



СЛУЖБЕНИ ЛИСТ

ГРАДА ЗАЈЕЧАРА

ГОДИНА XVII

БРОЈ 33

28. ОКТОБАР 2024.



Република Србија
УСТАВНИ СУД
Број: УО-94/2022
2024. године
Београд

Уставни суд у саставу: председник Суда Снежана Марковић и судије Гордана Ајншпилер Поповић, Татјана Ђуркић, Весна Илић Прелић, др Драгана Коларић, др Тамаш Корхеџ (Korhész Tamás), Мирослав Николић, др Владан Петров, др Наташа Плавшић, др Милан Шкулић и др Тијана Шурлан, на основу члана 167. став 1. тач. 1. и 3. Устава Републике Србије, на седници одржаној 26. септембра 2024. године, донео је

ОДЛУКУ

Утврђује се да одредбе члана 2. Одлуке о изменама и допунама Одлуке о субвенционисању градског и приградског линијског превоза путника на територији града Зајечара („Службени лист града Зајечара“, број 23/22), нису у сагласности са Уставом и законом.

Образложење

Уставном суду су поднете две иницијативе за оцену уставности и законитости општег акта наведеног у изреци.

У првој иницијативи се наводи да је оспорена одредба Одлуке којом је предвиђен износ у коме ће се наплаћивати превозна карта за сва лица која нису обухваћена чланом 1. ове Одлуке, зависно од дужине релација предвиђених Уговором о поверавању обављања комуналне делатности линијског градског и приградског превоза путника на територији града Зајечара, несагласна са одредбом члана 21. Устава и одредбом члана 118. Закона о раду, због тога што су, према мишљењу подносиоца иницијативе, запослени у Установама образовања, основним и средњим школама и домовима ученика дискриминисани и повређено је њихово Уставом зајемчено право на накнаду трошкова ради доласка на рад и одласка са рада. Иницијатор истиче и да су оспореном одредбом Одлуке повређене одредбе Закона о комуналним делатностима, који представља правни однос за доношење одлуке и то одредбе којима је предвиђено шта су комуналне делатности (члан 2. став 1. Закона), као и да у комуналне делатности спада питање градског и приградског превоза путника (члан 2. став 3. тачка 5. Закона). Међутим, иницијатор истиче да наведене законске одредбе не дају право јединицама локалне самоуправе да оспореном Одлуком утврђује висину цене превозне карте

у јавном саобраћају, нити да регулишу питања која се тичу права запослених, јер је питање накнаде трошкова за долазак на рад и одлазак са рада запослених чији је оснивач град Зајечар уређено Законом о раду и Колективним уговором за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика. Иницијатор истиче да је Законом о раду прописано да запослени има право на накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада у висини цене превозне карте, као и да је ово право предвиђено Колективним уговором уз прецизирање да се ова накнада исплаћује до петог у месецу за претходни месец. Иницијатор истиче да је доносилац оспореног акта прекорачио своје овлашћење, јер није надлежан да одређује висину цене превозне карте у јавном саобраћају, посебно због тога што поједина лица морају да користе друге превозе, јер им установљене линије не одговарају, као и због тога што утврђене линије не покривају целу територију града Зајечара. Другом иницијативом се истиче да је оспореном Одлуком одређено да лица која нису обухваћена чланом 1. Одлуке учествују у цени карте са 15, односно 20 динара, чиме је град Зајечар ова лица субвенционисао само у одређеном проценту, те је предвиђање да ће се део несубвенционисаног износа примењивати приликом обрачуна накнаде трошкова превоза запослених несагласно са одредбом члана 118. став 1. тачка 1. Закона о раду, којом је прописана обавеза послодавца да запосленом исплати накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада у висини цене превозне карте. Иницијатор истиче да се последица примене оспорене одлуке огледа у томе што су лица којима се накнада исплаћује из буџета и обрачунава по оспореној одлуци, дакле у висини несубвенционисаног дела карте од 15 динара за долазак на рад дискриминисана у односу на лица којима се накнада трошкова превоза не исплаћује из буџета и којима послодавац исплаћује накнаду по пуној висини цене карте у јавном превозу

