



23. 2014. – 10
 50. 44/14-)
 " 2/08 12/12) (" 119/12, 116/13- 129/07),
 72. (" " 15/13),
 2014. (" 23.10.2014.
 " " 2014. 1424-1 20.10.2014.
 1425-2/14 20.10.2014. " " " " " "
 20.10.2014. 1425-2/14 20.10.2014. " " 2014. 1424-1
 2014. " " " " " " " " " "
 2014. " " " " " " " " " "
 2014. (" " 2014. " " 15/13).
 20.10.2014. " " 2014. " " 1424-1
 " " 1425-2/14 20.10.2014. " " " " " "
 :06-41/14-II-14, :23.10.2014.



Република Србија
УСТАВНИ СУД
Број: УО - 1579/2010
14.10. 2014. године
Београд

Уставни суд у саставу: председник Весна Илић Прелић и судије др Оливера Вучић, др Марија Драшкић, Братислав Ђокић, др Горан П. Илић, др Агнеш Картаг Одри, Катарина Манојловић Андрић, мр Милан Марковић, др Боса Ненадић, др Драгиша Б. Слијепчевић, Милан Станић, др Драган Стојановић, мр Томислав Стојковић, Сабахудин Тахировић и Предраг Ћетковић, на основу члана 167. став 1. тач. 1. и 3. Устава Републике Србије, на седници одржаној 17. јула 2014. године, донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 7. ст. 2. до 4, члана 8. став 1. и став 2. у делу који гласи: „правилником Паркинг сервиса“ и члана 12. Одлуке о регулисању стационарног саобраћаја у Свилајнцу („Општински службени гласник“, број 3/07) нису у сагласности с Уставом и законом.
2. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл. 4. и 5, односно Одлуке из тачке 1. у целини.

Образложење

I

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл. 4, 5, 7, 8. и 12. Одлуке наведене у тачки 1. изреке, при чему иницијатор наводи и да оспорава наведену Одлуку у целини, јер су одредбе осталих чланова, према изнетим наводима, логички и садржински повезане са оспореним одредбама. Иницијатор наводи да је одредбама члана 4. оспорене Одлуке предвиђено да се оснива предузеће за обављање делатности стационарног саобраћаја (јавних паркиралишта), Паркинг сервис Свилајнац, АД, Свилајнац, као затворено акционарско друштво, на неодређено време, са два оснивача, и то Општином Свилајнац и „Мајером“, предузећем за саобраћајни инжењеринг из Горњег Милановца, при чему је учешће у оснивачком новчаном и неновчаном капиталу и акцијама у Друштву опредељено на општину Свилајнац 30% и предузеће „Мајера“ Горњи Милановац 70% (члан 4. ст. 1. и 4). Одредбом члана 5. Одлуке предвиђено је да се овлашћује председник општине Свилајнац да закључи и потпише уговор о оснивању друштва Паркинг сервис А. Д. Свилајнац, са „Мајером“ предузећем за саобраћајни инжењеринг из Горњег Милановца и регулише одредбе уговора као



што су циљеви оснивања, делатност, права и обавезе оснивача, имовина и др. По мишљењу иницијатора, наведене одредбе оспорене Одлуке су у супротности са одредбама Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98), Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) и Закона о јавним предузећима („Службени гласник РС“, бр. 25/00, 25/02, 107/05, 108/05 и 123/07), и то, између осталог, нису у сагласности са чланом 32. тачка 8) Закона о локалној самоуправи и чланом 8. став 1. Закона о комуналним делатностима, из разлога што скупштина општине може оснивати јавно предузеће, а не и друго привредно друштво, а уговором, који је закључен на основу овлашћења садржаног у члану 5. Одлуке, није основано јавно предузеће, већ акционарско друштво чији су оснивачи општина Свилајнац са 30% учешћа у оснивачком капиталу и предузеће „Мајера“ са 70%. Оспореним одредбама чл. 7. и 8. Одлуке Скупштине Паркинг сервиса а. д. Свилајнац дато је овлашћење да усвојени тарифни систем са ценама, зонама и специфичне регулације стационарног саобраћаја ближе уређује актима Друштва и својим правилником, да доноси одлуке о бесплатним, повлашћеним и посебним ценама и да донесе правилник којим ће ближе регулисати организацију стационарног саобраћаја, начин наплате и друга питања, што је у супротности са одредбама члана 13. Закона о комуналним делатностима и члана 20. тачка 5) Закона о локалној самоуправи, којима је утврђивање услова и начина организовања послова у обављању комуналних делатности утврђено као надлежност јединице локалне самоуправе, а не као овлашћење субјеката који непосредно обављају комуналну делатност. Одредбама члана 12. Одлуке предвиђено је да сваки инвеститор који, у складу са законом и правилником о ближим условима и пројектом, не обезбеди потребан број паркинг места, по стану или пословном простору, има обавезу да плати таксу за необезбеђен или недостајући број паркинг места, пре добијања одобрења за изградњу, што је у супротности са одредбама Закона о планирању и изградњи.

Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио да је, на основу чл. 6, 11, 18, 30, 41, 56. и 83. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02 и 135/04), чл. 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 17, 18, 27. и 28. Закона о јавним предузећима и обављању делатности од јавног интереса („Службени гласник РС“, бр. 25/2000 и 25/02), чл. 2, 3, 4, 6, 23, 24, 25. и 26. Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98), Закона о привредним друштвима („Службени гласник РС“, број 25/04) и члана 24. Статута општине Свилајнац („Општински службени гласник“, бр. 8/02, 16/02 и 9/05), Скупштина општине Свилајнац, на седници одржаној 8. маја 2007. године, донела оспорену Одлуку о регулисању стационарног саобраћаја у Свилајнцу, која је након објављивања у „Општинском службеном гласнику“, број 3 од 29. јуна 2007. године, ступила на снагу 7. јула 2007. године. Скупштина општине Свилајнац је обавестила Уставни суд дописом од 3. марта 2014. године, поводом захтева Уставног суда упућеног дописом од 14. фебруара 2014. године, да је оспорена Одлука на снази и да нису вршене измене и допуне исте.

Оспореном Одлуком о регулисању стационарног саобраћаја у Свилајнцу („Општински службени гласник“, број 3/07) утврђено је: да се усваја предлог председника општине Свилајнац и модел решења организације, конструкције, финансирања и обављања делатности стационарног саобраћаја (јавних паркиралишта) у Свилајнцу, датих од предузећа MAYERE, предузећа за саобраћајни инжењеринг из Горњег Милановца датих на објављеном јавном конкурс у да се то предузеће одабира као партнер у реализацији усвојеног



модела решења организације и обављања делатности стационарног саобраћаја у Свилајнцу (чл. 1. до 3.). Оспореном Одлуком основано је предузеће за обављање делатности стационараног саобраћаја (јавних паркиралишта) Паркинг сервис А.Д. Свилајнац, као затворено акционарско друштво на неодређено време, са два оснивача, с тим што је учешће у оснивачком новчаном и неновчаном капиталу и акцијама у Друштву опредељено на: Општину Свилајнац 30% и предузећа „МАЈЕРА“, Горњи Милановац 70% (члан 4.). Осталим одредбама Одлуке, између осталог, уређено је следеће: питања која ће се регулисати уговором о оснивању друштва, за чије је закључивање и потписивање овлашћен председник општине Свилајнац (члан 5.), те извршена одређена именовања у органе Паркинг сервиса Свилајнац АД (члан 6.); усвајање предложеног тарифног система са методологијом одређивања цена паркирања по зонама стационарног саобраћаја и то по једном часу (члан 7. став 1.); овлашћење Скупштине Паркинг сервис да актима Друштва и својим правилником ближе уређује усвојени тарифни систем са ценама, зонама и специфичностима регулације стационараног саобраћаја и да наведени правилник након објављивања у „Општинском службеном гласнику“ постаје саставни део ове одлуке (члан 7. став 2.); задужење Надзорног одбора Паркинг сервиса АД Свилајнац да врши контролу и надзор над применом ових донетих одлука (члан 7. став 3.); овлашћење Скупштине Паркинг сервиса АД Свилајнац да доноси и све друге одлуке о бесплатним, повлашћеним и посебним ценама за поједине категорије корисника (члан 7. став 4.); овлашћење Скупштине Паркинг сервиса АД Свилајнац да донесе правилник којим ће ближе регулисати организацију и функционисање стационараног саобраћаја, начин наплате, примену мера за уклањање, одношење и подношење пријава у складу са Законом о прекршајима, непрописно остављених возила и предмета на територији града, висину накнада, као и начин употребе возила за одношење, постављање уређаја којима се спречава одвожење непрописно паркираних возила и сл. и обавеза објављивања овог правилника у „Општинском службеном гласнику“, који након објављивања постаје саставни део ове одлуке (члан 8. став 1.); обавеза надлежних општинских органа да у складу са законом, правилником Паркинг сервиса и другим одлукама Скупштине пружају неопходну помоћ у обављању делатности Паркинг сервиса Свилајнац АД (члан 8.); обавеза сваког инвеститора који у складу са законом и правилником о ближим условима и пројектом, не обезбеди потребан број паркинг места, по стану или пословном простору, да плати таксу за необезбеђен или недостајући број паркинг места, пре добијања одобрења за изградњу и начин обрачуна те таксе, при чему се без ове уплате неће издати грађевинска и ако изведено стање не одговара према закону и правилнику нити употребна дозвола (члан 12.); ступање на снагу ове одлуке осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику општине“ (члан 15.).

