|  |  |
| --- | --- |
| **Предмет:** | IУо-286/2014 |
| **Датум доношења одлуке:** | 24.05.2018 |
| **Исход:** | Решење о обустави поступка за оцену уставности/законитости |
| **Оспорени акт:** | Одлука о јавним паркиралиштима („Службени лист града Београда“, бр. 12/10-пречишћен текст, 37/11, 42/11-исправка, 11/14, 30/14, 34/14 и 89/14), члан 18г |
| **Врста поступка:** | * Оцењивање уставности или законитости општих аката   + акти органа локалне самоуправе |
| **Појмовни регистар:** | XIII - КОМУНАЛНА И СТАМБЕНА ДЕЛАТНОСТ / Паркирање |

Уставни суд у саставу: председник Суда Весна Илић Прелић и судије Братислав Ђокић, др Горан П. Илић, др Драгана Коларић, др Тамаш Корхец (Korhecz Tamás), др Милан Марковић, Снежана Марковић, Сабахудин Тахировић, др Јован Ћирић, др Милан Шкулић и др Тијана Шурлан, на основу члана 167. став 1. тачка 4. Устава Републике Србије, на седници одржаној 24. маја 2018. године, донео је

Р Е Ш Е Њ Е

            Обуставља се поступак за оцену уставности и законитости члана 18г Одлуке о јавним паркиралиштима („Службени лист града Београда“, бр. 12/10-пречишћен текст, 37/11, 42/11-исправка, 11/14, 30/14, 34/14 и 89/14).

О б р а з л о ж е њ е

            Поводом поднетих иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости, Уставни суд је Решењем IУо-286/2014 од 15. септембра 2016. године  покренуо поступак за утврђивање неуставности и незаконитости члана 18г Одлуке наведене у изреци. Полазећи од релевантних Уставних и законских одредаба, Уставни суд је оценио да се, поводом оспореног члана 18г Одлуке, основано могу поставити, као спорна, следећа уставно правна питања:

            -да ли је Скупштина града Београда прекорачила своја овлашћења када је оспореним чланом 18г Одлуке предвидела уклањање возила са јавног паркиралишта, односно постављање уређаја којима се спречава одвожење возила, ради наплате доспелих потраживања вршиоца комуналне делатности управљања јавним паркиралиштима према кориснику ове комуналне делатности, с обзиром на то да су случајеви у којима је могуће наложити уклањање возила, односно постављање наведених уређаја, прописани одредбама члана 36. ст. 1, 2. и 4. Закона о комуналним делатностима;

            -да ли је давањем овлашћења вршиоцу комуналне делатности управљања јавним паркиралиштима на територији града Београда да уклони возило са јавног паркиралишта, односно постави уређаје којима се спречава одвожење возила, Скупштина града Београда поступила супротно одредбама Закона о комуналним делатностима, с обзиром на то да је уклањање возила, као и постављање наведених уређаја могуће само по налогу комуналног инспектора;

            -да ли је оспореним чланом 18г Одлуке противуставно ограничено право власника моторног возила да га користи све док не буду измирена доспела потраживања вршиоца комуналне делатности паркирања према кориснику ове делатности, с обзиром на то да је, у смислу одредбе члана 58. став 4. Устава, ограничење коришћења имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни допуштено само уколико је прописано законом.