У одговору доносиоца оспореног акта истиче се да су наводи иницијатива неосновани и засновани на произвољном и погрешном тумачењу закона и чињеница од стране иницијатора. Доносилац истиче да се оспореном одредбом одређује висина цене карте превоза, зависно од релације, и да не постоје „пун“ или „субвенционисан“ износ карте како се погрешно наводи у иницијативи, као и да се оспореним актом не предвиђа никаква разлика у цени карте између лица која имају пребивалиште на територији града Зајечара и лица која немају пребивалиште на овој територији, као и да је оспореном Одлуком предвиђена јединствена цена карте која важи за све кориснике јавног превоза, осим оних лица која су Одлуком субвенционисана са 100% цене карте. Доносилац оспореног акта такође истиче да су неосновани наводи иницијативе да је Скупштина града Зајечара прекорачила своја законска овлашћења због тога што Закон о комуналним делатностима не прописује начин одређивања висине цене карте у јавном превозу, нити начин обрачуна путних трошкова за запослене. На крају, истиче се да су неосновани наводи о несагласности оспорене Одлуке са Колективним уговором, као и да Уставни суд није надлежан да цени сагласност општег акта јединице локалне самоуправе са Колективним уговором.

Уставни суд је утврдио да је оспорену Одлуку донела Скупштина града Зајечара на седници одржаној 22. јуна 2022. године на основу члана 29. Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 88/11, 104/16 и 95/18) и члана 2. став 3. Уговора о поверавању обављања комуналне делатности линијског градског и приградског превоза путника на територији града Зајечара бр. 344-30/2019 од 28. фебруара 2019. године. Одлуком о субвенционисању градског и приградског линијског превоза путника на територији града Зајечара („Службени лист града Зајечара“, број 8/19) предвиђено је да ће град Зајечар субвенционисати цену превозних карата за превоз путника у градском и приградском линијском превозу путника на територији града Зајечара за све путнике са пребивалиштем на територији града Зајечара који користе услуге превоза, на основу Уговора о поверавању обављања комуналне делатности линијског градског и приградског превоза путника на територији града (члан 1.), као и да се наведена субвенција утврђује у висини од 100% (члан 2. став 1.). Оспореном одлуком измењен је члан 2. став 1. Одлуке тако што су одређене категорије лица којима се утврђује субвенција у висини од 100% (члан 1.) док је оспореним одредбама члана 2. Одлуке предвиђена висина превозне карте која ће се наплаћивати лицима

која нису обухваћена наведеним категоријама (15,00, односно 20,00 динара зависно од релације дефинисане Уговором о поверавању обављања комуналне делатности линијског градског и приградског превоза путника на територији града Зајечара), као и да ће се овај износ примењивати и приликом обрачунавања накнаде трошкова за превоз ради доласка и одласка са посла запослених лица, која се исплаћује на терет буџета града Зајечара.

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14-др. закон, 101/16-др. закон, 47/18 и 111/21), 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, као и да јединица локалне самоуправе може уговором, на начелима конкуренције и јавности, поверити правном или физичком лицу обављање послова из става 1. овог члана (члан 7.); да општина, преко својих органа, у складу с Уставом и законом уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, па поред осталог и локални превоз (члан 20. став 1. тачка 2.).

Законом о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 88/11, 104/16 и 95/18) прописано је: да у комуналне делатности спада, поред осталог, градски и приградски превоз путника (члан 2. став 3. тачка 5)); да јединица локалне самоуправе, у складу са овим законом, обезбеђује организационе, материјалне и друге услове за изградњу, одржавање и функционисање комуналних објеката и за техничко и технолошко јединство система и уређује и обезбеђује обављање комуналних делатности и њихов развој, као и да јединица локалне самоуправе 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.); 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, као и да се поверавање обављања комуналне делатности врши се на основу одлуке скупштине јединице локалне самоуправе о начину обављања комуналне делатности и уговора о поверавању, осим када се оснива јавно предузеће и да се на поступак поверавања обављања комуналне делатности чије се финансирање обезбеђује из буџета јединице локалне самоуправе, односно чије се финансирање обезбеђује у целости или делимично наплатом накнаде од корисника комуналних услуга, примењују се одредбе закона којима се уређује јавно-приватно партнерство и концесије (члан 9. ст. 1, 3. и 7); 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, као и 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. ст. 1. и 7.); да се цене комуналних услуга одређују на основу следећих начела: примена начела "потрошач плаћа", примена начела "загађивач плаћа"; довољност цене да покрије пословне расходе, усаглашености цена комуналних услуга са начелом приступачности и непостојања разлике у ценама између различитих категорија потрошача, сем ако се разлика заснива на различитим трошковима обезбеђивања комуналне услуге (члан 25. став 1.); да су елементи за одређивање цена комуналних услуга: пословни расходи исказани у пословним књигама и финансијским извештајима; расходи за изградњу и реконструкцију објеката комуналне инфраструктуре и набавку опреме, према усвојеним програмима и плановима вршиоца комуналне делатности на које је јединица локалне самоуправе дала сагласност и добит вршиоца комуналне делатности

