

Република Србија

УСТАВНИ СУД

Број: Уж-688/2011

\_\_\_\_\_\_\_ 2012. године

Б е о г р а д

Уставни суд, Велико веће, у саставу: председник Суда др Драгиша Б. Слијепчевић, председник Већа и судије др Боса Ненадић, Катарина Манојловић Андрић, др Оливера Вучић, Предраг Ћетковић, Милан Станић, Братислав Ђокић и мр Томислав Стојковић, чланови Већа, у поступку по уставној жалби Драгана Ђорђевића из Владичиног Хана, на основу члана 167. став 4. у вези члана 170. Устава Републике Србије, на седници Већа одржаној 24. октобра. 2012. године, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Драгана Ђорђевића и утврђује да је подносиоцу уставне жалбе решењем Управног суда – Одељење у Нишу II-4 Уж. 889/10 од 23. децембра 2010. године повређено изборно право зајемчено одредбом члана 52. Устава.

2. Одлуку објавити у „Службеном гласнику Републике Србије“.

О б р а з л о ж е њ е

1. Драган Ђорђевић из Владичиног Хана је 14. фебруара 2011. године Уставном суду поднео уставну жалбу против радње пропуштања Скупштине општине Владичин Хан да одлучи о његовом захтеву за враћање мандата одузетог на основу "бланко оставке", због повреде изборног права и права на учешће у управљању јавним пословима зајемчених у чл. 52. и 53. Устава Републике Србије.

У уставној жалби се, поред осталог, наводи да је подносиоцу на основу "бланко оставке" одузет одборнички мандат у Скупштини општине Владичин Хан и да захтев подносиоца за враћање мандата није стављен на дневни ред, јер „владајућа већина у тој скупштини није принуђена на компромисе“. Подносилац уставне жалбе наводи да се обратио Управном суду – Одељење у Нишу, али да је његова жалба одбачена решењем тог суда II-4 Уж. 889/10 од 23. децембра 2010. године.

Уставном жалбом се захтева да Уставни суд „констатује“ повреду изборног права и „наложи уклањање повреде права, односно враћање мандата одборника“.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена дру­га правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања осно­ва­но­сти уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено ње­гово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је извршио увид у документацију приложену уз уставну жалбу и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Подносилац уставне жалбе је 9. децембра 2010. године поднео председнику Скупштине општине Владичин Хан захтев за враћање одборничког мандата. У захтеву је наведено да је Уставни суд донео одлуку којом је утврдио да су одредбе чл. 43. и 47. Закона о локалним изборима несагласне са Уставом, због чега се тражи измена акта о престанку мандата и враћање истог подносиоцу.

Скупштина општине Владичин Хан је 14. децембра 2010. године доставила подносиоцу уставне жалбе обавештење у коме је наведено да његов захтев за измену акта којим је утврђен престанак мандата одборника није разматран на 16. седници Скупштине општине која је одржана 13. децембра 2010. године.

Подносилац уставне жалбе је 15. децембра 2010. године поднео жалбу Управном суду због пропуштања Скупштине општине Владичин Хан да одлучи о његовом захтеву за враћање мандата одузетог на основу бланко оставке.

Управни суд – Одељење у Нишу је, на седници одржаној 23. децембра 2010. године, донео оспорено решење II-4 Уж. 889/10, којим је одбацио жалбу као недозвољену. У образложењу наведеног решења Управни суд је најпре констатовао да је одредбама члана 49. Закона о локалним изборима предвиђено да се жалба надлежном окружном суду може изјавити против одлуке скупштине јединице локалне самоуправе о престанку мандата одборника и о потврђивању мандата новом одборнику, као и у случају када скупштина пропусти да донесе наведене одлуке. По оцени тога суда, жалбом се у конкретном случају захтева измена акта – одлуке о престанку мандата - што наведене законске одредбе не допуштају, а ни Законом о локалним изборима, нити било којим другим законом, није предвиђена могућност да се жалбом тражи измена судске пресуде којом је утврђен престанак мандата одборника. Управни суд је истакао да скупштина јединице локалне самоуправе, на захтев одборника, обезбеђује заштиту права у случају одузимања мандата на основу "бланко оставке", а уколико је изостао акт скупштине јединице локалне самоуправе којим се отклања учињена повреда уставног права, заштита права се може остварити једино пред Уставним судом, у складу са одредбама чл. 61. и 62. Закона о Уставном суду. Полазећи од наведеног, Управни суд је нашао да је жалба недозвољена, те је исту одбацио, на основу члана 54. став 3. у вези члана 49. Закона о локалним изборима и сходном применом члана 26. став 2. у вези става 1. тачка 2. Закона о управним споровима.

4. Одредбама Устава Републике Србије, на чију се повреду указује у уставној жалби, утврђено је: да сваки пунолетан, пословно способан држављанин Републике Србије има право да бира и да буде биран и да изборно право ужива правну заштиту у складу са законом (члан 52. ст. 1. и 3.); да грађани имају право да учествују у управљању јавним пословима и да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције (члан 53.).

5. Полазећи од навода подносиоца да ни пред Управним судом није успео да издејствује враћање одузетог одборничког мандата, Уставни суд је оценио да подносилац у суштини указује на повреду изборног права учињену решењем Управног суда – Одељење у Нишу Уж. 889/10 од 23. децембра 2010. године.

