



REPUBLIKA E KOSOVËS - РЕПУБЛИКА КОСОВО - REPUBLIC OF KOSOVO

**GJYKATA KUSHTETUESE
УСТАВНИ СУД
CONSTITUTIONAL COURT**

PRIŠTINA, 03 MART 2011. GOD.
BR. REF.: AGJ/85/11.

PRESUDA

u

Slučaju br. KI 32/10

**Fahrudin Međedović, zamenik predsedavajućeg za zajednice
Skupštine Opštine Peć**

protiv

**Odluke Skupštine Opštine Peć o imenovanju zamenika gradonačelnika za
zajednice, od 15. februara 2010. god**

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

U sastavu:

Enver Hasani, predsednik
Kadri Kryeziu, zamenik predsednika
Robert Carolan, sudija
Altay Suroy, sudija
Almiro Rodrigues, sudija
Snezhana Botusharova, sudija
Ivan Čukalović, sudija
Gjyljeta Mushkolaj, sudija i
Iliriana Islami, sudija

Podnosilac zahteva

1. Podnosilac zahteva je g. Fahrudin Međedović, zamenik predsedavajućeg za zajednice Skupštine Opštine Peć.

Osporena odluka

2. Podnosilac zahteva osporava odluku Skupštine Opštine Peć o imenovanju zamenika gradonačelnika za zajednice koja je doneta 15. februara 2010. god.

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar zahteva koji je 17. maja 2010. god podnet Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljnjem tekstu: Sud) je ocena ustavnosti odluke Skupštine Opštine Peć o imenovanju zamenika gradonačelnika za zajednice od 15. februara 2010. god.

Pravna osnova

4. Zahtev podnosioca zahteva je zasnovan na članu 64. stav 4. Ustava Republike Kosovo (u daljnjem tekstu: Ustav), članu 55. stav 4. Zakona br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi Skupštine Republike Kosovo (u daljnjem tekstu: zakon) i članu 29. Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljnjem tekstu: Poslovnik o radu).

Postupak pred Sudom

5. Zamenik predsedavajućeg za zajednice Skupštine Opštine Peć (u daljnjem tekstu: SO Peć) je podneo zahtev Sudu zahtevajući ocenu ustavnosti odluke Skupštine Opštine od 15. februara 2010. god, u vezi sa izborom zamenika gradonačelnika za zajednice za Opštinu Peć.
6. Predsednik Suda je 2. jula 2010. god, saglasno Poslovniku o radu, imenovao sudiju Kadri Kryeziu sudijom izvestiocem i veće za razmatranje u sastavu sudija: Robert Carolan (predsedavajući), Altay Suroy i Snezhana Botusharova.
7. Sekretarijat Suda je 5. jula 2010. god obavestio Opštinu Peć o zahtevu i tražio odgovor iste. Sud sa žaljenjem primećuje da Opština Peć nije dostavila nikakav odgovor na taj zahtev.
8. Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i preporučilo Sudu prihvatljivost zahteva. Sud u punom sastavu je na zatvorenom zasedanju većao o zahtevu.

Kratak opis činjenica

9. Skupština Opštine Peć je 15. januara 2010. god održala svečanu sednicu nakon lokalnih izbora održanih 15. novembra 2009. god. Tačka 6. dnevnog reda je bila predlog za imenovanje zamenika gradonačelnika za zajednice.
10. Zapisnik otkriva da: „Na predlog gradonačelnika dr Ali Berisha, u saglasnosti sa važećim zakonskim odredbama i konsultacija na najvišem institucionalnom nivou, osobe predložene za zamenika gradonačelnika i zamenika gradonačelnika za zajednice“ su bili:
 1. g. Gazmend Muhaxheri, zamenik gradonačelnika;
 2. g. Ibish Bajrami, zamenik gradonačelnika za zajednice; i
 3. g. Drenko Todorović, zamenik gradonačelnika za srpsku zajednicu.
11. g. Fahrudin Mededović, opštinski odbornik iz redova bošnjačke zajednice i istovremeno i zamenik predsedavajućeg za zajednice Skupštine Opštine Peć je osporio imenovanje, smatrajući odluku nezakonitom. Njegova reakcija je objavljena u novinama i elektronskim medijima.
12. Na sledećoj sednici Skupštine Opštine, održanoj 15. februara 2010. god tačka 7. (sedma) dnevnog reda je bilo ponavljanje glasanja za položaj zamenika gradonačelnika za zajednice, iako je bilo zavedeno da je g. Ibish Bajrami već imenovan na taj položaj 15. januara 2010. god. Na ovoj sednici gradonačelnik je ponovo predložio g. Ibish Bajrami za položaj zamenika gradonačelnika za zajednice.

