



СЛУЖБЕНИ ЛИСТ ГРАДА КРАЉЕВА



ГОДИНА XLVII - БРОЈ 6 - КРАЉЕВО - 4. МАРТ 2014. ГОДИНЕ

АКТИ УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

45.

Уставни суд у саставу: др Драгиша Б. Слијепчевић и судије др Оливера Вучић, др Марија Драшкић, Братислав Ђокић, Весна Илић Прелић, др Агнеш Картаг Одри, Катарина Манојловић Андрић, мр Милан Марковић, др Боса Ненадић, Милан Станић, др Драган Стојановић, мр Томислав Стојковић и Предраг Ћетковић, на основу члана 167. став 1. тачка 4. Устава Републике Србије, на седници одржаној 26. децембра 2013. године, донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 1. у делу који гласи: "... и надлежности, начин одлучивања, поступак избора и начин рада органа као и друга питања од значаја за њихов рад.", члана 14. до 26. и члана 29. Одлуке о образовању и одређивању подручја месних заједница на територији града Краљева („Службени лист града Краљева“, број 7/11) нису у сагласности са Уставом и законом.

2. Обуставља се поступак за оцену уставности и законитости одредаба члана 14. до 26. и члана 29. Одлуке о образовању и одређивању подручја месних заједница на територији општине Краљево („Службени лист града Краљева“, број 2/07).

3. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредбе члана 108. став 3. Статута града Краљева („Службени лист града Краљева“, број 4/08).

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 14, 16. и 17, члана 20. до 26. и члана 29. одлука наведених у тач. 1. и 2. изреке и одредбе члана 108. „став 1, 3. и 4.“ Статута наведеног у тачки 3. изреке.

Оспоравајући одредбе Одлуке о образовању и одређивању подручја месних заједница на територији општине Краљево („Службени лист града Краљева“, број 2/07), којима су утврђени органи месне заједнице (члан 14.), број и начин избора чланова савета месне заједнице (члан 16. и 17.), поступак избора, конституисања и разрешења чланова савета месне заједнице (члан 20. до 26.) и „наметнута обавеза месним заједницама да донесу Статут у року од 15 дана од дана ступања на снагу оспорене одлуке“ (члан 29.), иницијатор наводи да су ове одредбе Одлуке у супротности са одредбама члана 74. и 76. Закона о локалној самоуправи, „што је Уставни суд и утврдио приликом оцене уставности и законитости у неколико ранијих случајева где се радило о оцени законитости оспорених одредаба Одлуке о месним заједницама из других локалних самоуправа“. Указује и на одредбу члана 7. Одлуке којом је прописано које одредбе садржи статут месне заједнице. Према

тој одредби Одлуке, статутом месне заједнице, поред других питања, уређују се и органи, начин њиховог рада и начин на који се врши њихов избор.

Оспоравајући одредбу члана 108. став 3. Статута града Краљева којом је прописано да изборе за Савет месне заједнице расписује председник Скупштине града, иницијатор наводи да председник општине, као ни други органи општине не могу да расписују изборе.

Поводом оспорених одредаба Одлуке о образовању и одређивању подручја месних заједница на територији општине Краљево доносилац оспореног акта у одговору цитира садржину одредаба члана 14, 16. и 17. Одлуке, а посебно образлаже разлоге који су руководили Скупштину општине Краљево да у одредби члана 20. Одлуке пропише да председник општине расписује изборе за органе месне заједнице, а то је да су се руководили потребом, „да пре истека мандата органа месне заједнице обезбеди одржавање избора, како се не би продужио рад органа месне заједнице и после истека мандата“. Поводом одредбе члана 22. Одлуке, у одговору се наводи да је том одредбом детаљно уређен начин одржавања избора за органе месне заједнице и да је Скупштина општине Краљево „применила одредбе Закона о грађанској иницијативи“, да је поводом одредбе члана 23. Одлуке, да се Савет конституише у року од осам дана, разлог за такво прописивање био да се обезбеди почетак рада Савета у што краћем року од одржавања избора. У одговору се, поводом одредбе члана 24. Одлуке која уређује сазивање и одржавање конститутивне седнице, наводи: да је она, као најцелисходније решење, преузета из Закона о локалној самоуправи; да се чланом 26. Одлуке „регулише само покретање образложене иницијативе, а да се поступак опозива члана Савета месне заједнице спроводи на исти начин на који се члан Савета бира“; да се поводом одредбе члана 29. Одлуке скупштина општине руководила уобичајеном праксом да се прелазним и завршним одредбама регулише усклађивање нижих правних аката и оставља рок за то.