У одговору Општинске управе општине Свилајнац од 29. априла 2011. године истиче се да је наведена Одлука донета у супротности са одредбама Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98), Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) и Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса („Службени гласник РС“, бр. 25/2000, 25/02, 107/05, 108/05 и 123/07). Полазећи од тога, а имајући у виду да је чланом 4 оспорене Одлуке, Скупштина општине Свилајнац за обављање делатности стационарног саобраћаја (јавних паркиралишта) основала Паркинг сервис Свилајнац А.Д, односно да је за обављање комуналне делатности основала предузеће за чије оснивање није била



законом овлашћена, као и да је чланом 5. Одлуке председник општине Свилајнац овлашћен да закључи и потпише уговор о оснивању таквог предузећа, предлаже се да Уставни суд утврди да оспорена Одлука није у складу са Уставом и законом.

II

Уставом Републике Србије је утврђено: да Република Србија уређује и обезбеђује систем локалне самоуправе, правни положај привредних субјеката, систем обављања појединих привредних и других делатности (члан 97. тач. 3. и 6.); да општина, преко својих органа, у складу са законом, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности (члан 190. став 1. тачка 1.); да статuti, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом (члан 195. став 2.).

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио и да је Народна скупштина на Другој седници Другог редовног заседања у 2011. години, 22. новембра 2011. године донела Закон о комуналним делатностима, који је објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 88/11 од 24. новембра 2011. године и ступио на снагу осмог дана од дана његовог објављивања (члан 48. Закона). На основу одредбе члана 47. наведеног Закона, даном његовог ступања на снагу престао је да важи Закон о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98), на чијим одредбама иницијатори заснивају наводе изнете у поднетој иницијативи за покретање поступка за оцену уставности и законитости оспорене Одлуке.

Законом о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, број 88/11), између осталог, прописано је следеће: да се овим законом одређују комуналне делатности и уређују општи услови и начин њиховог обављања (члан 1.); да су комуналне делатности у смислу овог закона – делатности пружања комуналних услуга од значаја за остварење животних потреба физичких и правних лица код којих је јединица локалне самоуправе дужна да створи услове за обезбеђење одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета, као и надзор над њиховим вршењем (члан 2. став 1.); да су комуналне делатности – делатности од општег интереса (члан 2. став 2.); да је комунална делатност, између осталог, и управљање јавним паркиралиштима (члан 2. став 3. тачка 7)); да комуналне делатности из члана 2. став 3. овог закона, између осталог, обухватају управљање јавним паркиралиштима, то јест стварање и одржавање услова за коришћење јавних саобраћајних површина и посебних простора одређених за паркирање моторних возила, као и уклањање и премештање паркираних возила и постављање уређаја којима се спречава одвожење возила по налогу надлежног органа (члан 3. став 1. тачка 7)); да комуналну делатност могу обављати јавно предузеће, привредно друштво, предузетник или други привредни субјект, при чему комуналну делатност из члана 2. став 3. тачка 1), комуналну делатност из тачке 5) у делу који обухвата обављање јавног линијског превоза путника тролејбусима и комуналну делатност из тачке б) у делу који обухвата одржавање гробља и објеката, који се налазе у склопу гробља (мртвачница, капела и крематоријум), сахрањивање или кремирање и одржавање пасивних гробља и спомен обележја могу обављати искључиво јавна предузећа или привредна друштва у којима је већински власник од најмање 51% Република Србија или јединица локалне самоуправе (члан 5. ст. 1. и 2.); да се под поверавањем обављања комуналне делатности подразумева временски