            На наведено Решење Уставног суда Скупштина града Београда је 7. децембра 2016. године доставила одговор у коме је истакла: да се одредбе Одлуке којима је уређено плаћање услуге паркирања, као и овлашћење Предузећа - вршиоца комуналне делатности управљања јавним паркиралиштима да покрене поступак наплате потраживања против корисника, не могу применити када је корисник услуге паркирања власник возила које није уписано у јединствени регистар возила који води Министарство унутрашњих послова Републике Србије; да идентификација ових корисника паркирања није могућа ни уколико су они затечени на лицу места имајући у виду да „паркинг контролори“ немају овлашћење да их легитимишу; да су стога оспореним чланом 18г Одлуке прописани услови под којима Предузеће може да наплати потраживања и од наведених корисника који не плаћају услугу паркирања, а заузимају паркинг место и онемогућавају друге да користе услугу паркирања и који би, у супротном, могли да „напусте Републику Србију, а да не плате дуг по основу извршене комуналне услуге“; да је одредбом члана 13. став 1. Закона о комуналним делатностима дато овлашћење јединици локалне самоуправе да својим актом уређује услове и начин организовања послова у вршењу комуналних услуга, утврђује опште услове за обављање комуналних делатности, као и прави и обавезе предузећа која обављају комуналну делатност и корисника комуналних услуга, како у начину коришћења паркиралишта, тако и у погледу начина наплате цене за комуналне услуге и наплате доспелих, а ненаплаћених потраживања; да су одредбама члана 36. ст. 1, 2. и 4. Закона уређена овлашћења комуналне инспекције у вршењу надзора која, поред осталог, подразумевају и уклањање возила и постављање уређаја којима се спречава одвожење возила, по наређењу комуналног инспектора, када је утврдио да се омета вршење комуналне услуге или коришћење комуналних објеката остављањем возила, ствари и других предмета или на други начин; да оспорена Одлука садржи одредбе (чл. 19. до 21.) о овлашћењима комуналног инспектора у вршењу надзора над њеном применом, али не и за случај када се паркиралишта користе без плаћања цене паркирања; да се неплаћање цене за комуналну услугу паркирања не може сматрати ометањем вршења комуналне услуге у смислу члана 36. Закона, стога у овом случају комунална инспекција није надлежна да спроводи инспекцијски надзор и одређује мере, а регулисање ових питања је саставни део овлашћења јединице локалне самоуправе из члана 13. став 1. Закона; да, из изложених разлога, давање овлашћења вршиоцу комуналне делатности паркирања да поступа на начин прописан оспореним чланом 18г Одлуке није супротно Закону о комуналним делатностима; да је, сагласно одредби члана 13. Закона, моментом паркирања настао уговорни однос између вршиоца комуналне делатности паркирања и корисника паркирања, као и обавеза плаћања цене паркирања, те да се због тога „не може говорити о несагласности члана 18г Одлука са одредбом члана 58. став 4. Устава“ према којој је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом. Како је током 2016. године започео поступак измена и допуна Закона о комуналним делатностима, укључујући и одредбу којом је одређена комунална делатност управљања јавним паркиралиштима, Скупштина града Београда је предложила да Уставни суд, на основу одредбе члана 55. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закона и 103/15), застане са поступком оцене уставности и законитости члана 18г Одлуке и да могућност доносиоцу оспореног акта да, у одређеном року, отклони уочене неправилности у Одлуци и изврши њено усклађивање са изменама и допунама наведеног закона када оне буду усвојене.

            У допуни одговора Скупштине града Београда, који је 30. марта 2017. године достављен Уставном суду, наводи се да је 1. јануара 2017. године ступио на снагу Закон о изменама и допунама Закона о комуналним делатностима којим је комунална делатност управљања јавним паркиралиштима проширена и на случајеве када Предузеће уклања, премешта возила и поставља уређаје којима се спречава њихово одвожење, у смислу оспореног члана 18г Одлуке. Како након ступања на снагу наведеног закона више не постоје спорна уставноправна питања у вези са чланом 18г Одлуке, доносилац оспорене Одлуке је предложио да Уставни суд одбаци поднете иницијативе.

