

Република Србија

УСТАВНИ СУД

Број: IУл- 325/2009

\_\_\_\_\_\_\_2013. године

Б е о г р а д

Уставни суд у саставу: председник др Драгиша Б. Слијепчевић и судије др Оливера Вучић, др Марија Драшкић, Братислав Ђокић, Весна Илић Прелић, др Горан Илић, др Агнеш Картаг Одри, Катарина Манојловић Андрић, мр Милан Марковић, др Боса Ненадић, др Драган Стојановић, Сабахудин Тахировић, мр Томислав Стојковић и Предраг Ћетковић, на основу члана 167. став 1. тачка 4. Устава Републике Србије, на седници одржаној 21. фебруара 2013. године, донео је

О Д Л У К У

 1. Утврђује се да одредба члана 6. став 1. тачка 9. Одлуке о ауто-такси превозу путника („Службени лист Града Новог Сада“, бр. 10/09, 15/10, 47/10, 24/11 и 32/11) није у сагласности са Уставом и законом.

 2. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 6. став 1. тач. 2. и 5. Одлуке из тачке 1.

 3. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 10. став 1. тачка 8, члана 39. став 1. тачка 4. и чл. 40, 47. и 50. Одлуке из тачке 1.

О б р а з л о ж е њ е

 Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 6. став 1. тач. 2, 5. и 9. и члана 10. став 1. тачка 8. Одлуке наведене у изреци. По мишљењу подносиоца иницијативе, оспореним одредбама Одлуке, прописивањем новог услова у погледу поседовања најмање трећег степена стручне спреме (члан 6. став 1. тачка 2.), обавезног полагања испита о познавању прописа о саобраћају и познавању града (члан 6. став 1. тачка 5.) и обавезности измирења свих доспелих пореских обавеза по основу јавних прихода (члан 6. став 1. тачка 9.), као и прописивањем обавезе примене норми „Еуро 3 и 4“, предвиђена је примена ових услова и на предузетнике који су по ранијој одлуци добили дозволу за рад, па ова, како се наводи у иницијативи, ретроктивна примена оспорених одредаба Одлуке није у сагласности са чланом 197. Устава о забрани повратног дејства закона и других општих аката. Оспорене одредбе Одлуке, по мишљењу подносиоца ове иницијативе, нису у сагласности ни са одредбама чл. 7. и 36. Закона о превозу у друмском саобраћају, Закона о локалној самоуправи и Закона о приватним предузетницима, јер наведеним законима није дато овлашћење јединици локалне самоуправе да прописује ближе, односно посебне услове обављања овог превоза, већ једино да уређује организацију његовог обављања. Оспорене одредбе Одлуке нису у сагласности ни са Законом о јавним приходима и расходима и Законом о пореском поступку, јер наведени закони, по мишљењу подносиоца, не дају овлашћење граду да својим одлукама о плаћању пореских обавеза условљавају вршење делатности предузетника. У одговору доносиоца акта се наводи да је оспорена Одлука донета у оквиру Уставом утврђеног овлашћења јединице локалне самоуправе да у складу са законом, уређује и обезбеђује локални превоз (члан 190. став 1. тачка 3. Устава), као и овлашћењем јединице локалне самоуправе садржаним у одредбама члана 19. и члана 20. став 1. тачка 13. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“,. број 129/07) и одредбама чл. 7. и 36. Закона о превозу у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, бр. 46/95, 66/01, 61/05, 91/05 и 62/06). Наиме, у складу са наведеним законом утврђеним овлашћењем, као и у складу са одредбама члана 23. став 1. тач. 1) и 3) Закона о приватним предузетницима, те Кодексом пословне етике („Службени гласник РС“, број 1/06), прописивањем услова - средњи степен стручне спреме и положен испит о познавању прописа који регулишу такси-превоз и о познавању Града Новог Сада, обезбеђено је да наведену делатност обављају професионални такси возачи унапређеног знања. Оспореном одредбом члана 10. став 1. тачка 8. Одлуке којом је предвиђено да такси возило мора до децембра 2010. године да испуњава услове прописане нормом ЕУРО-3, а од 1. јануара 2012 - нормом ЕУРО-4, како се наводи у одговору, испоштовани су услови у погледу издувне емисије и нивоа буке возила, који су прописани одговарајућим стандардима, а што је утврђено Уредбом о увозу моторних возила („Службени гласник РС“, број 23/10). Прописивањем обавезе достављања доказа да је предузетник измирио пореске обавезе по основу јавних прихода (члан 6. став 1. тачка 9. Одлуке), како се наводи у одговору, Град је као јединица локалне самоуправе, чија се надлежност финансира из средстава која се обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом имао за циљ да обезбеди смањење нелојалне конкуренције међу предузетницима који обављају ауто-такси делатност и тиме их доведе у равноправан положај и легалне токове.