У одговору на наводе иницијативе поводом одредбе члана 108. „став 1, 3. и 4.“ Статута града Краљева се истиче да је том одредбом Статута, сагласно Одлуци о образовању и одређивању подручја месних заједница на територији општине Краљево („Службени лист града Краљево“, број 2/07), регулисано образовање Савета месне заједнице, расписивање избора за Савет месне заједнице, а да у погледу начина избора органа месне заједнице „упућује се на одредбе оспорене Одлуке“.

Такође, на крају се наводи, да је Скупштина града Краљева „искористила своја законска овлашћења, односно није их прекорачила“, због чега предлаже да Уставни суд не прихвати поднету иницијативу.

У допуни иницијативе од 22. новембра 2011. године иницијатор је обавестио Уставни суд да поводом оспорене одредбе члана 108. став 3. Статута града Краљева, „остаје при наводима наведеним у претходно достављеном предлогу“, и да имајући у виду да је Скупштина града Краљева на седници одржаној 10. јуна 2011. године донела нову Одлуку о образовању и одређивању подручја месних заједница на територији града Краљева („Службени лист града Краљева“, број 7/11), чијим је ступањем на снагу престала да важи оспорена Одлука, остаје при иницијативи за оцену уставности и законитости одредаба члана 14, 16, 17, члана 20. до 26. и члана 29. нове Одлуке о образовању и одређивању подручја месних заједница на територији града Краљева од 2011. године, са образложењем да доносилац „није суштински ништа променио доношењем нове Одлуке“, јер су оспорени чланови „преписани“ док су одредбе члана 16, 19. и 24. Одлуке проширене.

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је констатовао да је оспорену Одлуку о образовању и одређивању подручја месних заједница на територији града Краљева („Службени лист града Краљева“, број 2/07) донела Скупштина општине Краљево, на седници одржаној 28. фебруара 2007. године, на основу члана 70. и 71. Закона о локалној самоуправи („Службени гла-

сник РС“, број 9/02, 33/04 и 145/04) и члана 60. и 61. Статута општине Краљево („Службени лист општине Краљево“, број 13/04 и 7/05). Оспореним одредбама Одлуке били су уређени: органи месне заједнице (члан 14, 16. и 17.); расписивање избора (члан 20.); начин избора органа месне заједнице (члан 21.); поступак избора (члан 22.); рок у коме се конституише Савет месне заједнице (члан 23.); рад прве конститутивне седнице Савета месне заједнице (члан 24.); престанак мандата члановима органа месне заједнице (члан 25. и 26.) и прописан рок од 15 дана у коме су месне заједнице дужне да донесу Статут од дана ступања на снагу те одлуке (члан 29.).

У току поступка пред Уставним судом 18. јуна 2011. године, оспорена Одлука из 2007. године престала је да важи даном ступања на снагу Одлуке о образовању и одређивању подручја месних заједница на територији града Краљева („Службени лист града Краљева“, број 7/11), на основу одредбе члана 30. те одлуке. Важећу Одлуку је донела Скупштина града Краљева на седници одржаној 10. јуна 2011. године, на основу члана 72. и 73. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) и члана 104. и 105. Статута града Краљева („Службени лист града Краљева“, број 4/08).

