesenim na temelju tog Zakona. Program osposobljavanja za poslove dadilje mogu provoditi ustanove za obrazovanje odraslih koje su kod ministarstva nadležnog za obrazovanje odraslih ishodile rješenje o odobrenju izvođenja programa osposobljavanja za poslove dadilje. Osobe koje imaju završen studij predškolskog odgoja, smatra se da imaju stručnu osposobljenost za dadilje bez obveze pohađanja programa stručnog osposobljavanja kao i osobe koje imaju završenu 1., 2. ili 3. razinu visokog obrazovanja smjera: učiteljski, pedagoški, psihološki, edukacijsko-rehabilitacijski studij, studij socijalne pedagogije, studij logopedije, studij socijalnog rada i studij sestrinstva, uz uvjet pohađanja dijela programa osposobljavanja za poslove dadilje, koji se odnosi na pedagoške predmete u dijelu u kojem pedagoški predmeti nisu bili obuhvaćeni studijem, te druge stručne sadržaje predviđene programom osposobljavanja koji nisu bili obuhvaćeni predmetnim studijem o dijelu programa koji su ove osobe dužne pohađati donosi ministar nadležan za obrazovanje odraslih (čl. 22

Zakona o dadiljama). Programom osposobljavanja za poslove dadilje<sup>37</sup> predviđeno je obrazovanje za dadilje u trajanju od 400 sati. Program se izvodi kroz redovitu i konzultativnu nastavu od čega teorijski dio iznosi 178 sati, vježbe u trajanju od 72 sata, te praktična nastava u trajanju od 150 sati. Praktična nastava odvija se temeljem ugovora o poslovnoj suradnji s ustanovama socijalne skrbi (domovi za djecu bez odgovarajuće roditeljske skrbi, centri za odgoj i obrazovanje), zdravstvenim ustanovama, odgojno-obrazovnim ustanovama i obrtima dadilje. Dio praktične nastave u odgojno-obrazovnim ustanovama održava se i kroz stručne posjete, a u zdravstvenim ustanovama u dječjim odjelima. Problem koji se javio u praksi jest zabrana Ministarstva obrazovanja da se praktična nastava obavlja u vrtićima čime je mogućnost za obavljanje ovog dijela obrazovanja značajno ograničena.<sup>38</sup>

Temeljem stanja utvrđenog na dan 27. kolovoza 2014. godine<sup>39</sup> program osposobljavanja za poslove dadilje moguće je pohađati na osam registriranih institucija. Cijene programa variraju između 3.250 i 6.600 kuna. Osim visoke cijene osposobljavanja u praksi problem predstavlja i

---

<sup>37</sup> Odluka o donošenju programa osposobljavanja za poslove dadilje (NN 89/13), također i Odluka o dijelu Programa osposobljavanja za poslove dadilje koji su dužne pohađati osobe koje imaju završenu 1., 2. ili 3. Razine visokog obrazovanja smjera: učiteljski, pedagoški, psihološki, edukacijsko-rehabilitacijski studij, studij socijalne pedagogije, studij logopedije, studij socijalnog rada i studij sestrinstva (NN 108/13, 111/13).

<sup>38</sup> [www.jutarnji.hr](http://www.jutarnji.hr), objavljeno 7.4.2014.

<sup>39</sup> Vidi na [www.dadilje.info](http://www.dadilje.info)

mali broj institucija koje ovakvo osposobljavanje omogućuju, te je polaznicima otežano pohađanje tečaja.

Nakon završetka programa za osposobljavanje dadilje nisu obavezne, ali se mogu stručno usavršavati u svrhu upotpunjavanja i usavršavanja svojih znanja i vještina. Stručno usavršavanje provodi se sudjelovanjem na stručnim seminarima, tečajevima i stručnim skupovima iz područja djelatnosti dadilja ili drugog srodnog područja. Stručno usavršavanje dadilja provode strukovne organizacije, obrazovne ustanove, odnosno učilišta te obiteljski centri (čl. 23 Zakona o dadiljama).