13. Predsedavajući skupštine je stavio predlog gradonačelnika na glasanje i 38 od 40 prisutnih opštinskih odbornika je glasalo za predlog dok 2 je glasalo protiv predloga. Glasovi opštinskih odbornika iz redova zajednica su bili podeljeni na dva dela: dvoje je bilo za i dvoje protiv predloga gradonačelnika. U događajima koji su sledili predsedavajući Skupštine je nakon toga naznačio da će iskoristiti presudni glas u korist g. Ibish Bajrami i oglasio ga uredno izabranim.
14. Podnosilac zahteva je 19. februara 2010. god, u svojstvu zamenika predsedavajućeg Skupštine Opštine za zajednice, podneo žalbu Ministarstvu administracije lokalne samouprave (u daljnjem tekstu: MALS) navodeći postupak koji je tekao u vezi sa izborom g. Ibish Bajrami na položaj zamenika gradonačelnika za zajednice u Opštini Peć. Od MALS je zahtevao da donese rešenje o poništenju odluke SO Peć od 15. februara 2010. god i obaveže SO Peć da ponovi postupak glasanja za izbor zamenika gradonačelnika za zajednice. U događajima koji su sledili MALS nije poništio odluku SO Peć.
15. Podnosilac zahteva je 13. aprila 201. god podneo zahtev gradonačelniku u kojem je tražio da bi na sledećem sastanku Komiteta za politike i finansije i na sledećoj sednici Skupštine Opštine na dnevnom redu ponovo trebalo biti pitanje izbora zamenika gradonačelnika za zajednice.
16. Ovo pitanje nije bilo stavljeno na dnevni red za sledeću sednicu Skupštine Opštine.
17. U pismu od 21. februara 2010. god MALS je obavestilo Opštinu Peć da je saglasno izveštaju monitora koji su bili prisutni na sednici SO Peć od 15. februara 2010. god donet zaključak da izbor zamenika gradonačelnika za zajednice nije izvršen u suprotnosti sa članom 61. stav 3. Zakona o lokalnoj samoupravi. MALS je naložilo SO Peć da razmotri spornu odluku u roku predviđenom u članu 82. stav 2. Zakona o lokalnoj samoupravi.
18. Opština Peć je 11. marta 2010. god dopisom odgovorila MALS, u kojem je naglasila da je odluka Skupštine Opštine o izboru zamenika gradonačelnika za zajednice od 15. februara 2010. god zakonita i regularna i da stoga SO Peć ne smatra da postoji razlog za odlaganje ili poništenje iste.

Navodi podnosioca zahteva

19. Podnosilac zahteva navodi da su odlukom Skupštine Opštine Peć prekršena ustavna prava na efikasno pravno sredstvo i pravo na izbor. Prema podnosiocu zahteva, izbor zamenika gradonačelnika za zajednice u Skupštini Opštine je obavljen kršeći član 61. stav 3. Zakona br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, koji je usvojen o Skupštini Republike Kosovo. Podnosilac zahteva traži ocenu ustavnosti i zakonitosti navedene odluke.
20. U suštini, podnosilac zahteva tvrdi da predsedavajući nije imao pravo da da presudni glas za g. Bajrami kada se su opštinski odbornici koji zastupaju članove zajednica podelili na jednake delove za i protiv predloga. Sledstveno, podnosilac zahteva tvrdi da ja imenovanje g. Bajrami bilo nezakonito i da je prekršilo Ustavna prava pripadnika zajednica.

Ocena prihvatljivost zahteva

21. Član 82. Zakona o lokalnoj samoupravi se bavi pitanjima postupka za razmatranje zakonitosti akata opština na Kosovu. Taj član omogućava diskreciju Ministru za lokalnu samoupravu da pitanja zakonitosti ili ustavnosti akta ili odluka opština postavi okružnom sudu. Isti član predviđa sledeće:

„Član 82. Postupak razmatranja zakonitosti

82.1. *Ako nadzorna vlast smatra da je odluka ili druga akt opštine neusaglašen sa Ustavom i zakonima, može zatražiti da opština ponovo razmotri takvu odluku ili akt. Zahtev će sadržavati osnove navedenog kršenja Ustava ili zakona i neće ukidati izvršenje opštinske odluke ili drugog akta u pitanju.*

82.2. *Opštinski organ odgovoriće zahtevu za ponovno razmatranje u roku od 30.dana od potvrde prijema takvog zahteva. 33*