Будући да је оспорена Одлука из 2007. године донета на основу Закона о локалној самоуправи који је престао да важи и у односу на чије одредбе члана 74. и 76. је тражена оцена законитости оспорених одредаба Одлуке, да је престала да важи и оспорена Одлука, а да је допуном иницијативе од 22. новембра 2011. године тражена оцена уставности и законитости истих одредаба важеће Одлуке из 2011. године, Уставни суд је, због престанка процесних претпоставки, поступак за оцену уставности и законитости Одлуке из 2007. године обуставио, сагласно члану 57. тачка 2) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07, 99/11 и 18/13-Одлука УС).

Оспореним одредбама Одлуке о образовању и одређивању подручја месних зајед-

ница на територији града Краљева из 2011. године је прописано: да су органи месне заједнице – Савет месне заједнице и председник Савета месне заједнице и да председник месне заједнице може имати заменика (члан 14.); да Савет месне заједнице броји од 5 до 11 чланова, да се број чланова Савета утврђује статутом и исти се бира на време од четири године, односно до избора новог Савета, да одборник скупштине града учествује без права гласа у раду Савета месне заједнице (члан 16.); да председника и заменика председника Савета месне заједнице бирају чланови Савета месне заједнице из редова чланова Савета, већином гласова од укупног броја чланова Савета (члан 17.); да изборе за органе месне заједнице расписује председник Скупштине града Краљева, а у складу са актима месне заједнице (члан 20.); да се органи месне заједнице бирају на збору грађана месне заједнице, да сваки грађанин, који је навршио 18 година живота, има право да бира и да буде биран у органе месне заједнице (члан 21.); да су избори легитимни ако на зборове изађе најмање 10% грађана са бирачким правом у тој месној заједници, да уколико збору грађана у заказано време не присуствује предвиђен број грађана са бирачким правом у тој месној заједници, одређује се накнадни рок од 30 минута, а након истека тог рока, сматра се да су избори легитимни са присутним бројем грађана, да се органи месне заједнице бирају на зборовима грађана који се одржавају на бирачким местима одређеним решењем о одређивању бирачких места на територији града Краљева, да се број чланова Савета месне заједнице по бирачком месту ближе одређује статутом месне заједнице и да се приликом предлагања и избора чланова Савета мора водити рачуна о равномерној територијалној заступљености (члан 22.); да се Савет месне заједнице конституише у року од осам дана од дана спроведених избора (члан 23.); да прву конститутивну седницу Савета месне заједнице сазива председник Савета месне заједнице из претходног сазива, а иста се може одржати ако присуствује већина од укупног

броја чланова Савета месне заједнице, да се на првој седници Савета, из реда чланова Савета бирају председник и заменик председника Савета месне заједнице, а у случају да Савет не донесе одлуку о избору председника и заменика председника Савета, избори за Савет се понављају у року од 15 дана (члан 24.); да мандат члановима у органима месне заједнице престаје оставком, због безусловне осуде на казну затвора, због потпуног или делимичног губљења пословне способности, због губљења држављанства Србије или променом пребивалишта ван подручја месне заједнице, опозивом или смрћу (члан 25.); да образложену иницијативу поступка опозива члана Савета месне заједнице могу покренути градоначелник, председник скупштине града, Савет месне заједнице већином гласова од укупног броја чланова или грађани месне заједнице грађанском иницијативом (члан 26.); да су месне заједнице дужне да донесу статуте у року од 15 дана од дана ступања на снагу те одлуке (члан 29.):

Статут града Краљева („Службени лист града Краљева“, број 4/08), чија је одредба члана 108. став 3. оспорена, донела је Скупштина града Краљева на седници одржаној 10. јула 2008. године на основу члана 20. Закона о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС“, број 129/07), члана 11. и члана 32. тачка 1. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07). Одредбом члана 108. став 3. Статута прописано је да изборе за савет месне заједнице расписује председник Скупштине града. Одлуком о изменама и допунама Статута града Краљева („Службени лист града Краљева“, број 13/13) оспорени став 3. члана 108. Статута није мењан. На основу овлашћења из члана 15. ове одлуке, Одељење за скупштинске послове Градске управе града Краљева утврдило је пречишћени текст Статута града Краљева, који је објављен у „Службеном листу града Краљева“, број 15/13.

