



## I. УВОД

Градска изборна комисија објавила је резултате избора за одборнике у скупштину Београда 22. маја 2008. Председник скупштине Београда из претходног сазива заказао је конститутивну седницу скупштине Београда за 14. јули 2008. Конституисање скупштине Београда окончано је кад се изаберу председник скупштине и постави секретар скупштине. Влада стиче овлашћење да именује привремени орган који врши надлежности Београда у поноћ 22. јула 2008.

Закон о главном граду не бави се конституисањем скупштине Београда, нити условима под којима се у Београду именује привремени орган који врши надлежности Београда. Закон о главном граду, уосталом, прописује: „На сва питања која нису уређена овим законом, а односе се на град Београд, као јединицу локалне самоуправе, примењују се одредбе Закона о локалној самоуправи” (члан 2. став 1. Закона о главном граду). Практично, на конституисање скупштине Београда и на именовање привременог органа који врши надлежности Београда примењују се општи прописи о локалној самоуправи, Закон о локалним изборима и Закон о локалној самоуправи. Они, наиме, користе општи појам „јединица локалне самоуправе”, што Београд и јесте: „Јединице локалне самоуправе су општине, градови и град Београд” (члан 188. став 1. Устава).

У нашој јавности настао је спор о томе да ли је конститутивна седница скупштине Београда сазвана у складу с правним поретком. Да би се боље разумела аргументација страна у спору, на почетку овог текста цитирају се извесне одредбе Закона о локалној самоуправи и Закона о локалним изборима које су, по мишљењу страна у спору, битне за решавање спора. „Скупштина општине се сматра конституисаном избором председника скупштине и постављењем секретара скупштине” (члан 28. став 3. Закона о локалној самоуправи). „Конститутивну седницу скупштине сазива председник скупштине из претходног сазива у року од 15 дана од дана објављивања резултата избора” (члан 56. став 3. Закона о локалним изборима). „Ако се у јединици локалне самоуправе ... после спроведених избора не конституише скупштина ... у року од два месеца од објављивања резултата избора, Влада именује привремени орган ... који обавља текуће и неодложне послове из надлежности скупштине и извршних органа јединице локалне самоуправе” (члан 87. став 1. Закона о локалној самоуправи).

У даљем тексту под изразом „град” подразумева се град Београд. Но, израз „град” представља и синоним за остале градове и општине у Србији. Јер, у материји која се овде разматра, на град Београд и остале градове и општине примењује се иста правила.

## II. КРИТИКА ИЗЛОЖЕНИХ ГЛЕДИШТА

Конститутивну седницу скупштине града сазива председник скупштине града из претходног сазива, у року од 15 дана од дана објављивања резултата избора (члан 56. став 3. Закона о локалним изборима). Одредба није јасна. О њеном значењу испољена су два опречна мишљења. Прво: конститутивна седница сазива се тако да се одржи у року од 15 дана од објављивања резултата избора. Друго: конститутивна седница сазива се у року од 15 дана од објављивања резултата избора, а може да се одржи све до последњег дана пре истека два месеца од објављивања резултата избора. Ово друго мишљење заснива се на везаном тумачењу Закона о локалним изборима (узето је његових 15 дана) и Закона о локалној самоуправи, који прописује да „ако се после спроведених избора не конституише скупштина .... у року од два месеца од објављивања резултата избора ... ” Влада именује привремени орган који врши надлежности града (члан 87. став 1. Закона о локалној самоуправи).

Тумачење по коме конститутивна седница скупштине града мора да се одржи у року од 15 дана од објављивања резултата избора несумњиво највише одговара начелу да је „државна власт ограничена правом грађана на ... локалну самоуправу” (члан 12. став 1. Устава) и остваривању Уставом зајемченог активног и пасивног бирачког права. Но, оно може, али не мора бити исправно. Закон о локалним изборима прописује да су

представници изборних листа дужни да градској изборној комисији доставе имена одборника у року од 15 дана од дана објављивања резултата избора, иначе одборнике одређује градска изборна комисија (наредног дана од истека рока од 15 дана). Произлази да су рокови које садржи Закон о локалним изборима у колизији увек када се одборници одреде 15. дана од објављивања резултата избора или кад их одреди градска изборна комисија (а то је увек после 15. дана од објављивања резултата избора). У колизији, предност треба дати року за одређивање одборника, будући да без одређивања одборника није могуће конституисање скупштине града. Поставка да конститутивна седница скупштине града треба да се одржи у року од 15 дана од објављивања резултата избора је тачна само ако се све радње које су везане за одређивање одборника и потврђивање њихових мандата тако окончају да конститутивна седница може да отпочне 15. дана од објављивања резултата избора. Због тога прво тумачење Закона о локалним изборима нема универзалну вредност, тј. није примењиво на све случајеве.