 Другом иницијативом оспорена је уставност и законитост одредаба члана 10. став 1. тачка 8, члана 39. став 1. тачка 4. и чл. 40, 47. и 50. Одлуке о ауто-такси превозу путника. Иницијатива је, сагласно одредбама члана 42. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08, 27/08 и 76/11) спојена са раније поднетом иницијативом, ради заједничког вођења поступка. По мишљењу подносиоца иницијативе, одредба члана 10. став 1. тачка 8. Одлуке, којом је прописано да такси возило мора да испуњава услове норме „Еуро 3“, односно „Еуро 4“, као и са њом повезане одредбе члана 39. став 1. тачка 4, и чл. 40, 47. и 50, којима су прописани одговарајући прекршаји, те обавеза усклађивања пословања са условима прописаним Одлуком, нису у сагласности са одредбама Закона о локалној самоуправи, Закона о превозу у друмском саобраћају, те одредбама члана 246. став 6. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, као и Правилника о подели моторних и прикључних возила и техничким условима за возила у саобраћају на путевима, јер је јединица локалне самоуправе оспореном одредбом Одлуке прекорачила законом утврђено овлашћење и уредила односе који се сагласно наведеним законима, уређују актом надлежног министра. Полазећи од тога да јединица локалне самоуправе може да пропише прекршаје само за повреде прописа које доноси у оквиру своје надлежности, оспорене одредбе чл. 39. и 40. Одлуке којима су прописани прекршаји за повреду одредбе члана 10. став 1. тачка 8. Одлуке нису у сагласности ни са Законом о прекршајима. У одговору који је доносилац оспорене Одлуке доставио поводом ове иницијативе наводи се да је оспорена одредба члана 10. став 1. тачка 8. Одлуке након доношења Правилника о подели моторних и прикључних возила и техничким условима за возила у саобраћају („Службени гласник РС“, бр. 64/10, 69/10 и 81/11), измењена и усаглашена са наведеним Правилником, те да су самим тим усаглашене и оспорене одредбе члана 39. став 1. тачка 4. и чл. 40, 47. и 50. Одлуке о ауто-такси превозу путника.

 У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорену Одлуку о ауто-такси превозу путника („Службени лист Града Новог Сада“, бр. 10/09, 15/10, 47/10 и 24/11) донела Скупштина Града Новог Сада, на основу одредаба члана 7. и члана 36. став 1. Закона о превозу у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, бр. 46/95, 66/01, 91/05 и 62/06) и члана 24. тачка 27. Статута Града Новог Сада („Службени лист Града Новог Сада“, број 43/08). Оспореним одредбама Одлуке је прописано: да за обављање такси превоза предузетник, поред услова прописаних законом, мора да испуњава и услове - да има најмање трећи степен стручне спреме (члан 6. став 1. тачка 2.), да има положен испит о познавању прописа који регулишу такси превоз и о познавању Града Новог Сада, што се доказује уверењем о положеном испиту (члан 6. став 1. тачка 5.), да је измирио пореске обавезе по основу јавних прихода, што доказује уверењем надлежног органа, а које није старије од шест месеци (члан 6. став 1. тачка 9.); да такси возило којим се обавља такси-превоз, поред услова прописаних законом мора да испуњава до 31. децембра 2010. године услове прописане нормом „ЕУРО-3“, у погледу издувне емисије, а од 1. јануара 2012. године, прописане нормом „ЕУРО-4“ (члан 10. став 1. тачка 8.); да ће се новчаном казном од 2.500 до 250.000 динара казнити за прекршај предузетник који обавља делатност такси превоза путника такси возилом које не испуњава услове из члана 10. ст. 1. и 2. ове одлуке (члан 39. став 1. тачка 4.); да ће се новчаном казном за прекршај казнити привредно друштво ако обавља делатност такси-превоза путника такси возилом које не испуњава услове из члан 10. ст. 1. и 2. ове одлуке (члан 40. став 1. тачка 3.); да су превозници који су регистровани за обављање делатности такси-превоза у складу са Одлуком о ауто-такси превозу путника („Службени лист Града Новог Сада“, број 48/05) дужни да ускладе своје пословање са одредбама ове одлуке у року од шест месеци од дана ступања на снагу ове одлуке (члан 47.); да ће Градска управа израдити образац такси-легитимације такси возила, такси-легитимације такси возача из чл. 14. и 15. ове одлуке и ценовника из члана 10. ове одлуке, у року од 30 дана од дана ступања на снагу ове одлуке (члан 50. став 1.). Одлуком о изменама и допунама Одлуке о ауто-такси превозу путника („Службени лист града Новог Сада“, број 32/11) измењена је оспорена одредба члана 10. став 1. тачка 8. тако што је прописано да такси возило након 1. марта 2013. године мора да задовољи услове у погледу границе издувне емисије прописане најмање нормом „ЕУРО 3“.