Уставом Републике Србије је утврђено: да је државна власт ограничена правом гра-

ђана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу и да право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости (члан 12.); да су јединице локалне самоуправе општине, градови и град Београд и да се територија и седиште локалне самоуправе одређује законом (члан 188. став 1. и 2.); да се општине оснивају и укидају законом (члан 189. став 1.); да општина преко својих органа, у складу са законом обавља и друге послове одређене законом (члан 190. став 1. тачка 8.); да је највиши правни акт општине статут који доноси скупштина општине и да скупштина општине доноси опште акте из своје надлежности (члан 191. став 1. и 2.).

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је: да се ради задовољавања општих заједничких и свакодневних потреба становништва на одређеном подручју јединице локалне самоуправе могу образовати месне заједнице или други облици месне самоуправе, у складу са законом и статутом (члан 8.); да је највиши правни акт јединице локалне самоуправе статут којим се нарочито, поред осталог, уређује оснивање и рад месне заједнице и других облика месне самоуправе (члан 11.); да општина статутом и другим општим актом ближе уређује начин, услове и облике вршења права и дужности из своје надлежности (члан 19.); да се одредбе овог закона које се односе на општину примењују и на град, ако овим законом није друкчије одређено (члан 23. став 4.); да град врши надлежности општине, као и друге надлежности и послове државне управе, који су му законом поверени (члан 24. став 1.); да скупштина општине има председника скупштине који организује рад скупштине општине, сазива и председава њеним седницама и обавља друге послове утврђене законом и статутом општине (члан 38. став 1. и 2.); да се ради задовољавања потреба и интереса локалног становништва у селима оснивају месне заједнице и други облици месне самоуправе и да се оне могу образовати и у град-

ским насељима (кварт, четврт, рејон и сл.) (члан 72. став 1. и 2.); да скупштина општине, односно скупштина града одлучује уз претходно прибављено мишљење грађана, о образовању, подручју за које се образује и укидању месних заједница и других облика месне самоуправе (члан 73. став 1.); да се актима месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе, у складу са статутом општине, односно града и актом о оснивању утврђују послови које врше органи и поступак избора, организација и рад органа, начин одлучивања и друга питања од значаја за рад месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе (члан 74.); да месна заједница, односно други облик месне самоуправе има својство правног лица у оквиру права и дужности утврђених статутом и одлуком о оснивању (члан 76.).

Из наведених одредаба Устава и Закона о локалној самоуправи следи да је статут општине највиши правни акт који доноси скупштина општине, којим се ближе уређују начин, услови и облици вршења права и дужности из надлежности општине и да се одредбе закона које се односе на општину односе и на град, ако тим законом није друкчије одређено. Поред тога, из одредаба Закона о локалној самоуправи произлази да месна заједница није јединица локалне самоуправе, нити је елемент територијалне организације Републике Србије, већ, сагласно ставу Уставног суда, она представља асоцијацију грађана засновану на интересним принципима у оквиру које грађани задовољавају одређене опште, заједничке и свакодневне потребе, односно за све исте једнаке потребе и интересе, без обзира на страначку или другу припадност. Такође, из наведених одредаба Закона о локалној самоуправи произлази да се одлуком скупштине општине уз претходно прибављено мишљење грађана само образују или укидају месне заједнице и други облици месне самоуправе и утврђује подручје за које се образују, а да се статутом општине као актом више правне снаге уређује оснивање и рад месних заједница. Послови које врши месна заједница, њени органи и поступак

њиховог избора, организација и рад органа, начин одлучивања и друга питања од значаја за рад месне заједнице уређују се актима месне заједнице у складу са статутом општине и актом о оснивању (одлуке Уставног суда ИУ-92/2006 од 25. децембра 2008. године („Службени гласник РС“, број 23/09) и ИУ-40/2006 од 16. јула 2009. године („Службени гласник РС“, број 60/09).