Zahtjev za izdavanje rješenja o ispunjavanju uvjeta za obavljanje djelatnosti dadilje podnosi obrtnik koji namjerava obavljati djelatnost dadilje nadležnom obiteljskom centru. Zahtjev mora sadržavati akt o upisu obrta u obrtni registar, rješenje ureda državne uprave u županiji, odnosno upravnog tijela Grada Zagreba o ispunjavanju prostornih uvjeta za obavljanje djelatnosti dadilje, rješenje o upisu obrtnika u imenik dadilja, sukladno odredbama Zakona o dadiljama, ugovor o osiguranju s ovlaštenim osiguravateljskim društvom za slučaj odgovornosti za štetu nastalu obavljanjem djelatnosti dadilje, sklopljen sukladno odredbama Zakona o dadiljama, dokaz o pravu korištenja poslovnog ili stambenog prostora u kojem se djelatnost dadilje namjerava obavljati. ako će se djelatnost dadilje obavljati u stambenom prostoru pisanu izjavu obrtnika o sastavu kućanstva, a nadležni obiteljski centar će po službenoj dužnosti pribaviti dokaze o ispunjavanju uvjeta Zakona, u odnosu na



članove kućanstva obrtnika, obiteljski centar po službenoj dužnosti mora pribaviti izvješće o obiteljskim prilikama od nadležnog centra za socijalnu skrb te potvrdu o zdravstvenom stanju članova obitelji od nadležnog liječnika obiteljske medicine, te ostale podatke koje mora prikupiti po službenoj dužnosti.

O zahtjevu iz stavka 1. ovog članka nadležni obiteljski centar odlučuje rješenjem protiv kojeg se može izjaviti žalba ministarstvu nadležnom za socijalnu politiku u roku od 15 dana od dana dostave rješenja.

U odnosu na djelatnost obiteljskog centra u praksi se pojavio problem obzirom da obiteljski centri nisu bili ustrojeni u svim jedinicama lokalne uprave i samouprave, a naknadno su postojeći obiteljski centri pripojeni centrima za socijalnu skrb u okviru županija, odnosno Grada Zagreba.

Temeljem odredbe čl. 276 Zakona o socijalnoj skrbi<sup>40</sup> danom stupanja na snagu zakona prava i obveze postojećih obiteljskih centara preuzeli su centri za socijalnu skrb u sjedištu županija, nadležni prema sjedištu obiteljskog centra.

Obiteljski centri vode registar u koji se upisuju podatci o osobama koje obavljaju djelatnost dadilje (čl. 28 Zakona o dadiljama). Nadležni obiteljski centar, po pravomoćnosti rješenja o ispunjavanju uvjeta za

---

<sup>40</sup> Zakon o socijalnoj skrbi (NN 157/13)

obavljanje djelatnosti dadilje, dostavlja ministarstvu nadležnom za socijalnu politiku zbirne podatke iz Registra za područje svoje nadležnosti.

Registar je javna knjiga čija se dostupnost upisanih podataka osigurava preko mrežne stranice nadležnog obiteljskog centra (čl. 31 Zakona o dadiljama). Nadležni obiteljski centar vodi imenik dadilja i imenik pomoćnih dadilja za područje svoje nadležnosti (Čl. 32. Zakona o dadiljama). Zahtjev za upis u imenik dadilja podnosi osobno dadilja nadležnom obiteljskom centru. Imenik dadilja i pomoćnih dadilja je javan.

Prema javno dostupnim podacima registrirana su četiri obrta dadilja i to isključivo osobe koje čuvaju djecu u svojim prostorijama što ukazuje na činjenicu da Zakon o dadiljama od svog donošenja nije zaživio u praksi te nije doprinio mogućnosti obavljanja čuvanja djece u Republici Hrvatskoj.

### **3.5. Registracija obrta**

Obzirom da se Zakonom o dadiljama predviđa kao mogućnost obavljanja djelatnosti dadilje osnivanje obrta odnosno obavljanje djelatnosti kao zaposlenik obrta (pomoćna dadilja) na postupak

započinjanja obavljanja djelatnosti dadilje primjenjuju se odredbe Zakona o obrtu.<sup>41</sup>

U smislu Zakona o obrtu obrt je samostalno i trajno obavljanje dopuštene gospodarske djelatnosti od strane fizičkih osoba sa svrhom postizanja dohotka ili dobiti koja se ostvaruje proizvodnjom, prometom ili pružanjem usluga na tržištu. Obrt se može obavljati i kao sezonski obrt najdulje šest mjeseci unutar jedne kalendarske godine.