орочено уговорно уређивање односа у вези са обављањем комуналне делатности или појединих послова из оквира комуналне делатности између једне или више јединица локалне самоуправе и вршиоца комуналне делатности, које за циљ има пружање комуналних услуга на територији једне или више јединица локалне самоуправе или на делу територије јединице локалне самоуправе (члан 9. став 1.); да се поверавање обављања комуналне делатности врши на основу одлуке скупштине јединице локалне самоуправе о начину обављања комуналне делатности и уговора о поверавању, осим када се оснива јавно предузеће (члан 9. став 2.); да се на поступак поверавања обављања комуналне делатности када вршилац добија право да финансирање обављања комуналне делатности обезбеђује у целости или делимично наплатом накнаде од корисника услуга, примењују одредбе закона којим се уређују концесије (члан 9. став 3.); да уколико је одлуком о начину обављања комуналне делатности предвиђено да ће комуналну делатност обављати јавно предузеће, црква или верска заједница, не постоји обавеза спровођења поступка предвиђеног законом којим се уређују концесије, већ се вршилац комуналне делатности може одредити у одлуци о начину обављања комуналне делатности (члан 9. став 4.); да се на поступак поверавања обављања комуналне делатности чије се финансирање врши из буџета јединице локалне самоуправе, примењују одредбе закона којим се уређују јавне набавке (члан 9. став 5.); да скупштина јединице локалне самоуправе одлукама прописује начин обављања комуналне делатности, као и општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника услуга на својој територији, укључујући и начин плаћања цене комуналне услуге, начин вршења контроле коришћења и наплате комуналне услуге и овлашћења вршиоца комуналне делатности у вршењу контроле и мере које су контролори овлашћени да предузимају (члан 13. став 1.); да се одлука скупштине јединице локалне самоуправе, која прописује општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника комуналних услуга непосредно примењује на све уговорне односе вршилаца комуналне делатности са корисницима комуналних услуга као општи услови пословања (члан 13. став 2.); да уколико одлуком скупштине јединице локалне самоуправе о обављању комуналне делатности није предвиђено закључење појединачних уговора између вршиоца и корисника комуналних услуга, сматра се да је уговорни однос о пружању комуналне услуге настао започињањем коришћења комуналне услуге, односно почетком пружања комуналне услуге у складу са прописима којима се ближе уређује обављање те комуналне делатности (члан 13. став 3.); да обавезе корисника комуналне услуге, укључујући и плаћање цене комуналне услуге, настају започињањем коришћења комуналне услуге, односно почетком пружања комуналне услуге, и када се она користи супротно прописима којима се уређује та комунална делатност (члан 13. став 4.); да одлуку о промени цена комуналних услуга доноси вршилац комуналне делатности (члан 28. став 1.); да на одлуку о промени цена комуналних услуга из члана 2. став 3. тач. 1)-8) овог закона, осим превоза посмртних остатака умрлог, сагласност даје надлежни орган јединице локалне самоуправе (члан 28. став 2.); да уз захтев за давање сагласности из става 2. овог члана, вршилац комуналне делатности надлежном органу јединице локалне самоуправе доставља образложење које нарочито садржи разлоге за промену и детаљну структуру предложене цене (члан 28. став 3.); да јединица локалне самоуправе објављује захтев за давање сагласности на одлуку о промени цена комуналних услуга, са образложењем, на огласној табли у седишту јединице локалне самоуправе, као и у електронском облику путем