            У спроведеном поступку Уставни суд је констатовао да се Одлуком о јавним паркиралиштима („Службени лист града Београда“, бр. 12/10-пречишћен текст, 37/11, 42/11-исправка, 11/14, 30/14, 34/14 и 89/14) уређују услови и начин организовања послова у обављању комуналне делатности одржавања јавних простора за паркирање (у даљем тексту: јавна паркиралишта), као и услови коришћења јавних паркиралишта на територији града Београда (члан 1.). Сагласно одредбама члана 2. Одлуке, делатност из члана 1. ове одлуке на подручју градских општина: Вождовац, Врачар, Звездара, Земун, Нови Београд, Палилула, Раковица, Савски венац, Стари град и Чукарица, обавља јавно комунално предузеће које је основао град Београд (став 1.), а за обављање делатности из члана 1. ове одлуке на подручју градских општина: Барајево, Гроцка, Лазаревац, Младеновац, Обреновац, Сопот и Сурчин, градска општина може основати јавно предузеће или обављање те делатности поверити јавном комуналном предузећу које је основао град Београд, другом предузећу, односно предузетнику (став 2.). Јавна паркиралишта у смислу одредаба ове одлуке јесу јавне саобраћајне површине и посебни простори одређени за паркирање моторних возила и могу бити општа и посебна (члан 3. ст. 1. и 2.). Општа паркиралишта су делови коловоза, тротоара или површине између коловоза и тротоара и друге саобраћајне површине обележене за паркирање моторних возила и одређује их својим актом организациона јединица Градске управе града Београда надлежна за послове саобраћаја (члан 4.). Одлуком је такође прописано: да се јавна паркиралишта користе за паркирање моторних возила правних, физичких лица и предузетника (у даљем тексту: корисник) и да се корисником паркиралишта у смислу одредаба ове одлуке сматра возач или власник возила, ако возач није идентификован (члан 9.); да паркирањем возила на паркинг месту, корисник прихвата услове прописане овом одлуком за услугу коришћења јавног паркиралишта (члан 9б став 1.); да је за коришћење јавног паркиралишта корисник дужан да плати одговарајућу цену за одређено време коришћења која се утврђује ценовником предузећа на који сагласност даје градоначелник (члан 9в).

            Одредбама Поглавља III Одлуке (чл. 16. до 18г) уређена је наплата паркирања која се, у смислу одредаба члана 18. Одлуке, врши по започетом сату или у дневном трајању, плаћањем сатне (важи за сваки започети сат према утврђеном времену коришћења) или дневне карте (важи од тренутка издавања до истог времена у првом следећем дану у коме се врши наплата паркирања) (ст. 1. до 3.). Према одредбама члана 18а Одлуке, корисник општег паркиралишта се може определити да услугу паркирања користи по започетом сату или у дневном трајању, куповином и истицањем важеће сатне или дневне карте, односно плаћањем услуге електронским путем (став 1.), корисник који је паркирао возило, а није се определио за коришћење услуге паркирања на начин из става 1. овог члана, користи паркинг место под условима који важе за паркирање у дневном трајању и истом се издаје налог за плаћање дневне карте (став 2.) и корисник који користи услугу паркирања по започетом сату на начин из става 1. овог члана, истеком времена коришћења паркиралишта у зонираном подручју, може наставити коришћење паркинг места под условима и на начин из става 2. овог члана (став 3.). Одредбама члана 18в Одлуке уређено је издавање и достављање налога за плаћање дневне паркинг карте од стране овлашћеног контролора (ст. 1. до 3.), прописан је рок у коме је корисник паркиралишта дужан да поступи по примљеном налогу и плати дневну паркинг карту, те да ће у супротном бити у обавези да, поред износа цене дневне карте, плати и стварне трошкове предузећа и законску затезну камату (ст. 4. и 5.) и да ће предузеће, ако корисник паркиралишта не поступи на наведени начин, покренути поступак наплате потраживања (став 6.).

