

Република Србија

УСТАВНИ СУД

Број: IУо-627/2014

\_\_\_\_\_\_\_2016. године

Б е о г р а д

Уставни суд у саставу: председник Весна Илић Прелић и судије др Оливера Вучић, др Марија Драшкић, Братислав Ђокић, др Горан П. Илић, Катарина Манојловић Андрић, др 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. тачка 4. Устава Републике Србије, на седници одржаној 16. јуна 2016. године, донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да Одлука о условима и начину коришћења мобилних телефона запослених у општинској управи Бечеј, број IV 011-98/2014 од 21. јула 2014. године и Одлука о условима и начину коришћења мобилних телефона изабраних, именованих и постављених лица у општини Бечеј, број II 011-97/2014 од 22. јула 2014. године, нису у сагласности са законом.

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу одлука из тачке 1.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднете су иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости одлука наведених у тачки 1. изреке. Подносилац иницијативе сматра да је Одлука о условима и начину коришћења мобилних телефона запослених у Општинској управи Бечеј, број IV 011-98/2014 од 21. јула 2014. године, коју је донео заменик начелника општинске управе, у супротности са одредбом члана 56. став 2. Закона о локалној самоуправи, којом је прописано да начелник општинске управе може имати заменика који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност. Иницијатор сматра да из наведене законске одредбе следи то да би заменик начелника уопште могао да постоји као функција, мора постојати начелник управе, кога овај мења само у случају одсутности и спречености, а не уколико начелник управе уопште не постоји, због чега су, по мишљењу подносиоца иницијативе сви акти заменика начелника потпуно ништави. У иницијативи се даље наводи да су као правни основ доношења оспорене Одлуке „погрешно“ наведене одредбе члана 62. став 1. тач. 1. и 4. Статута општине Бечеј, јер те одредбе не дају овлашћење заменику начелника општинске управе да доноси опште акте. Подносилац иницијативе такође наводи да је оспорена Одлука у супротности са одредбом члана 196. став 2. Устава, јер је објављена на огласној табли органа управе, а не у „Службеном листу општине Бечеј“. Поводом оспоравања уставности и законитости Одлуке о условима и начину коришћења мобилних телефона изабраних, именованих и постављених лица у општини Бечеј, број II 011-97/2014 од 22. јула 2014. године, коју је донео председник општине на предлог општинског већа, иницијатор наводи да је оспорена Одлука у супротности са одредбом члана 32. Закона о локалној самоуправи, јер је донета на предлог и од стране ненадлежног органа. Поред тога, иницијатор наводи да су у оспореној Одлуци, као правни основ за њено доношење „погрешно“ наведене одредбе члана 44. став 1. тачка 3) Закона о локалној самоуправи и члана 52. став 1. тачка 3. Статута општине Бечеј, јер те одредбе Закона и Статута не дају овлашћење председнику општине да доноси опште акте. Подносилац иницијативе такође наводи да је оспорена Одлука у супротности са одредбом члана 196. став 2. Устава, јер је објављена на огласној табли органа управе, а не у „Службеном листу општине Бечеј“. У иницијативама се на крају предлаже да Уставни суд обустави извршење појединачних аката чија се уставност и /или законитост оцењује.

Доносилац оспорених аката се изјаснио на наводе иницијативе којом се оспорава Одлука о условима и начину коришћења мобилних телефона изабраних, именованих и постављених лица у општини Бечеј, наводећи да Закон о локалној самоуправи не регулише ситуацију када је начелник општинске управе разрешен пре истека мандата на који је изабран, а именован је заменик начелника општинске управе, нити условљава да ће се разрешењем начелника општинске управе разрешити и заменик начелника општинске управе. Доносилац такође истиче да је природно, имајући у виду да се заменик начелника бира по истој процедури и на исти период као и начелник општинске управе, да заменик начелника општинске управе обавља послове начелника општинске управе у његовом одсуству, у циљу функционисања општинске управе. У одговору се даље наводи да је оспорена Одлука донета на основу одредбе члана 32. став 1. тачка 3. Одлуке о општинској управи општине Бечеј („Службени лист општине Бечеј“, број 16/08), којом је утврђено да начелник општинске управе, поред послова утврђених Законом, Статутом, одлуком и другим прописима и општим актима, доноси опште акте којима утврђује права и дужности запослених у општинској управи, те имајући у виду да оспорена Одлука садржи норме које се односе на регулисање права и обавеза запослених у општинској управи, иста је објављена на огласној табли општинске управе, као и на веб-сајту општине Бечеј.