Temeljem Zakona o obrtu i Zakona o dadiljama jedina predviđena mogućnost za obavljanje djelatnosti dadilje jest osnivanje obrta nakon što se prikupi sva potrebna dokumentacija. Podredno postoji mogućnost da tako registrirana dadilja zaposli kod sebe pomoćnu dadilju na koju se tada primjenjuju odredbe Zakona o obrtu koje se odnose na zaposlenike obrta.

Postupak registracije obrta predviđa niz potrebnih koraka<sup>42</sup>

1. KORAK - u uredu državne uprave u županiji i njegove ispostave/Ured Grada Zagreba (nadležno registarsko tijelo - prema sjedištu obrta) upitati za detaljne informacije, prikupiti potrebnu dokumentaciju (preslika osobne iskaznice, preslika putne isprave, prijava boravka u RH ili preslika osobne iskaznice ako imaju trajno

---

<sup>41</sup> Zakon o obrtu (NN 143/13)

<sup>42</sup> Dostupno na stranici Ministarstva poduzetništva i obrta, [www.portor.mingorp.hr](http://www.portor.mingorp.hr)



5. KORAK - prijava u Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (HZMO) i prijava u Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (HZZO)
6. KORAK - prijava u nadležnu ispostavu Porezne uprave, prema sjedištu obrta radi upisa u registar poreznih obveznika.

### **3.6. Nadzor nad obavljanjem djelatnosti dadilje**

Zakon o dadiljama predviđa inspekcijski nadzor nad provedbom Zakona i pratećih propisa koji provodi ministarstvo nadležno za socijalnu politiku, putem svojih inspektora. Inspekcijski nadzor provodi i Državni inspektorat te druge inspekcije, sukladno ovlaštenjima utvrđenim posebnim propisima, putem svojih inspektora. Odredbom čl. 39 Zakona o dadiljama predviđeno je da osim inspektora stručni nadzor nad provedbom Zakona mogu provoditi i obiteljski centri. Nadzor i prekršajne kazne isključivo se primjenjuju na obrtnike koji obavljaju djelatnost dadilje i ne obuhvaćaju osobe koje obavljaju ovu djelatnost, a nisu osnovale obrt.

Kvalitetan nadzor svakako doprinosi kvaliteti usluge i sigurnosti djece i roditelja. Međutim, ponovno treba uzeti u obzir veliki broj dadilja koje će djecu i dalje čuvati bez osnivanja obrta, odnosno one osobe koje djecu čuvaju privremeno i povremeno.

### 3.7. Subvencioniranje djelatnosti dadilje

Odredbom čl. 37 Zakona o dadiljama određena je obveza jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave da sudjeluju u sufinanciranju djelatnosti dadilje, na području svoje jedinice, sukladno svojim programima i odredbama posebnog propisa kojim je uređen djelokrug jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave o čemu podatak dostavljaju ministarstvu nadležnom za socijalnu politiku. Obzirom na visoke troškove poslovanja obrta upravo je sufinanciranje važan faktor prilikom odlučivanja o osnivanju obrta dadilje.

Konkretan problem u praksi jest ne postojanje programa sufinanciranja u većini jedinica lokalne uprave i samouprave u Republici Hrvatskoj što negativno utječe na odluku o registraciji obrta dadilja.