            Према одредбама оспореног члана 18г Одлуке, ако је налог за плаћање дневне карте издат за возило поводом кога је од стране предузећа утврђено да постоје доспела потраживања према кориснику комуналне услуге по основу најмање два издата налога, да није могуће идентификовати возача, односно власника возила преко евиденције надлежног државног органа Републике Србије и да није могуће покренути поступак за наплату потраживања, предузеће је овлашћено да, ради наплате доспелих потраживања, задржи паркирано возило у складу са законом (став 1.), да се задржавање возила из става 1. овог члана, врши уклањањем возила са јавног паркиралишта на место које је за то одређено или постављањем уређаја којима се спречава одвожење возила (став 2.), да када возач, односно власник измири сва доспела потраживања, трошкове премештања возила и лежарине односно трошкове блокаде и деблокаде возила и предузећу достави доказ о извршеном плаћању предузеће ће омогућити преузимање или извршити деблокаду возила (став 3.), да ће, приликом блокаде возила, предузеће на стаклу возачевих врата, поставити налепницу са обавештењем да је возило привремено блокирано, са упутством шта возач треба да учини, како би се извршило скидање уређаја и упозорењем да возило може бити уклоњено (став 4.), да пре почетка блокаде, деблокаде и уклањања возила, предузеће сачињава фотографију (фото-запис), као доказ о стању возила (став 5.) и да штету насталу на возилу за време блокаде, деблокаде и приликом уклањања блокираног возила, сноси предузеће (став 6.).

            Оспорена Одлука је мењана и допуњавана 2016. и 2017. године и те измене и допуне су објављене у „Службеном листу града Београда“, бр. 96/16 и 36/17, али нису од значаја за решавање у овој уставно правној ствари.

            Одредбама члана 58. Устава Републике Србије, у односу на које је Уставни суд покренуо поступак за оцену уставности члана 18г Одлуке, утврђено је да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (став 1.) и да је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом (став 4.).

            Одредбама Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, број 88/11) у односу на које је Уставни суд, поред осталог, довео у питање законитост члана 18г Одлуке, управљање јавним паркиралиштима је одређено као комунална делатност од општег интереса (члан 2. став 2. и став 3. тачка 7)) којом се стварају и одржавају услови 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. тачка 7)). Наведеним законом је прописано да јединица локалне самоуправе, поред осталог, уређује и обезбеђује обављање комуналних делатности и њихов развој, као и да уређује у складу са законом услове обављања комуналних делатности, права и обавезе корисника комуналних услуга, обим и квалитет комуналних услуга и начин вршења надзора над обављањем комуналних делатности (члан 4. ст. 1. и 3.) које могу обављати јавно предузеће, привредно друштво, предузетник или други привредни субјект (члан 5. став 1.). Према одредбама члана 13. Закона, 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 (став 1.), одлука скупштине јединице локалне самоуправе, која прописује општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника комуналних услуга, непосредно се примењује на све уговорне односе вршилаца комуналне делатности са корисницима комуналних услуга као општи услови пословања (став 2.), 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 (став 3.) и 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 (став 4.). Законом је такође одређено да инспекцијски надзор над спровођењем прописа јединице локалне самоуправе донетих на основу овог закона врши јединица локалне самоуправе, преко комуналних инспектора (члан 32. став 2.). Одредбама члана 36. Закона уређено је вршење инспекцијског надзора тако што је прописано: да ће комунални инспектор у вршењу инспекцијског надзора кад утврди да се омета вршење комуналне услуге или коришћење комуналних објеката остављањем возила, ствари и других предмета или на други начин, наредити решењем кориснику, односно сопственику, ако је присутан, да одмах уклони те ствари, односно предмете, под претњом принудног извршења (став 1.), да ако се лице из става 1. овог члана не налази на лицу места, комунални инспектор ће, без саслушања странке, донети решење којим ће наложити да се возила, ствари и други предмети уклоне у одређеном  року, који се може одредити и на минуте (став 2.), да се решење из става 2. овог члана лепи на те ствари, односно предмете уз назначење дана и часа када је налепљено и тиме се сматра да је достављање извршено, а доцније оштећење, уништење или уклањање овог решења не утиче на ваљаност достављања (став 3.), да ако лице из става 1. овог члана не поступи по датом налогу, комунални инспектор ће одредити постављање уређаја којим се спречава одвожење возила, односно одредиће да се возила, ствари и други предмети уклоне о трошку корисника, односно сопственика, на место које је за то одређено (став 4.).