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је констатовао да је оспорену Одлуку о условима и начину коришћења мобилних телефона запослених у општинској управи Бечеј, број IV 011-98/2014 од 21. јула 2014. године, донео заменик начелника општинске управе општине Бечеј, на основу члана 60. став 4. и члана 62. став 1. тач. 1. и 4. Статута општине Бечеј („Службени лист општине Бечеј“, број 2/14 - пречишћен текст) и члана 32. став 1. тачка 3. Одлуке о општинској управи општине Бечеј („Службени лист општине Бечеј“, број 16/08). Оспореном Одлуком утврђени су: услови и начин коришћења мобилних телефона и картица за мобилне телефоне за службене потребе запослених у Општинској управи општине Бечеј (члан 1.); обим права и дужности корисника мобилног телефона (члан 2.); лица која имају право на коришћење мобилног телефона (члан 3.); висина трошкова коришћења мобилног телефона, односно висина месечног ограничења за појединачне кориснике (члан 4.); поступак у случају прекорачења месечног ограничења и нестанка мобилног телефона (чл. 5 до 10.). Одредбом члана 12. утврђено је ступање на снагу опорене Одлуке и објављивање на огласној табли Општинске управе општине Бечеј и на званичној интернет страници општинске управе општине Бечеј.

Уставни суд је такође констатовао да је оспорену Одлуку о условима и начину коришћења мобилних телефона изабраних, именованих и постављених лица у општини Бечеј, број II 011-97/2014 од 22. јула 2014. године, донео председник општине Бечеј, на предлог Општинског већа општине Бечеј, на основу члана 44. став 1. тачка 3. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) и члана 52. став 1. тачка 3. Статута општине Бечеј („Службени лист општине Бечеј“, број 2/14 - пречишћен текст). Оспореном Одлуком су утврђени: услови и начин коришћења мобилних телефона и картица за мобилне телефоне за службене потребе изабраних, именованих и постављених лица у општини Бечеј (члан 1.); обим права и дужности корисника мобилног телефона (члан 2.); висина трошкова коришћења мобилног телефона, односно висина месечно ограничење за појединачне кориснике (члан 4.); поступак у случају прекорачења месечног ограничења и нестанка мобилног телефона (чл. 5 до 10.). Одредбом члана 12 утврђено је ступање на снагу опорене Одлуке и објављивање на огласној табли Општинске управе општине Бечеј и на званичној интернет страници Општинске управе општине Бечеј.

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 83/14) уређују се јединице локалне самоуправе, критеријуми за њихово оснивање, надлежности, органи, надзор над њиховим актима и радом, заштита локлане самоуправе и друга питања за остваривање права и дужности јединица локалане самоуправе (члан 1.). Релевантним одредбама овог закона прописано је: да је статут највиши правни акт јединице локлане самоуправе којим се, поред осталог, нарочито уређује организација органа и служби као и друга питања од значаја за јединицу локалне самоуправе (члан 11.); да скупштина општине, у складу са законом доноси прописе и друге опште акте (члан 32. став 1. тачка 6)); да су извршни органи општине председник општине и општинско веће (члан 42.); да председник општине представља и заступа општину, да је наредбодавац за извршење буџета, да доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине (члан 44. став 1. тач. 1), 3) и 5)); да општинско веће предлаже статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси скупштина (члан 46. став 1. тачка 1)); да општинска управа, између осталог, припрема нацрте прописа и других аката које доноси скупштина општине, председник општине и општинско веће, као и да извршава одлуке и друге акте скупштине општине, председника општине и општинског већа (члан 52. став 1. тач. 1) и 2)); да општинском управом , као јединственим органом, руководи начелник (члан 54. став 1.); да начелник општинске управе може имати заменика који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност (члан 56. став 2.); да акт о унутрашњем уређењу и систематизацији општинске управе доноси начелник, уз сагласност општинског већа (члан 59. став 2.).