(члан 26. став 1.); да одлуку о промени цена комуналних услуга доноси вршилац комуналне делатности, 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 и 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. ст. 1, 2. и 3.); да јединица локалне самоуправе може утврдити категорије корисника комуналне услуге који плаћају субвенционiranу цену комуналне услуге, као и износ субвенција за сваку категорију и да је јединица локалне самоуправе дужна да вршиоцу комуналне делатности достави списак и податке корисника комуналних услуга из става 1. овог члана (име и презиме, ЈМБГ, адреса пребивалишта), са укупно исказаним износом субвенција, до септембра текуће године за наредну годину, као и да надокнади субвенционисани део цене вршиоцу комуналне делатности, у периоду од 30 дана од дана извршења комуналне услуге (члан 29. ст. 1. и 2.).

Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС“, бр. 88/11, 15/16 и 104/16) прописано је: да је одлука о избору најповољније понуде акт који доноси јавно тело, након оцене пристиглих понуда за доделу јавног уговора, а у складу са конкурсном документацијом и критеријумима за избор најповољније понуде (члан 4. став 1. тачка 14)); да је концесија, у смислу овог закона, уговорно или институционално ЈПП са елементима концесије у коме је јавним уговором уређено комерцијално коришћење природног богатства, добра у општој употреби која су у јавној својини, односно добра у својини јавног тела или обављања делатности од општег интереса, које јавни партнер уступа приватном партнеру, на одређено време, под посебно прописаним условима, уз плаћање концесионе накнаде од стране приватног, односно јавног партнера, при чему приватни партнер сноси ризик везан за комерцијално коришћење предмета концесије, док је концесија за јавне услуге, у смислу овог закона уговорни однос истоветан уговору о јавној набавци услуга у складу са законом којим се уређују јавне набавке, ако се накнада за пружене услуге састоји или од самог права на комерцијално коришћење, односно пружање услуга или од тог права заједно са плаћањем. (члан 10. ст. 1. и 3.).

Законом о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр.91/19 и 92/23) прописано је: да наручилац доноси одлуку о спровођењу поступка јавне набавке која нарочито садржи податке о предмету јавне набавке, врсти поступка и процењеној вредности јавне набавке укупно и за сваку партију посебно, као и податке о саставу комисије за јавну набавку, односно лицу које спроводи поступак јавне набавке. (члан 91. став 1.); да конкурсна документација у зависности од врсте поступка јавне набавке нарочито садржи податке о предмету набавке, техничке спецификације, критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, критеријуме за доделу уговора, услове уговора, обрасце документа које подносе кандидати и понуђачи, информације о прописаним обавезама и друге информације потребне за припрему и подношење понуде, ако нису садржани у јавном позиву и другим огласима који се користе као јавни позив (члан 93. став 2.); да у поступку јавне набавке наручилац додељује уговор економски најповољнијој понуди коју одређује на основу неког од прописаних критеријума, поред осталог, на основу цене (132. став 1. тачка 1)).

Законом о раду („Службени гласник РС“, бр.24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17- Одлука УС, 113/17 и 95/18- аутентично тумачење) прописано је да запослени има право на накнаду трошкова у складу са општим актом и уговором о раду за долазак и одлазак са рада, у висини цене превозне карте у јавном саобраћају, ако послодавац није обезбедио сопствени превоз (члан 118. став 1. тачка 1)).

Одлуком о условима и начину поверавања обављања комуналних делатности на територији града Зајечара („Службени лист града Зајечара“, бр. 3/08, 12/09 и 44/14) уређени су, поред осталог, услови и начин поверавања обављања комуналне делатности, као и начин и поступак поверавања појединих послова из оквира комуналне делатности (члан 1.) и предвиђено је да се обављање комуналне делатности може поверити предузећу или

предузетнику који су регистровани за ту делатност и испуњавају услове прописане законом, те да се поверавање комуналних делатности врши уговором, по поступку спроведеном у складу са одредбама Закона о јавним набавкама (члан 4. ст. 1. и 2.).

Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да је јединица локалне самоуправе овлашћена да, у складу са законом, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналне делатности градског и приградског превоза путника, као и да је надлежни орган јединице локалне самоуправе овлашћен да својим актом пропише, поред осталог, 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. Уставни суд је такође утврдио да јединица локалне самоуправе може поверити обављање појединих комуналних делатности, па и комуналне делатности градског и приградског превоза одлуком скупштине јединице локалне самоуправе, те утврдити категорије корисника комуналне услуге који плаћају субвенционирану цену комуналне услуге, као и износ субвенција за сваку категорију. Полазећи од наведеног, Уставни суд је нашао да је Скупштина града Зајечара, сагласно законском овлашћењу, донела оспорену Одлуку којом је утврдила круг лица у погледу којих град Зајечар субвенционише цену превозних карата у градском и приградском превозу путника у износу од 100%. Међутим, оспореном одредбом члана 2. став 1. Одлуке јединица локалне самоуправе је одредила висину износа превозне карте коју ће плаћати лица која нису обухваћена чланом 1. оспорене Одлуке, зависно од релација одређених Уговором о поверавању обављања ове комуналне делатности. Полазећи од тога да је јединица локалне самоуправе овлашћена да, поред осталог, уреди начин плаћања цена комуналних услуга, док су начела на основу којих се утврђују цене комуналних услуга (примена начела „потрошач плаћа“, примена начела „загађивач плаћа“; довољност цене да покрије пословне расходе, усаглашеност цена комуналних услуга са начелом приступачности и непостојања разлике у ценама између различитих категорија потрошача), као и елементи на основу којих се одређују цене комуналних услуга (пословни расходи исказани у пословним књигама и финансијским извештајима; расходи за изградњу и реконструкцију објеката комуналне инфраструктуре и набавку опреме и добит вршиоца комуналне делатности) прописани Законом о комуналним делатностима, Уставни суд је нашао да наведене законске одредбе не остављају могућност јединици локалне самоуправе да самостално одређује елементе за формирање цене комуналне услуге, нити да својом одлуком одређује цену комуналне услуге. При томе, имајући у виду да се у конкретном случају ради о повереној комуналној делатности градског и приградског превоза, Уставни суд додатно указује да се цена комуналне услуге формира у поступку јавно-приватног партнерства у оквиру кога се врши оцена пристиглих понуда за доделу јавног уговора, те се одлука о избору најповољније понуде доноси у складу са конкурсном документацијом и критеријумима за избор најповољније понуде, сагласно одредби члана 4. став 1. тачка 14) Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама. Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 2. став 1. Одлуке није у сагласности са одредбама члана 13. став 1, члана 25. став 1. и члана 26. ст. 1. Закона о комуналним делатностима.

Када је у питању оцена законитости оспорене одредбе става 2. којом је предвиђено да ће се утврђени износ цене из става 1. примењивати и приликом обрачунавања накнаде трошкова за превоз запослених ради доласка и одласка са посла, а која се исплаћује на терет буџета града Зајечара, Уставни суд је у више својих одлука заузео став да јединица локалне самоуправе није овлашћена да својим општим актом уређује питања која се тичу права запослених на накнаду трошкова превоза на рад и са рада (видети нпр. Одлуку Уставног суда IУл-202/2009 од 27. октобра 2011. године, доступна на интернет страници Уставног суда www.ustavni.sud.rs). Уставни суд указује да правни основ за остваривање овог права представљају посебни закони којима се уређују права, обавезе и одговорности запослених,

постављених и именованих лица у органима јединица локалне самоуправе, као и закони којима се уређују права, обавезе и одговорности запослених у јавним службама.

Полазећи од одредбе члана 195. став 1. Устава, према којој законитост општег акта истовремено представља и услов његове уставности, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе Одлуке нису у сагласности ни са Уставом.

Како је у току поступка оцене уставности и законитости оспореног Правилника правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружили су поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је одлучио без доношења решења о покретању поступка, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 - Одлука УС, 40/15 - др. закон, 103/15, 10/23 и 92/23).

Сагласно свему изнетом, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тач. 1) и 4) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“ престају да важе одредбе члана 2. Одлуке о изменама и допунама Одлуке о субвенционисању градског и приградског линијског превоза путника на територији града Зајечара („Службени лист града Зајечара“, број 23/22).

ПРЕДСЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Снежана Марковић

РК

Садржај Службеног листа број 33/2024

АКТА УСТАВНОГ СУДА

Одлука Уставног суда IУо-94/2022.....	1
---------------------------------------	---