интернета, најмање 15 дана пре доношења одлуке (члан 28. став 4.); да се одлуком скупштине јединице локалне самоуправе о начину обављања комуналне делатности из става 2. овог члана, односно уговором о поверавању, могу уредити услови под којима промена цене комуналне услуге може да ступи на снагу и пре добијања сагласности надлежног органа јединице локалне самоуправе, уз обавезу вршиоца комуналне делатности да надокнади разлику корисницима комуналних услуга ако надлежни орган јединице локалне самоуправе одбије да да сагласност на повећање цене (члан 28. став 5.); да се одлуком скупштине јединице локалне самоуправа о начину обављања комуналне делатности, односно уговором о поверавању, може уредити начин промене цене комуналне услуге на иницијативу јединице локалне самоуправе (члан 28. став 6.); да се одлуком скупштине јединице локалне самоуправе о начину обављања комуналне делатности, односно уговором о поверавању, могу уредити одговорност, односно права и обавезе уговорних страна за случај да се цена комуналне услуге која не подлеже давању сагласности, не утврди у износу који је у складу са методологијом утврђеном у уговору о поверавању (члан 28. став 7.); да јединица локалне самоуправе може утврдити категорије корисника комуналне услуге који плаћају субвенционирану цену комуналне услуге, као и износ субвенција за сваку категорију (члан 29. став 1.); да је јединица локалне самоуправе дужна да достави списак тих корисника комуналне услуге вршиоцу комуналне делатности, као и да надокнади субвенционирани део цене вршиоцу комуналне делатности (члан 29. став 2.); да се уговором о поверавању може се предвидети субвенционирани износ цене за одређене категорије корисника који се неће надокнађивати вршиоцу комуналне делатности (члан 29. став 3.); да ако на дан ступања на снагу овог закона комуналну делатност обавља физичко или правно лице које не може бити вршилац комуналне делатности у складу са чланом 5. овог закона, јединица локалне самоуправе је обавезна да у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона обезбеди да обављања те комуналне делатности врши физичко или правно лице које у складу са чланом 5. овог закона може обављати комуналну делатност (члан 44. став 2.).

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је: да јединица локалне самоуправе за остваривање својих права и дужности и за задовољавање потреба локалног становништва може основати предузећа, установе и друге организације које врше јавну службу, у складу са законом и статутом и да јединица локалне самоуправе може уговором, на начелима конкуренције и јавности, поверити правном или физичком лицу обављање тих послова (члан 7.); да општина, преко својих органа, у складу с Уставом и законом, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, као и организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање, поред осталог, уређивање, одржавање и коришћење јавних паркиралишта (члан 20. тачка 5)); да скупштина општине, у складу са законом, оснива службе, јавна предузећа, установе и организације, утврђене статутом и врши надзор над њиховим радом и да именује и разрешава управни и надзорни одбор, именује и разрешава директоре јавних предузећа чији је оснивач и даје сагласност на њихове статуте у складу са законом (члан 32. тач. 8) и 9)). Иста овлашћења општине била су садржана и у одредбама члана 6, члана 18. тачка 4) и члана 30. тач. 7) и 8) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04 и 135/04) који је био на снази у време доношења оспорене Одлуке.



Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС“, број 88/11) прописано је следеће: да јавно-приватно партнерство (у даљем тексту: ЈПП), у смислу овог закона, јесте дугорочна сарадња између јавног и приватног партнера ради обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружања услуга од јавног значаја, које може бити уговорно или институционално (члан 7. став 1.), као и да се институционално ЈПП заснива на односу јавног и приватног партнера као чланова заједничког привредног друштва које је носилац реализације пројекта ЈПП, при чему се тај однос може заснивати на оснивачким улозима у новооснованом привредном друштву (друштво за посебне намене-ДПН) или на стицању власничког удела, односно докапитализацији постојећег привредног друштва (члан 9. став 1.); да се оснивачка и управљачка права уређују слободно између чланова ДПН у складу са законом којим се уређује положај привредних друштава (члан 9. став 2.), као и да се концесија може дати ради комерцијалног коришћења природног богатства, односно добра у општој употреби која су у јавној својини или обављања делатности од општег интереса, а нарочито, између осталог, за комуналне делатности (члан 11. став 1. тачка 10)); да јавно тело има право да самостално покрене поступак реализације пројекта ЈПП са елементима концесије за коришћење природног богатства, односно добра у општој употреби или обављања делатности од општег интереса из своје надлежности (члан 13. став 1.), при чему давалац концесије може бити и скупштина јединице локалне самоуправе, када су јавна тела и предмет концесије у надлежности јединице локалне самоуправе (члан 13. став 2. тачка 3)); да учесник у поступку доделе јавног уговора може бити свако домаће или страног физичко, односно правно лице (члан 14. став 1.); да се ДПН обавезно оснива ради реализације јавног уговора и може учествовати искључиво у спровођењу пројекта ЈПП у чију сврху је основано, осим ако предлогом пројекта ЈПП, односно концесионим актом није другачије одређено (члан 15. став 1.), као и да се ДПН оснива у складу са одредбама закона којим се уређује положај привредних друштава (члан 15. став 2.).