Статутом општине Бечеј („Службени лист општине Бечеј“, број 2/14 - пречишћен текст) прописано је: да скупштина општине, у складу са законом, доноси прописе, опште и друге акте (члан 31. став 1. тачка 6.): да председник општине представља и заступа општину и наредбодавац је за извршење буџета (члан 52. став 1. тач. 1. и 3.); да општинско веће предлаже статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси скупштина општине (члан 54. став 1. тачка 1.); да општинском управом руководи начелник и да начелник општинске управе може имати заменика који га замењују у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност (члан 60. ст. 1. и 4.); да начелник општинске управе, између осталог, организује рад општинске управе и доноси решења и друга акта из надлежности општинске управе ( члан 62. став 1. тач. 1. и 4.).

Разматрајући питање надлежности заменика начелника општинске управе да донесе оспорену Одлуку о условима и начину коришћења мобилних телефона запослених у општинској управи Бечеј, Уставни суд је пошао од одредаба Закона о локалној самоуправи којима је одређена надлежност општинске управе. Наиме, одредбама члана 52. став 1. тач. 1) и 2) Закона о локалној самоуправи одређена је надлежност општинске управе, из које следи да је општинска управа носилац управне функције у општини и да по питању аката које доносе органи власти у јединици локалне самоуправе, може само да припрема нацрте тих аката и да их извршава, а не и да их доноси, јер за то Законом није овлашћена, што значи да то овлашћење немају ни начелник општинске управе који руководи општинском управом ( осим када је у питању акт о унутрашњем уређењу и систематизацији општинске управе), нити његов заменик. Полазећи од наведеног, као и од правне природе оспорене Одлуке, која у формалном и садржинском смислу представља општи правни акат, Уставни суд је оценио да заменик начелника општинске управе општине Бечеј није имао овлашћење за доношење оспорене Одлуке јер је овлашћење за доношење прописа и других општих аката, према одредби члана 32. став 1. тачка 6) истог закона, изричито у надлежности скупштине општине. Како је оспорена Одлука донета од стране ненадлежног органа, то овај акт није у сагласности са законом.

Када је у питању оцена законитости оспорене Одлуке о условима и начину коришћења мобилних телефона изабраних, именованих и постављених лица у општини Бечеј, коју је донео председник општине, на предлог општинског већа, Уставни суд је пошао од одредаба члана 44. тач. 1) и 3) Закона о локалној самоуправи. Из наведене законске одредбе следи да председник општине представља и заступа општину и да је наредбодавац за извршење буџета, што значи да председник општине нема законско овлашћење за доношење општих правних аката, што оспорена Одлука по својој правној природи представља, јер је овлашћење за доношење прописа и других општих аката изричито у надлежности скупштине општине. С обзиром на наведено, Уставни суд је утврдио да председник општине, као ни општинско веће, нису имали законска овлашћења за предлагање и доношење оспорене Одлуке, те је оценио да оспорена Одлука није у сагласности са законом.

Како је Уставни суд утврдио да оспорене одлуке у формално-правном смислу нису у сагласности са законом, јер су их донели ненадлежни органи, то није вршена оцена уставности, нити оцена законитости појединих одредаба оспорених Одлука.

С обзиром на то да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружили су поуздан основ за одлучивање, као и да Уставни суд већ има заузет став поводом овог питања (вид. Одлуку Уставног суда IУо-626/2014 од 7. маја 2015. године („Службени гласник РС“, број 51/15)), Уставни суд је одлучио без доношења решења о покретању поступка, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник PC“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), одлућујући као у тачки 1. изреке.

Уставни суд је одбацио захтев за обуставу извршења појединачног акта, односно радње предузете на основу оспорених аката, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, с обзиром на то да је донео коначну одлуку, решавајући као у тачки 2. изреке.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тач. 1) и 4) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

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

ПРЕДСЕДНИК

УСТАВНОГ СУДА

Весна Илић Прелић

РК