 Уставом Републике Србије је утврђено: да Република Србија, поред осталог, уређује и обезбеђује јединствено тржиште; правни положај привредних субјеката; систем обављања појединих привредних и других делатности; порески систем, режим и безбедност у свим врстама саобраћаја (члан 97. тач. 6. и 13.); да општина, преко својих органа, у складу са законом уређује и обезбеђује локални превоз (члан 190. став 1. тачка 3.); да статути, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом (члан 195. став 2.); да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство и да изузетно, само поједине одредбе закона могу имати повратно дејство, ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона (члан 197. ст. 1. и 2.).

 Законом о превозу у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, бр. 46/95, 66/01, 61/05, 91/05, 62/06 и 31/11), на основу кога је оспорена Одлука донета, је прописано: да јединица локалне самоуправе уређује и обезбеђује, у складу са законом, организацију и начин обављања јавног превоза путника који се обавља на територији једне општине, односно града и ауто-такси превоза (члан 7.); да јединица локалне самоуправе прописује ближе услове за обављање ауто-такси превоза, да јединица локалне самоуправе својом одлуком уређује посебне услове које треба да испуни превозник, карактеристике и обележја такси возила и начин обављања такси превоза који нису дефинисани овим законом (члан 36. ст. 1. до 4.).

 Одредбом члана 20. тачка 13. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) је прописано да општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом, уређује и обезбеђује посебне услове и организацију аутотакси превоза.

 Законом о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/09, 53/10 и 101/11) је прописано: да возило у саобраћају на путу мора да испуњава прописане техничке услове, техничке прописе и да буде технички исправно и да министар надлежан за послове саобраћаја доноси ближе прописе о условима које морају да испуњавају возила у саобраћају на путу у погледу димензија, техничких услова и уређаја, склопова и опреме и техничких норматива (члан 246. ст. 1. и 6.); да возач моторног возила, односно скупа возила коме је управљање возилом основно занимање, односно који обавља јавни превоз мора поседовати лиценцу за обављање послова професионалног возача, те да се ова обавеза односи на возаче који управљају возилима категорија Ц и Д (члан 203.). Правилником о подели моторних и прикључних возила и техничким условима за возила у саобраћају на путевима („Службени гласник РС“, бр. 64/69, 69/10 и 81/10) било је прописано да возила такси превоза након 1. марта 2013. године, морају да задовоље услове у погледу границе издувне емисије прописане најмање нормом „ЕУРО 3“ (члан 130.). Исто решење садржано је и у одредби члана 119. истоименог Правилника који је на снази („Службени гласник РС“, бр. 40/12 и 102/12).

 Законом о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, бр. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06, 61/07, 20/09, 72/09, 53/10, 101/10, 2/12 и 93/12) уређен је поступак утврђивања, наплате и контроле јавних прихода, права и обавезе пореских обвезника, регистрација пореских обвезника и пореска кривична дела и прекршаји (члан 1. став 1.), те је прописано, поред осталог, да се овај закон примењује и на изворне јавне приходе јединица локалне самоуправе које те јединице утврђују, наплаћују и контролишу у јавноправном односу, као и на споредна давања по тим основама (члан 2а став 1.); да се испуњење пореске обавезе састоји у плаћању, о доспелости, дугованог износа пореза (члан 19. став 1.), а да пореска управа почиње поступак принудне наплате пореза доношењем решења о принудној наплати пореза ако порески обвезник није платио порез у прописаном року (члан 77. став 1.). Законима којима су уређени поједини облици пореза неблаговремено извршење пореских обавеза предвиђено је као прекршај за који се изричу одговарајуће новчане казне.

Оцењујући основаност навода подносилаца иницијативе у вези са оспоравањем одредаба члана 6. став 1. тач. 2, 5. и 9. Одлуке којима су прописани услови које предузетник мора да испуњава за обављање ауто-такси превоза на територији Града Новог Сада, Уставни суд је констатовао да је Законом о локалној самоуправи, као и Законом о превозу у друмском саобраћају, на основу кога је оспорена Одлука донета, прописано овлашћење јединице локалне самоуправе да уређује посебне, односно ближе услове за обављање ауто-такси превоза, поред осталог и посебне услове које треба да испуни превозник, те да тим законима нису предвиђени ближи, односно посебни услови, који се у складу са наведеним овлашћењем, прописују актом јединице локалне самоуправе.