Neke od mogućnosti subvencioniranja postoje kroz programe za poticanje zapošljavanja u okviru Hrvatskog zavoda za zapošljavanje. U okviru mjere „Tvoja inicijativa – tvoje radno mjesto“ pruža se potpora za samozapošljavanje nezaposlenim osobama, uz napomenu da je registracija poslovnog oblika, u ovom slučaju obrta, preduvjet za ostvarivanje subvencioniranja.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> O mogućnostima š mjerama za poticanje zapošljavanja više vidi na <http://www.hzz.hr/default.aspx?id=11746>

### **3.8. Reguliranje odnosa između dadilje i roditelja djeteta**

Zakon predviđa reguliranje odnosa između obrtnika i roditelja djeteta pisanim ugovorom. Ugovorom se uređuju međusobni odnosi vezani uz čuvanje, brigu i skrb o djetetu, a koji obvezno mora sadržavati podatke o obrtniku, roditelju djeteta i djetetu, podatke o posebnoj zdravstvenoj zaštiti za dijete ako je potrebna, kao i podatke o prostoru i vremenskom razdoblju u kojem se čuva, brine i skrbi o djetetu (čl.20 Zakona o dadiljama). Obrtnik je dužan voditi evidenciju o sklopljenim ugovorima kao i adresar djece koju čuva, te se o njima brine i skrbi, te se podatci sadržani u adresaru smatraju poslovnom tajnom.

Radi pravne sigurnosti kako dadilja tako i roditelja djece trebalo bi propisati sastojke i definirati sadržaj obrasca ugovora (ili tipski ugovor) od strane nadležnog tijela.

#### 4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Kao što je ranije u tekstu razmatrano način obavljanja djelatnosti dadilje reguliran odredbama Zakona o dadiljama pogodan je za situacije gdje se djelatnost dadilje obavlja u prostoru dadilje i u situacijama kada se djelatnost obavlja trajno i stalno. Kako bi se poboljšali uvjeti i mogućnosti za obavljanje djelatnosti čuvanja djece u Republici Hrvatskoj potrebno je kako je već spomenuto razmotriti slučaj kada se djelatnost dadilje obavlja povremeno i privremeno kao sporedno zanimanje obzirom da se registriranje obrta temeljem Zakona o obrtu pokazalo odveć složenim te teško provedivim u praksi. Naime, čuvanje djece, odnosno djelatnost dadilje mora se omogućiti i osobama kojima to nije primarno ili jedino zanimanje, pa čak i studentima, odnosno umirovljenicima. Priroda posla dadilje zahtjeva fleksibilno radno vrijeme, rad vikendom i praznicima, te je često nemoguće unaprijed planirati radno vrijeme dadilje ili obavljanje posla u punom radnom vremenu.

Prilikom regulacije djelatnosti dadilje potrebno je razlikovati dva oblika obavljanja djelatnosti dadilje. Prvi oblik, jest obavljanje djelatnosti dadilje kao zanimanja u punom radnom vremenu na način da se djelatnost dadilje obavlja u prostoru dadilje. Analizom postojećeg zakonodavnog rješenja može se zaključiti da je zakonodavac prilikom donošenja Zakona o dadiljama imao na umu upravo ovaj način obavljanja djelatnosti. Drugi oblik obuhvaća obavljanje djelatnosti



dadilje povremeno i privremeno u pravilu u domu roditelja djeteta. Ovaj oblik čuvanja djece zaživio je u Republici Hrvatskoj, te nije uzet u obzir prilikom donošenja zakona. Radi se o čuvanju djece u domu roditelja djeteta te je privremenog i povremenog karaktera (babysitting).

Zakonom o dadiljama kao preduvjet za obavljanje djelatnosti dadilje potrebno je osnovati obrt temeljem Zakona o obrtu. Obzirom da se u drugom slučaju radi o privremenom i povremenom čuvanju djece osnivanje obrta ne predstavlja rješenje koje doprinosi potrebama kako tržišta rada te mogućeg samozapošljavanja tako niti potrebama roditelja i djece. Naime, osnivanje obrta pretpostavlja da će osoba/obrtnik obavljati gospodarsku djelatnost trajno. Upravo element trajnosti nije zadovoljen kada se razmatra ovaj oblik čuvanja djece. U pravilu se ovakav oblik čuvanja djece temelji na dogovoru (ugovoru između roditelja djeteta i dadilje), te po prestanku potrebe za čuvanjem djeteta dadilja prestaje s obavljanjem te djelatnosti. Osnivanje obrta u ovom bi slučaju pretpostavljalo da po prestanku angažmana od strane roditelja djeteta dadilja mora staviti obrt u mirovanje ili ga zatvoriti. Takva procedura, osim što je skupa jest i nepotrebna.