            Након доношења Решења о покретању поступка у овој правној ствари ступио је на снагу, 31. децембра 2016. године, Закон о изменама и допунама Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, број 104/16) који се примењује од 1. јануара 2017. године. Одредбом члана 2. став 4. Закона измењена је одредба члана 3. став 1. тачка 7) основног текста Закона, тако да гласи: управљање јавним паркиралиштима је услуга одржавања јавних паркиралишта и простора за паркирање на обележеним местима (затворени и отворени простори), организација и вршење контроле и наплате паркирања, услуга уклањања непрописно паркираних, одбачених или остављених возила, премештање паркираних возила под условима прописаним овим и другим посебним законом, постављање уређаја којима се по налогу надлежног органа спречава одвожење возила, као и уклањање, премештање возила и постављање уређаја којима се спречава одвожење возила у случајевима предвиђеним посебном одлуком скупштине јединице локалне самоуправе којом се уређује начин обављања комуналне делатности управљања јавним паркиралиштима, као и вршење наплате ових услуга. Такође, одредбом члана 14. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о комуналним делатностима измењена је одредба члана 32. став 2. основног Закона, тако да гласи: инспекцијски надзор над спровођењем одредаба овог закона и републичких прописа донетих на основу овог закона, као и прописа јединице локалне самоуправе донетих на основу овог закона врши јединица локалне самоуправе, преко општинских, односно градских комуналних инспектора.

            Из наведеног произлази да је Законом о изменама и допунама Закона о комуналним делатностима проширена садржина комуналне делатности управљања јавним паркиралиштима у односу на решење из основног Закона, с обзиром на то да сада ова комунална делатност, поред Законом о комуналним делатностима и другим посебним законом одређених случајева уклањања, премештања возила и постављања уређаја којима се по налогу надлежног органа спречава одвожење возила, обухвата и случајеве уклањања, премештања возила и постављања уређаја којима се спречава одвожење возила које је скупштина јединице локалне самоуправе овлашћена да пропише одлуком којом уређује обављање комуналне делатности паркирања на својој територији, и које услуге је овлашћена и да наплати. Наведено законско овлашћење садржи, према схватању Уставног суда, и овлашћење да одлуком којом је прописала случајеве уклањања, премештања возила и постављања уређаја којима се спречава одвожење возила, скупштина јединице локалне самоуправе може да уреди и друга питања у вези са наведеним услугама, као што је начин спровођења ових услуга, односно овлашћења вршиоца комуналне делатности паркирања, као и права и обавезе корисника паркирања у поступку њиховог спровођења.

            Полазећи од садржине спорних уставноправних питања, Уставни суд оцењује да је доношењем Закона о изменама и допунама Закона о комуналним делатностима, којим је дато овлашћење скупштини јединице локалне самоуправе да својим актом одреди случајеве уклањања, премештања возила и постављања уређаја којима се спречава одвожење возила, оспорени члан 18г Одлуке о јавним паркиралиштима усаглашен са Уставом и Законом и тиме су отклоњена сва спорна уставноправна питања због којих је Суд покренуо поступак за оцену уставности и законитости.

            С озбиром на изнето, Уставни суд је, сагласно одредби члана 57. тачка 1) Закона о Уставном суду, обуставио поступак за оцену уставности и законитости члана 18г Одлуке о јавним паркиралиштима („Службени лист града Београда“, бр. 12/10-пречишћен текст, 37/11, 42/11-исправка, 11/14, 30/14, 34/14 и 89/14).

            Имајући у виду да је Уставни суд обуставио поступак, Суд констатује да је беспредметно разматрање захтева једног од иницијатора да обустави извршење појединачних акта и радњи предузетих на основу члана 18г Одлуке.

            На основу изложеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 46. тачка 7) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

ПРЕДСЕДНИК

УСТАВНОГ СУДА

Весна Илић Прелић