Није одрживо ни друго тумачење, према коме се конститутивна седница скупштине града сазива у року од 15 дана од објављивања резултата избора, а може да се одржи све до последњег дана пре истека два месеца од дана објављивања резултата избора. Одмах треба бити недвосмислен: ко прихвати ово тумачење, прихватио је да председник скупштине града из претходног сазива има право да својеволјно спречи конституисање скупштине града и доведе до тога да Влада именује привремени орган који врши надлежности града. Заиста, шта по том тумачењу спречава председника скупштине града из претходног сазива да седницу која је сазвана за 14. јули 2008. одложи за 21. јули 2008, једном речју, да тако „намести” конститутивну седницу да њено трајање прекорачи рок у коме је скупштина града дужна да се конституише и тиме „позове” Владу да именује привремени орган који врши надлежности града? Очигледно ништа. Несумњиво је да конститутивна седница скупштине града може да траје више дана. Она почиње потврђивањем мандата одборника. „ Против одлуке донете у вези са потврђивањем мандата одборника може се изјавити жалба надлежном окружном суду у року од 48 часова од дана доношења одлуке скупштине...” (члан 56. став 7. Закона о локалним изборима), при чему се не одређује у ком року је окружни суд дужан да одлучи о жалби. [\(1\)](#) Ко може да предвидети трајање конститутивне седнице и сва опструктивна средства којима скупштинска мањина може да прибегне да би тако успорила конституисање скупштине града да оно пређе 22. јули 2008. и тиме изазове акцију Владе.

Стога, теоријски узев, став о исправности другог тумачења произлази из одговора на питање: какву улогу председник скупштине града из претходног сазива има у сазивању конститутивне седнице? Несумњиво је да је његова улога техничке природе, да она произлази из бизарне околности да једноставно мора да постоји неко ко сазива конститутивну седницу (и тиме омогућава да се стари сазив скупштине замени новим и изабере органи града). Он сазива конститутивну седницу скупштине града само зато што

неко то мора да учини (у супротном, сазивање конститутивне седнице никада не би било могуће), а не зато што је правно или политички неопходно да то баш он учини. Будући техничком, улога председника скупштине града из претходног сазива нема у себи ничег конститутивног, креативног или дискреционог.

Кад се тако одреди улога председника скупштине из претходног сазива, очигледно је да је друго тумачење не само потпуно погрешно, већ и опасно по демократски поредак. Оно омогућава председнику скупштине Београда из претходног сазива да поништи резултате избора за скупштину Београда и директно прекрши уставна права грађана на локалну самоуправу и на активно и пасивно бирачко право. Из тога се изводи коначан закључак: у нашем правном поретку не постоји правило према коме би конститутивна седница скупштине града могла да се одржи све до последњег дана пре истека два месеца од дана објављивања резултата избора. Постојање таквог рока били би могуће само ако се председнику скупштине града из претходног сазива прида конститутивна, креативна моћ у сазивању конститутивне седнице, а то је једноставно немогуће.

### III. ОДГОВОР

Кад се оба тумачења одбаце, следи да у Закону о локалној самоуправи и у Закону о локалним изборима није одређен рок у коме се одржава конститутивна седница скупштине града, да постоји правна празнина. Но, ниједно питање не може да остане без одговора. Одговарајућим методом тумачења нашег правног поретка проналази се решење, одређује рок у коме мора да се одржи конститутивна седница скупштине града и тиме омогућавају правна сигурност и извесност.

У конкретном случају, правна празнина попуњава се правном аналогијом. У нашем правном поретку проналази се правило које уређује питање које је слично спорном питању, при чему је примена аналогије могућа само ако се применом траженог правила на спорно питање остварују исти циљеви које је творац норме имао при прописивању траженог правила: ти заједнички циљеви су да се институције тако конституишу да што пре одразе резултате избора, да старо стање што пре буде замењено новим којим се остварује изборна воља грађана. Закључци до којих се извођењем аналогије дође представљају закон у конкретном случају.