Поред тога, Законом о јавним предузећима („Службени гласник РС“, бр. 119/12, 116/13-аутентично тумачење и 44/14) прописано је, између осталог, следеће: делатност од општег интереса може да обавља и друштво капитала чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе и њихова зависна друштва, као и друштво капитала и предузетник, у складу са законом којим се уређује њихов правни положај, када им надлежни орган повери обављање те делатности (члан 3. став 2.); друштва капитала, зависна друштва и предузетник из става 2. овог члана, у обављању делатности од општег интереса имају исти положај као и јавно предузеће, уколико одредбама овог закона није другачије прописано (члан 3. став 3.); јавно предузеће, друштво капитала и предузетник за обављање делатности од општег интереса, могу користити и средства у јавној и другим облицима својине, у складу са законом, оснивачким актом и уговором (члан 9. став 3.); друштва капитала са приватним капиталом, односно привредна друштва са већинским учешћем приватног капитала, која обављају делатност од општег интереса, имају своју имовину којом управљају и располажу у складу са законом којим се уређује правни положај привредних друштава, оснивачким актом и уговором (члан 9. став 4.); по основу улагања средстава у јавној својини Република Србија, односно аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе стичу



уделе или акције у јавним предузећима и друштвима капитала чији су оснивачи која обављају делатност од општег интереса и права по основу тих акција или удела (члан 9. став 5.).

Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13-Одлука УС, 50/13-Одлука УС и 98/13-Одлука УС) прописано је, поред осталог: да правила грађења у просторном плану подручја посебне намене, просторног плана јединице локалне самоуправе и плановима генералне и детаљне регулације садрже нарочито, између осталог, услове и начин обезбеђивања приступа парцели и простора за паркирање возила (члан 31. став 1. тачка 7)); да се правила грађења из става 1. овог члана израђују за претежне намене, односно зоне у обухвату плана, а односе се на појединачне грађевинске парцеле у мери довољној да буду основ за издавање локацијске дозволе на укупном земљишту обухваћеном планом, осим за грађевинско земљиште обухваћено планом за које је одређена обавеза даље планске разраде (члан 31. став 2.); да се правила грађења утврђују према месним приликама или у складу са актом којим се уређују општи услови о парцелацији и изградњи (члан 31. став 3.); да правила грађења у зависности од врсте планског документа могу да садрже и друге услове архитектонског обликовања, материјализације, завршне обраде, колорита и друго (члан 31. став 4.).

III

По налажењу Уставног суда, из наведених одредаба Устава произлази да се правни положај привредних субјеката и систем обављања појединих привредних и других делатности уређују законом. Такође, из наведених одредаба Устава и закона произлази да је јединица локалне самоуправе овлашћена да, у складу са Уставом и законом, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, поред осталих, и управљање јавним паркиралиштима (члан 2. став 3. тачка 7) Закона о комуналним делатностима), односно уређивање, одржавање и коришћење јавних паркиралишта (члан 20. тачка 5) Закона о локалној самоуправи). Уставни суд, је имајући у виду садржину односа уређених оспореном Одлуком, оценио да се Одлуком уређују питања која се односе на обављање делатности стационарног саобраћаја - јавних паркиралишта, за чије је уређивање, сагласно наведеним законским одредбама надлежна јединица локалне самоуправе.