Уставни суд је увидом у садржину оспорене Одлуке о образовању и одређивању подручја месних заједница на територији града Краљева из 2011. године, утврдио да се овом одлуком на територији града Краљева образују месне заједнице као облик месне самоуправе, одређују њихова подручја и надлежности, начин одлучивања, поступак избора и начин рада органа, као и друга питања од значаја за њихов рад (члан 1.), да Одлука садржи „Основне одредбе“ члана 1. и 2, да се одредбама члана 3. до 10. уређују „Називи и подручја образованих месних заједница“, да се одредбама члана 11. до 13. уређују „Послови месне заједнице“, одредбама члана 14. до 19. „Органи месне заједнице“, одредбама члана 20. до 26. „Избор и престанак мандата органа месне заједнице“, одредбама члана 27. и 28. „Средства за рад месне заједнице“, док одредбе члана 29. и 31. чине прелазне и завршне одредбе.

Иницијативом се оспоравају одредбе члана 14, 16. и 17. Одлуке, које се налазе у низу одредаба (члан 14. до 19.) којима се уређују органи месне заједнице – савет месне заједнице и председник месне заједнице који може имати заменика (члан 14.), број чланова Савета и начин избора председника и заменика председника Савета (члан 16.), те мандат чланова Савета месне заједнице (члан 17.). Одредбе члана 20. до 26. Одлуке систематизоване су у поглављу V „Избор и престанак мандата органа месне заједнице“, којима се уређује расписивање избора за органе месне заједнице од стране председника Скупштине града Краљева (члан 20.), избор органа месне заједнице (члан 21.), начин и поступак избора органа месне заједнице (члан 22.), рок у коме се конституише Савет

месне заједнице (члан 23.), начин сазивања конститутивне седнице Савета месне заједнице и поступак избора председника и заменика председника Савета (члан 24.), разлози за престанак мандата члановима органа месне заједнице (члан 25.), те лица која могу покренути поступак за опозив чланова месне заједнице (члан 26.), док је одредбом члана 29. Одлуке прописан рок у коме су месне заједнице обавезне да донесу статуте у складу са оспореном Одлуком.

Имајући у виду наведену садржину оспорених одредаба Одлуке, а да је одредбом члана 74. Закона о локалној самоуправи прописано да се послови које врши месна заједница, њени органи и поступак њиховог избора, организација и рад органа, начин одлучивања и друга питања од значаја за рад уређују актима месне заједнице, Уставни суд је оценио да Скупштина града Краљева, сагласно законским решењима, није овлашћена да својом одлуком уређује наведена питања јер се та питања аутономно уређују актима месне заједнице, у складу са одговарајућим одредбама статута града. На то указује и одредба члана 7. оспорене Одлуке којом је прописано да статут месне заједнице поред других одредаба, садржи и одредбе о пословима месне заједнице, органима, начину њиховог рада и начину на који се врши њихов избор и поступак доношења аката месне заједнице. Из наведених разлога, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе члана 14, 16. и 17, члана 20. до 26. и члана 29. Одлуке нису у сагласности са Законом о локалној самоуправи, те је одлучио као тачки 2. изреке.

Како у поступку оцењивања уставности и законитости Уставни суд, сагласно члану 54. став 1. Закона о Уставном суду, није ограничен захтевом иницијатора, то је оценио да није у сагласности са Законом ни одредба члана 1. Одлуке у делу који гласи: „... и надлежности, начин одлучивања, поступак избора и начин рада органа као и друга питања од значаја за њихов рад.“. Такође, Суд је оценио да нису сагласне са законом ни одредбе члана 15, 18. и 19. оспорене Одлу-

ке, јер такође уређују питања органа и организације рада месне заједнице.