Полазећи од наведеним законима утврђеног овлашћења јединице локалне самоуправе, а имајући у виду да је Законом о пореском поступку и пореској администрацији, на чију повреду подносилац иницијативе указује, уређен поступак утврђивања, наплате и контроле јавних прихода и да се овај закон примењује и на изворне јавне приходе јединица локалне самоуправе, те да је наведеним законом за неблаговремено плаћање пореза предвиђена обавеза плаћања камате, као и могућност принудне наплате пореза од обвезника који имају доспеле а неизмирене обавезе по основу јавних прихода, Уставни суд је оценио да је оспореном одредбом члана 6. став 1. тачка 9. Одлуке којом је као ближи, односно посебан услов за обављање делатности прописано да предузетник нема неизмирене пореске обавезе по основу јавних прихода јединица локалне самоуправе прекорачила Уставом и законом утврђена овлашћења. Ово стога што су оспореном одредбом Одлуке, по схватању Суда, уређени односи који су сагласно уставном овлашћењу Републике да уређује порески систем уређени законом, с тим да се и слобода предузетништва, сагласно одредби члана 83. став 2. Устава, може ограничити законом само из разлога утврђених Уставом.

 Имајући у виду да Закон о превозу у друмском саобраћају не уређује услове у погледу стручне спреме лица која обављају ауто-такси делатност, да је Законом о безбедности саобраћаја на путевима поседовање лиценце за обављање послова професионалног возача предвиђено за возаче који управљају возилима категорије Ц и Д, као и да је Законом о превозу у друмском саобраћају предвиђено овлашћење јединице локалне самоуправе да уређује услове за обављање ауто-такси превоза, као и посебне услове које треба да испуни превозник, Уставни суд не налази да је изнетим разлозима оспоравања поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности и законитости оспорених одредаба члана 6. став 1. тач. 2. и 5. Одлуке, па је прву иницијативу у наведеном делу одбацио, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11), одлучујући као у тачки 2. изреке.

У вези са оспоравањем услова прописаног одредбом члана 10. став 1. тачка 8. Одлуке, Уставни суд је утврдио да је оспорена одредба Одлуке у току поступка измењена, сагласно касније прописаном услову који је у погледу издувне емисије за такси возила одређен актом надележног министра. Полазећи од наведеног, као и да се оспорена одредба Одлуке у делу којим је прописивала норму ''Еуро 4'', у време важења није примењивала, јер је измењена пре истека рока који је био предвиђен за испуњеност тог услова, а да су разлози оспоравања одредаба члана 39. став 1. тачка 4, чл. 40, 47. и 50. Одлуке засновани на оспоравању законитости одредбе члана 10. став 1. тачка 8. Одлуке, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, у овом делу иницијативе одбацио, као у тачки 3. изреке.

Оцењујући основаност навода подносиоца да су оспорене одредбе члана 6. Одлуке супротне члану 197. Устава из разлога што су предвиђене нове услове, посебно услов „познавање града“ дужни да испуне и превозници који су добили одобрење за обављање делатности на основу раније важеће Одлуке која такав услов није прописивала, Уставни суд је констатовао да је одредбом члана 47. Одлуке одређен рок од шест месеци у коме су превозници, који су добили одобрење за обављање превоза на основу раније важеће Одлуке, дужни да усагласе своје пословање са условима предвиђеним новом Одлуком. Како је наведеном прелазном одредбом Одлуке одређен рок у коме ће се извршити усаглашавање раније успостављених односа са условима предвиђеним новом Одлуком, нису основани наводи подносиоца да се предвиђени нови услов примењује ретроактивно, супротно одредбама члана 197. Устава.

Полазећи од тога да оспорена одредба члана 6. став 1. тачка 9. Одлуке није у сагласности са законом, а да према одредби члана 195. став 2. Устава сви општи акти јединица локалне самоуправе морају бити у сагласности са законом, оспорена Одлука у наведеном делу, по оцени Суда, није у сагласности ни са Уставом.

 Имајући у виду да је у току поступка оцене уставности и законитости оспорене Одлуке правно стање потпуно утврђено, да прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање и да Уставни суд има већ заузет став о правним питањима која се покрећу у овом предмету, Уставни суд је, на основу одредбе члана 53. став 3. Закона о Уставном суду одлучио без доношења решења о покретању поступка, као у тачки 1. изреке.

 Полазећи од изложеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тач. 1) и 4) и члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, као и члана 84. Пословника о раду Уставног суда, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

 На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 6. став 1. тачка 9. Одлуке о ауто-такси превозу путника из тачке 1. изреке престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у "Службеном гласнику Републике Србије".

 ПРЕДСЕДНИК

 УСТАВНОГ СУДА

 др Драгиша Б. Слијепчевић

см