Изборна комисија дужна је да поднесе скупштини града извештај о спроведеним

изборима и да сваком одборнику изда уверење да је изабран (члан 15. став 1. тачка 10. и члан 45. Закона о локалним изборима), а одборнички мандат потврђује се на основу уверења о избору за одборника и извештаја изборне комисије о спроведеним изборима (аргумент из члана 7. става 2. Пословника Народне скупштине Републике Србије). Извештај садржи све податке о одборницима који су неопходни да се потврде њихови мандати. Потом: „Прву седницу Народне скупштине ... сазива председник Народне скупштине из претходног сазива, наредног дана од дана подношења извештаја Републичке изборне комисије о спроведеним изборима” (члан 4. Пословника Народне скупштине Републике Србије). Пословничка одредба има двоструки смисао: она одређује дан кад председник Народне скупштине сазива конститутивну седницу Народне скупштине али – што је далеко важније – одређује и услове који морају бити испуњени да би конститутивна седница била сазвана. Пошто је рок за сазивање конститутивне седнице скупштине града одређен Законом о локалним изборима, овде је за примену аналогије битан само онај део пословничке одредбе који одређује услове који морају бити испуњени да би се одржала конститутивна седница. Према томе, на питање кад мора да се одржи конститутивна седница скупштине Београда одговара се применом аналогије с Пословником Народне скупштине Републике Србије (његовим чланом 4): конститутивна седница скупштине Београда одржава се наредног дана од дана када скупштина Београда прими извештај о спроведеним изборима за градске одборнике. Посреди је једини рок који постоји у нашем правном поретку, а који је примењив на конституисање скупштине града. Он не колидира с роком из Закона о локалним изборима, према коме је председник скупштине града из претходног сазива дужан да сазове конститутивну седницу скупштине града у року од 15 дана од објављивања резултата избора. Довољно је да председник скупштине града из претходног сазива у року од 15 дана од објављивања резултата избора закаже конститутивну седницу скупштине за наредни дан од дана кад скупштина прими извештај о спроведеним изборима за градске одборнике; обавештење о самом датуму седнице има техничку природу.

Остаје још да се укратко одговори на питање зашто при извођењу аналогије нису узета у обзир нека друга правила која се баве конституисањем скупштине. Заправо, постоје само још два правила. Прво гласи да се „потврђивање мандата народних посланика врши... у року од 30 дана од дана одржавања избора” (члан 7. став 2. Пословника Народне скупштине Републике Србије). Оно није могло да послужи као основ за аналогију због тога што је престало да важи 8. новембра 2006, кад је проглашен нови Устав. Њега је укинула непосредно примењива одредба Устава, која гласи: „Прву седницу Народне скупштине заказује председник Народне скупштине из претходног сазива, тако да се седница одржи најкасније 30 дана од дана проглашења коначних резултата избора” (члан 101. став 2. Устава).

Ни цитирана уставна одредба – која је једино правило које је још могло да се искористи као основ за аналогију – не одговара захтевима за примену аналогије. Закон о локалној

самоуправи одређује рок у коме мора да се конституише скупштина града; Устав не одређује рок у коме мора да се конституише Народна скупштина, већ одређује рок у коме се одржава конститутивна седница. Потом: пошто Устав не одређује рок у коме мора да се конституише Народна скупштина, не постоји ни санкција за прекорачење рока; с друге стране, Закон о локалној самоуправи прописује да прекорачење рока за конституисање скупштине града повлачи именовање привременог органа који врши надлежности града. Затим: Народна скупштина може да буде распуштена после избора, али само ако не изабере Владу у року од 90 дана од конституисања Народне скупштине (члан 109. став 2. Устава); насупрот томе, рок од два месеца после кога Влада именује привремени орган који врши надлежности града почиње да тече од објављивања резултата избора. Пошто не постоји рок у коме Народна скупштина мора да се конституише, опструкције скупштинске мањине не утиче на конституисање Народне скупштине; супротно томе, свака опструкција мањине у скупштини града улази у рок за конституисање скупштине града и троши га, претећи доласком дана у коме Влада именује привремени орган који врши надлежности Београда.

Фусноте:

1. Закон о Уставном суду, по узору на Устав, прописује да је Уставни суд дужан да о жалби на потврђивање мандата народног посланика одлучи у року од 72 сата од пријема жалбе, али питање је да ли ће окружни судови прихватити аналогију са роковима из Закона о Уставном суду и Устава.