Jedno od mogućih rješenja prilikom regulacije djelatnosti dadilja bilo bi različito uređenje te regulacija djelatnosti dadilje ovisno o kojem od ova dva spomenuta slučaja se radi. Mogućnost osnivanja obrta ostaje i dalje za slučaj kada dadilja čuva dijete u svojem prostoru ili prostoru roditelja, ali to radi trajno kroz duže vremensko razdoblje te to obavlja

kao svoje zanimanje, dok bi u slučaju privremenog i povremenog čuvanja djece trebalo iznaći jednostavnije rješenje kao obavljanje sporednog zanimanja temeljem Zakona o obrtu.

Za polazište u regulaciji privremenog i povremenog obavljanja djelatnosti dadilje može se uzeti odredba čl. 49 Zakona o obrtu kojom se predviđa mogućnost da fizičke osobe obavljaju djelatnost kao domaću radinost ili kao sporedno zanimanje samo osobnim radom na temelju odobrenja koje izdaje mjesno nadležni ured državne uprave u županiji, odnosno nadležni ured Grada Zagreba. Ovakva mogućnost obavljanja poslova dadilje nije predviđena Zakonom o dadiljama. Međutim, upravo obavljanje djelatnosti i reguliranje djelatnosti dadilje i kao sporednog zanimanja riješilo bi pitanje sadašnjeg zapošljavanja “na crno” i suzbijanja sive ekonomije obzirom da bi se time osigurala mogućnost obavljanja djelatnosti osobama koje već sada takav posao obavljaju (student, umirovljenici, zaposlene osobe) kao sporedni posao, u kraćem vremenu.

U slučaju obavljanja djelatnosti dadilje čl. 49 Zakona o obrtu određeno je da domaću radinost ili sporedno zanimanje ne može obavljati osoba koja obavlja registriranu samostalnu djelatnost obrta ili slobodnog zanimanja prema posebnim propisima ili samostalnu djelatnost poljoprivrede i šumarstva od koje dohodak ili dobit utvrđuje na temelju poslovnih knjiga prema posebnim propisima, a obveznik je poreza na

dodanu vrijednost. U tom slučaju osoba koja se registrirala kao obrtnik za obavljanje djelatnosti dadilje djelatnost mora obavljati kao obrtnik.

Fizičke osobe koje obavljaju djelatnost kao domaću radinost ili sporedno zanimanje podnose prijavu za izdavanje odobrenja za obavljanje domaće radinosti ili sporednog zanimanja mjesno nadležnom uredu državne uprave u županiji, odnosno nadležnom uredu Grada Zagreba koji o tome vode evidenciju. U slučaju kada se djelatnost obavlja kao domaća radinost ili sporedno zanimanje ukupni bruto primici ostvareni od obavljanja djelatnosti ne smiju prelaziti iznos od 10 bruto prosječnih mjesečnih plaća u kalendarskoj godini u kojoj se obavlja djelatnost pri čemu se prosječnom plaćom smatra iznos bruto mjesečne plaće isplaćene po jednom zaposlenom kod pravnih osoba u Republici Hrvatskoj u razdoblju siječanj – kolovoz u godini koja prethodi kalendarskoj godini u kojoj se obavljaju djelatnosti, a koji objavljuje Državni zavod za statistiku.<sup>44</sup>

Kako bi se osigurala pravna regulacija obavljanja djelatnosti dadilja koje djelatnost obavljaju privremeno i povremeno Zakonom o dadiljama trebalo bi omogućiti obavljanje djelatnosti dadilje kao sporednog zanimanja. Naime, temeljem čl. 51 Zakona o obrtupod sporednim zanimanjem razumijeva se obavljanje uslužnih djelatnosti kod kuće