Испитујући наводе уставне жалбе са становишта означеног Уставом зајемченог права, Уставни суд је пошао од тога да је, на седници одржаној 21. априла 2010. године, овај суд донео Одлуку IУз-52/2008, којом је, поред осталог, утврдио да одредбе члана 47. Закона о локалним изборима („Службени гласник РС“, број 129/07) нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима. Ова одлука Уставног суда објављена је у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 34/10 од 21. маја 2010. године, када су, сагласно члану 168. став 3. Устава, престале да важе наведене законске одредбе којима је био уређен институт бланко оставке.

Уставни суд је утврдио да је подносиоцу уставне жалбе мандат одборника у Скупштини општине Владичин Хан престао због поднете "бланко оставке" и да је престанак мандата утврђен Одлуком Скупштине општине Владичин Хан број 06-80/2/2009-01 од 4. децембра 2009. године. Уставни суд је, такође, утврдио да је подносилац уставне жалбе најпре поднео захтев Скупштини општине Владичин Хан за измену акта на основу кога му је престао мандат одборника, а потом је изјавио жалбу Управном суду у складу са чланом 49. став 1. Закона о локалним изборима.

С обзиром на то да је престанак мандата подносиоцу, као одборнику у Скупштини општине Владичин Хан, утврђен одлуком Скупштине општине донетом на основу одредаба члана 47. Закона о локалним изборима, као и да је решењем Скупштине општине потврђен мандат новом одборнику, Уставни суд налази да је подносилац, сагласно члану 61. Закона о Уставном суду ("Службени гласник РС", бр. 109/07 и 99/11), поднео захтев за измену тих појединачних аката Скупштини општине Владичин Хан као надлежном органу. С тим у вези, Уставни суд оцењује да је у ситуацији када је доносилац тих појединачних аката пропустио да одлучи о поднетом захтеву за њихову измену, подносилац имао право да покрене управни спор пред Управним судом. Ово право подносиоца произлази из одредбе члана 198. став 2. Устава, којом је утврђено да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Такође, одредбом члана 3. став 2. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС", бр. 111/09), предвиђено је да предмет управног спора могу бити и коначни појединачни акти којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Како против одлуке скупштине јединице локалне самоуправе о захтеву за измену појединачног акта, у смислу члана 61. Закона о Уставном суду, као и пропуштања скупштине да о том захтеву одлучи, није предвиђена другачија судска заштита, Уставни суд је оценио да се у том случају правна заштита остварује у управном спору. У конкретном случају, то је спор због ћутања управе, који се може покренути под условима предвиђеним чланом 15. Закона о управним споровима, а по истеку рокова прописаних чланом 19. тог закона.

Полазећи од наведеног, Уставни суд оцењује да је Управни суд био дужан да по поднетој жалби поступа и да позивање подносиоца уставне жалбе на Закон о локалним изборима није смело бити од утицаја на одлучивање о предметној тужби. Управни суд је, међутим, одлучујући о жалби подносиоца, исту одбацио као недозвољену, с позивом на одредбу члана 26. став 1. тачка 2) Закона о управним споровима којом је прописано да ће суд одбацити тужбу поднету против акта који не представља акт о чијој законитости се одлучује у управном спору.

Уставни суд, такође, оцењује неприхватљивим став Управног суда да је скупштина јединице локалне самоуправе надлежна за измену појединачног акта којим је утврђен престанак мандата, а да се у случају изостанка тог акта, заштита права обезбеђује пред Уставним судом. Наиме, у ситуацији када је поднета тужба суду због пропуштања скупштине јединице локалне самоуправе да о томе одлучи, тада је суд коме је поднета тужба због "ћутања управе" надлежни орган од кога се, сагласно члану 61. Закона о Уставном суду, може тражити измена појединачног акта за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности с Уставом.

Уставни суд је констатовао да је оспорени акт о одбацивању жалбе процесног карактера и да се њиме не одлучује у меритуму о праву или обавези странке, већ само о допуштености правног средства. Међутим, имајући у виду да је одбацивањем жалбе у конкретном случају, надлежни орган у суштини одбио да одлучује о захтеву за измену појединачног акта, Уставни суд је утврдио да је оспореним решењем Управног суда – Одељење у Нишу II-4 Уж. 899/10 од 23. децембра 2010. године подносиоцу уставне жалбе повређено изборно право зајемчено чланом 52. Устава. Стога је Уставни суд у тачки 1. изреке уставну жалбу усвојио, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду.

С обзиром на то да су на конститутивној седници Скупштине општине Владичин Хан, одржаној 4. јула 2012. године, верификовани мандати одборника изабраних на локалним изборима одржаним 6. маја 2012. године, те да је тиме престао мандат претходног сазива Скупштине општине, престала је и могућност да се последице учињене повреде права отклоне налагањем Управном суду да поново одлучи о тужби подносиоца уставне жалбе због пропуштања Скупштине општине Владичин Хан да одлучи о његовом захтеву за враћање мандата. Стога је Уставни суд, на основу члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, у тачки 2. изреке одлучио да се правично задовољење подносиоца уставне жалбе због констатоване повреде права оствари објављивањем ове одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“. Таква одлука је донета у границама захтева постављеног у уставној жалби, с обзиром на то да подносилац уставне жалбе није захтевао правично задовољење у виду накнаде нематеријалне штете.

6. На основу изложеног и одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

ПРЕДСЕДНИК ВЕЋА

др Драгиша Б. Слијепчевић

см