Имајући у виду да о овим питањима Уставни суд већ има заузете ставове и да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружали су поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је, на основу члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, без доношења решења о покретању поступка, утврдио да ни одредбе члана 1. у делу који гласи: „... и надлежности, начин одлучивања, поступак избора и начин рада органа као и друга питања од значаја за њихов рад.“ и члана 15, 18. и 19. оспорене Одлуке о образовању и одређивању подручја месних заједница на територији града Краљева нису у сагласности са одредбом члана 74. Закона о локалној самоуправи.

С обзиром на то да део одредбе члана 1. и одредбе члана 14. до 26. и члана 29. Одлуке о образовању и одређивању подручја месних заједница на територији града Краљева нису у сагласности са законом, а да према члану 195. став 2. Устава статуту, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом, Уставни суд је, одлучујући о уставности ових одредаба, утврдио да наведене одредбе Одлуке нису у сагласности ни са Уставом.

Статутом града Краљева из 2008. године уређују се права и дужности града Краљева, начин, услови и облици њиховог остваривања, територијална организација и рад органа града, обележја града, облици непосредног одлучивања грађана, оснивање и рад месних заједница, као и друга питања од значаја за остваривања права и дужности града (члан 1.). Статутом је такође прописано: да Скупштина града доноси прописе и друге опште и појединачне акте (члан 26. тачка 9)); да Скупштина има председника скупштине који организује рад Скупштине, сазива и председава њеним седницама, руководи радом седнице Скупштине, стара се остваривању јавности рада, потписује акта које доноси Скупштина, представља Скупштину, остварује сарадњу са градоначелни-

ком и градским већем и врши друге послове утврђене законом, овим статутом, Пословником о раду Скупштине и одлукама Скупштине (члан 44.); да се у месној заједници образује савет месне заједнице као представничко тело грађана, да се послови и задаци савета, број чланова савета, начин одлучивања у савету и друга питања од значаја за његов рад уређују статутом месне заједнице, да изборе за савет месне заједнице расписује председник Скупштине града, да се начин избора органа месне заједнице ближе уређује статутом месне заједнице (члан 108.).

Имајући у виду да је Законом о локалној самоуправи прописано да се статутом јединице локалне самоуправе, између осталог, уређује оснивање и рад месне заједнице (члан 11. став 2.), као и да председник скупштине општине обавља послове утврђене законом и статутом општине (члан 38. став 2.), то Уставни суд налази да оспорена одредба члана 108. став 3. Статута града Краљева, према којој изборе за савет месне заједнице расписује председник Скупштине града, није несагласна Закону о локалној самоуправи.“;

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, нашао да је иницијатива за оцену законитости одредбе члана 108. став 3. Статута неприхватљива, јер изнетим разлозима оспоравања није поткрепљена тврдња

да има основа за покретање поступка за оцену уставности и законитости, те је иницијативу у овом том одбацио, одлучујући као у тачки 3. изреке.

Сагласно изнетом и одредбама члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тач. 1) и 4) и члана 46. став 1. тач. 5) и 7) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 1. у делу који гласи "... и надлежности, начин одлучивања, поступак избора и начин рада органа као и друга питања од значаја за њихов рад.“, члана 14. до 26. и члана 29. Одлуке о образовању подручја месних заједница на територији града Краљева из тачке 1. изреке, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Република Србија Уставни суд

Број: IУо-810/2010

Дана: 5. фебруара 2014. године

Београд

Председник Уставног суда
др Драгиша Б. Слијепчевић, с.р.

САДРЖАЈ

Рег. бр.

Страна

АКТИ УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

45. Одлука Уставног суда Републике Србије, број IУо-810/2010 1

Издавач: Скупштина града Краљева - Главни и одговорни уредник Марија Лазовић,
секретар Скупштине града Краљева - Телефон: 036/306-020

Текући рачун: 840-733152843-12 за претплатнике који се финансирају из буџета Републике Србије
840-745151843-03 за претплатнике који се финансирају из буџета локалне самоуправе и остале претплатнике

Штампа: "Кварк", Краљево