---

<sup>44</sup> Prosječna bruto plaća po zaposlenome u pravnim osobama Republike Hrvatske za razdoblje siječanj-kolovoz 2013 (NN 138/13) iznosila je 7.941,00 kn (10 prosječnih bruto mjesečnih plaća iznosilo je 79.410,00 kn). Prosječna bruto-plaća po zaposlenome u pravnim osobama Republike Hrvatske za razdoblje siječanj-kolovoz 2013 (NN 128/12) iznosila je 7.867,00 kn.

osobnim radom, odnosno kod naručitelja usluge. Fizička osoba može obavljati usluge kao sporedno zanimanje ako udovoljava posebnom uvjetu stručne osposobljenosti, odgovarajućeg srednje strukovnog obrazovanja ili položenog majstorskog ispita, ako obavlja djelatnost s popisa vezanih obrta.

Obzirom na prirodu posla dadilje te uvjete određene Zakonom o dadiljama kada se posao obavlja privremeno i povremeno u obliku sporednog zanimanja on bi se mogao obavljati isključivo u stambenom prostoru roditelja djeteta. U tom slučaju nije potrebno zadovoljavanje nikakvih posebnih prostornih uvjeta, a mogućnost da se djelatnost dadilje obavlja kao sporedno zanimanje bila bi predviđena samo za situacije čuvanja djece u domu roditelja. Također, važno je istaknuti kako bi u oba slučaja osoba dadilje morala zadovoljiti kriterij prethodnog osposobljavanja na način kako je propisano Zakonom o dadiljama.

Ovime bi se omogućilo i reguliralo obavljanje djelatnosti dadilje i u kraćem vremenu od punog radnog vremena, obavljanje djelatnosti uz već postojeći radni odnos, studentima i umirovljenicima, a upravo je ovakvo čuvanje djece najčešće u praksi.

Omogućavanje obavljanja djelatnosti dadilje kao sporednog zanimanja osigurala bi se zaštita djece obzirom na potrebno obrazovanje osobe koja uslugu pruža, njezinu registraciju i evidenciju, te plaćanje poreznih

i drugih davanja s jedne strane, dok bi s druge strane pružateljima usluge bilo maksimalno olakšano obavljanje ove djelatnosti bez potrebe registracije obrta, te kompleksne procedure koju temeljem Zakona o dadiljama trenutno moraju proći osobe dadilja kako bi obavljale svoju djelatnost kao i zadovoljavanje posebnih uvjeta za čuvanje djece u prostoru dadilje. Zakonom o obrtu predviđeno je da za obavljanje sporednog zanimanja fizička osoba mora imati odobrenje koje izdaje mjesno nadležni ured državne uprave u županiji, odnosno nadležni ured Grada Zagreba, na području prebivališta odnosno boravišta fizičke osobe koja obavlja domaću radinost ili sporedno zanimanje. Trošak registriranja je 170 kn (od čega je 100 kn trošak izdavanja odobrenja). Fizička osoba ovime ne stječe status obrtnika nego se vodi u evidenciji koju vode nadležni uredi državne uprave u županijama odnosno ured Grada Zagreba.

Registracijom sporednog zanimanja osoba ne uspostavlja svojstvo osiguranika u obveznom mirovinskom osiguranju, ukoliko je osoba umirovljenik mirovina se ne obustavlja, a ne postoji obveza plaćanja mirovinskog osiguranja (osim iznimno kada se radi o korisnicima invalidske mirovine zbog profesionalne nesposobnosti za rad, ostvarene po ranijim propisima, odnosno korisnika invalidske mirovine zbog djelomičnog gubitka radne sposobnosti ostvarene prema Zakonu o mirovinskom osiguranju.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup>Zakon o mirovinskom osiguranju (NN 157/13).

U tom smislu trebalo bi izmijeniti i nadopuniti Pravilnik o obliku i načinu vođenja odobrenja za obavljanje domaće radinosti ili sporednog zanimanja s listama proizvoda i usluga u dijelu koji se odnosi na listu usluga koje se mogu obavljati kao sporedno zanimanje.

S obzirom da se osoba dadilje u tom slučaju ne bi registrirala kao obrtnik, ne postoji potreba za zatvaranjem obrta nakon što se djelatnost prestane obavljati.