Разматрајући наводе иницијатора да су одредбе члана 4. наведене Одлуке којима је предвиђено оснивање предузећа за обављање делатности стационарног саобраћаја (јавних паркиралишта), Паркинг сервис Свилајнац, АД, Свилајнац, као затвореног акционарског друштва, на неодређено време, са два оснивача, и то Општином Свилајнац и „Мајером“, предузећем за саобраћајни инжењеринг из Горњег Милановца, у супротности са законом, из разлога што скупштина општине може оснивати за обављање комуналних делатности само јавно предузеће, а не и друго привредно друштво, Уставни суд налази да је новодонетим Законом о комуналним делатностима проширен круг субјеката који према том закону могу бити вршиоци комуналних делатности. За разлику од раније важећег Закона о комуналним делатностима који је предвиђао да за обављање комуналних делатности општина оснива јавна комунална предузећа или њихово обављање поверава другом предузећу, односно предузетнику, у складу са законом и прописом скупштине општине (члан 8. став 1.), важећи Закон о комуналним делатностима у члану 5. став 1. прописује да



комуналну делатност могу обављати јавно предузеће, привредно друштво, предузетник или други привредни субјект, при чему у ставу 2. истог члана прописује ограничење да, одређене комуналне делатности, међу којима се не налази управљање јавним паркиралиштима, могу обављати искључиво јавна предузећа или привредна друштва у којима је већински власник од најмање 51% Република Србија или јединица локалне самоуправе. На основу тога, Уставни суд налази да важећи Закон о комуналним делатностима не садржи ограничење које је раније било прописано Законом о комуналним делатностима који је престао да важи. У прилог томе говори и правна чињеница да важећи Закон о комуналним делатностима не садржи ограничење да се промена власништва државног капитала у јавним комуналним предузећима може вршити до 49% од укупне вредности државног капитала, у складу са прописима којима се уређује правни положај јавних предузећа и прописима о условима, начину и поступку промене власништва државног капитала, које је било прописано раније важећим Законом о комуналним делатностима, и то чланом 21. став 2. тог закона. При томе, одредбом члана 44. став 2. новодонетог Закона о комуналним делатностима прописано је да, ако на дан ступања на снагу овог закона комуналну делатност обавља физичко или правно лице које не може бити вршилац комуналне делатности у складу са чланом 5. овог закона, јединица локалне самоуправе је обавезна да у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона обезбеди да обављања те комуналне делатности врши физичко или правно лице које у складу са чланом 5. овог закона може обављати комуналну делатност, чиме је законодавац у законом прописаном прелазном режиму установио обавезу вршиоца комуналне делатности да испуњава услове из новодонетог Закона, о чему је дужна да се стара и предузима одговарајуће мере на које је овлашћена јединица локалне самоуправе. Уставни суд констатује и да новоуспостављени законски правни оквир у области комуналних делатности, посебно у погледу круга вршилаца комуналних делатности подразумева и примену Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама, који према напред наведеним одредбама тог закона институционализује, охрабрује и подстиче учешће приватног капитала/партнера у обављању комуналних делатности и уређује питање заједничког учешћа у обављању комуналних делатности од стране јавних и приватних партнера и утврђује надлежности јединица локалне самоуправе, као и могућност оснивања заједничких привредних друштава.

Уставни суд подсећа да је другачије правно становиште заузео у предметима IУо-212/2008 и IУл-140/2009, за време важења Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98), који је установљавао другачији правни оквир и услове за вршиоце комуналних делатности у односу на сада важећи Закон о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, број 88/11). При томе, Уставни суд констатује да је предузеће за обављање делатности стационарног саобраћаја (јавних паркиралишта) Паркинг сервис Свилајнац АД основано на неодређено време, али само за делатност предвиђену предметном Одлуком, па је временско трајање обављања делатности основаног предузећа само по себи условљено уговорним уређењем односа на основу члана 5. Одлуке, имајући у виду да се према члану 9. став 1. важећег Закона о комуналним делатностима под поверавањем обављања комуналне делатности подразумева „временски орочено уговорно уређивање односа у вези са обављањем комуналне делатности“. Уговорно уређење односа у смислу оспорене Одлуке предмет је члана 5.



Одлуке, при чему Уставни суд напомиње да је оспореним чланом 5. Одлуке овлашћење председнику општине Свилајнац да „закључи и потпише“ Уговор о оснивању Друштва Паркинг сервис АД Свилајнац са MAYEROM, предузећем за саобраћајни инжењеринг из Горњег Милановца дато на начин којим је одређено да је председник општине Свилајнац ограничен у оквирима законских правила којима се уређују питања која су одређена као предмет уговора. Уставни суд налази и да је овлашћење из члана 5. Одлуке дато председнику општине Свилајнац у складу са одредбом члана 44. тачка 1) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) којом је прописано да председник општине представља и заступа општину. При томе, тај уговор не представља општи акт чија је оцена уставности и законитости у надлежности Уставног суда, према члану 167. став 1. Устава. Уставни суд налази и да оспорени члан 5. представља основ за уговорно уређење односа заснованих на члану 4. оспорене Одлуке којим се опредељује „начин обављања комуналне делатности“ у смислу члана 9. став 2. новог Закона о комуналним делатностима, при чему је Суд имао у виду и то да је иницијатор у поднетој иницијативи своје наводе везане за оспорени члан 5, као и за оспоравање Одлуке која је предмет овог уставносудског спора у целини базирао готово искључиво на оспоравању законитости оснивања предузећа на начин из оспореног члана 4. Одлуке, па како се не може утврдити да су они основани у делу који се односи на члан 4. Одлуке, ти разлози не могу бити основани ни када је у питању оспорени члан 5, а ни Одлука у целини.

Уставни суд стоји на становишту да одредбе члана 7. ст. 2. до 4, члана 8. става 1. и става 2. у делу који гласи: „правилником Паркинг сервиса“ оспорене Одлуке нису сагласне са законом. Ово из разлога, што су наведеним одредбама оспореног акта привредном друштву Паркинг сервис Свилајнац А.Д. дата овлашћења која су у супротности са одредбама члана 13. Закона о комуналним делатностима и члана 20. тачка 5) Закона о локалној самоуправи, јер је наведеним законским одредбама предвиђено да је уређивање услова и начина организовања послова у обављању комуналних делатности надлежност јединице локалне самоуправе, а не овлашћење субјекта који непосредно обавља комуналну делатност. Такође, наведене оспорене одредбе су у супротности и са правилима о утврђивању цена комуналних услуга из чл. 28. и 29. Закона о комуналним делатностима, којима је утврђена надлежност јединица локалне самоуправе у поступку утврђивања тих цена. Такође, одредбом члана 12. оспорене Одлуке предвиђена је обавеза сваког инвеститора да, уколико не може обезбедити потребан број паркинг места уплати таксу за необезбеђен или недостајући број паркинг места, пре давања одобрења за изградњу, што је, по оцени Суда, несагласно са Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13-Одлука УС, 50/13-Одлука УС и 98/13-Одлука УС). Наиме, одредбом члана 31. став 1. тачка 7) овог закона предвиђено је да правила грађења садрже, поред осталог, услове и начин обезбеђивања приступа парцели и простора за паркирање возила, што је обавезни део планског акта. Закон не предвиђа могућност да се инвеститор ослободи ове обавезе, плаћањем „таксе“, а самим тим ни могућност да се инвеститору који није обезбедио услове из члана 31. став 1. тачка 7) овог закона уз било какво додатно плаћање изда грађевинска, односно употребна дозвола, из чега произлази да је одредбом члана 12. Одлуке уређено питање које не може бити предмет регулације општег акта локалне самоуправе.



С обзиром на то да одредбе оспорене Одлуке наведене у тачки 1. изреке, по оцени Суда, нису у сагласности са законом, а да према одредбама члана 195. Устава сви општи акти морају бити у сагласности са законом, Уставни суд је оценио да наведене одредбе Одлуке нису у сагласности ни са Уставом.

Уставни суд указује да је у смислу одредаба оспорене Одлуке за које је Суд утврдио да су несагласне Уставу и закону, истоветне правне ставове заузео у предметима ИУо-212/2008 и ИУл-140/2009.

Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13-Одлука УС), одлучио без доношења решења о покретању поступка, јер је оценио да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и да су прикупљени подаци пружили поуздан основ за одлучивање, као и да о одређеним спорним питањима већ има заузет став и судску праксу.

IV

Полазећи од изложеног, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тач. 1) и 4) и члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе Одлуке наведене у тачки 1. изреке престају да важе даном објављивања ове одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

ПРЕДСЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Весна Илић Прелић, с.р.



За тачност отправака:



1. " " 2014. 1
2. " " 2