Ovakvo obavljanje djelatnosti doprinijelo bi i slobodi kretanja dadilja kako u Republiku Hrvatsku tako i iz nje obzirom da se ne traži ostvarivanje poslovnog nastana dadilje u Republici Hrvatskoj, već samo registracija.

## **Popis literature:**

Knjige i članci:

Barnard, C.: *Unravelling the Services Directive*, CML rev 45, 2008.

Horak, H., Dumančić, K., Pecotić Kaufman, J:

Uvodueuropskopravodruštava, Školskaknjiga, Zagreb, 2010.

Horak, H., Dumančić, K.:

ProblemiimplementacijeDirektiveouslugamaupravoRH –  
odustajanjeodsocijalnogmodelanacionalnomnivou?,  
ZbornikpravnogfakultetauSveučilištauRijeci, Vol. 32, br.2, Rijeka,  
2011.

Klammert, M.: *The Services Directive, the EC Treaty and the Court:  
codification or arrogation?*, Internal Market for Services, Knez, R. (ur.),  
Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, zbornik radova s International  
Jean Monnet Conference, Maribor, 2009.

Propisi:

Zakonouslugama (Narodnenovine 80/11)

Zakonodadiljama (Narodnenovine 37/13)

Zakonoobrtu (Narodnenovine 143/13).

Zakon o socijalnoj skrbi (Narodnenovine 157/13)

Zakona o trgovačkim društvima (Narodnenovine 111/93, 34/99, 52/00,  
118/03, 107/07, 146/08, 137/09, pročišćeni tekst: 152/11,111/12, 68/13)

Zakon o obrazovanju odraslih (Narodnenovine 17/07)

Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi (Narodnenovine 10/97, 107/07; 94/13) Zakon o društvenoj brizi o djeci predškolskog uzrasta (Narodnenovine 18/91 (pročišćeni tekst), 27/93)

Pravilnik o načinu provođenja nadzora nad provedbom Zakona o dadiljama i pr opisadonesenih na temelju tog zakona (Narodnenovine 96/2013)

Pravilnik o uvjetima prostora,

opremljenosti prostora odgovarajućom opremom i ostalim uvjetima za obavljanje djelatnosti dadilje (Narodnenovine 74/2013)

Pravilnik o obliku,

sadržaju i načinu vođenja registra obrtnika koji obavljaju djelatnost dadilje, te obliku, sadržaju i načinu vođenja imenika dadilja i pomoćnih dadilja

Pravilnik o pravnoj strukturi i primjeni Zakona o uslugama i primjeni IMIs ustava (Narodnenovine 88/2012)

Odluka o donošenju programa osposobljavanja za poslove dadilje (NN 89/13)

Odluka o dijelu Programa osposobljavanja za poslove dadilje koji su dužne pohađati osobe koje imaju završenu 1., 2. ili 3. Razine visokog obrazovanja smjera: učiteljski, podagoški, psihološki, edukacijsko-rehabilitacijski studij, studij socijalne pedagogije, studij logopedije, studij socijalnog rada i studij sestrinstva (NN 108/13, 111/13).

Ostali izvori:

Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market, OJ L376/36 od 27.12.2006.



Izvešće Europske komisije „Internal market strategy“, COM (2000) 257 final

Presidency conclusions Barcelona European Council, 15 and 16 March 2002, SN 100/1/02 REV 1 dostupno na

[http://europa.eu/.../barcelona\\_european\\_council.pdf](http://europa.eu/.../barcelona_european_council.pdf)

Europska Komisija: „The provision of childcare services A comparative review of 30 European Countries“, ožujak 2009, dostupno na

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2803&langId=en>

European monitoring centre on change dostupno na:

[http://eurofound.europa.eu/emcc/content/source/eu06015a.htm?p1=ef\\_publication&p2=null](http://eurofound.europa.eu/emcc/content/source/eu06015a.htm?p1=ef_publication&p2=null)

Council of Europe Family Policy Data base, podatci su dostupni na:

[http://www.coe.int/t/dg3/familypolicy/Source/3\\_4\\_1%20Child%20care%20services.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/familypolicy/Source/3_4_1%20Child%20care%20services.pdf)