82.3. *Ako opštinski organ prihvati zahtev za ponovno razmatranje, može suspendovati izvršenje sporne odluke ili akta u iščekivanju odluke opštinskih vlasti.*

82.4. *Ako opštinski organ ne odgovori u roku ili odbaci zahtev ili podrži osporenu odluku ili akt, nadzorni organ može osporiti akt u pitanju pred Okružnim sudom nadležnim za teritoriju opštine u roku od 30.dana po ne dobijanju odgovora, obaveštenja o odbacivanju ili podržavanju sporne odluke ili akta.*

82.5. *Okružni sud može naložiti, putem privremene mere, ukidanje sporne odluke ili akta ili drugih privremenih akata shodno primenljivom zakonu.“*

22. Ova moć podnošenja pitanja okružnom sudu je samo prema ličnom nahodjenju. Dotični ministar nije iskoristio navedenu mogućnost. Pošto ministar nije iskoristio svoje pravo nije postojao nijedan drugi smer za žalbu na odluku SO Peć od 15. februara 2010. god, osim da se to pitanje postavi Ustavnom sudu.
23. Saglasno članu 113. stav 1. Ustava, Ustavni Sud odlučuje samo o pitanjima koja su Sudu postavljena na zakonit način od strane ovlašćenih strana. g. Međedović je podneo ovaj zahtev kao zamenik predsedavajućeg skupštine opštine za zajednice, u svojstvu lica koje je ovlašćeno da Ustavnom sudu podnese akte ili odluke opštine, koje navodno krše njihova prava.
24. U ovom smislu Sud se referiše na odredbe člana 62. st. 3. i 4. Ustava, u vezi sa zastupanjem u institucijama lokalne samouprave i koji predviđaju sledeće:

„Član 62. stav 3.

Potpredsednik za zajednice će unapređivati dijalog između zajednica i služice kao zvanično lice za rešavanje zabrinutosti i interesa zajednica koje ne čine većinu na sastancima Skupštine opštine i u njenom/njegovom radu. Potpredsednik je takođe odgovoran za preispitivanje pritužbi zajednica ili njihovih pripadnika, ukoliko akta ili odluke Skupštine opštine povređuju njihova Ustavom zagantovana prava. Potpredsednik takva pitanja prosleđuje Skupštini opštine radi ponovnog preispitivanja akta ili odluke.

Član 62. stav 4.

U slučaju da Skupština opštine odluči da ne razmotri ponovo svoj akt ili odluku, ili ukoliko potpredsednik smatra da rezultat, posle ponovnog razmatranja i dalje predstavlja povredu Ustavom zagantovanih prava, onda on/ona može da podnese to pitanje direktno Ustavnom sudu, koji može da donese odluku da li će da prihvati taj predmet radi preispitivanja“

25. Zahtev navodi povrede ustavom garantovanih prava i isti je podnet od strane ovlašćenog lica. Sud je zadovoljan da podnosilac zahteva ima odgovarajući pravni osnov i autoritet za podnošenje ovog zahteva Ustavom sudu i da je stoga zahtev prihvatljiv.

Meritum

26. Podsećamo da podnosilac zahteva osporava odluku Skupštine Opštine Peć o imenovanju zamenika gradonačelnika za zajednice od 15. februara 2010. god. Iz iznetih činjenica jasno je da se žalba podnosioca zahteva nadovezuje na posebna prava i zaštitu koja je predviđena za pripadnike ne-većinskih zajednica u Republici Kosovo. Takav poseban položaj za ne-većinske zajednice se posebno ogleda u garantovanom zastupanju, u određenim okolnostima u opštinama i Skupštini Kosova.
27. Ovaj status originalno proizilazi u zakon iz odredbi Sveobuhvatnog predloga za rešenje statusa Kosova, datiran 26. marta 2006. god, opšte poznat kao Ahtisarijev plan. Doista, jedan deo koji privlači posebnu pažnju je u vezi sa pravima zajednica i njihovih pripadnika, kao što je predviđeno u članu 3. Sveobuhvatnog predloga, koji predviđa:

„Član 3. Prava zajednica i njihovih pripadnika

3.1 Stanovnici koji pripadaju istoj nacionalnoj ili etničkoj, jezičkoj, ili verskoj grupi koja je tradicionalno prisutna na teritoriji Kosova (u daljem tekstu: zajednice), imaće, pored ljudskih prava i osnovnih sloboda koje su opisane u Članu 2. Aneksa I ovog Rešenja, posebna prava kao što je navedeno u Aneksu II ovog Rešenja.

3.2 Kosovo će garantovati zaštitu nacionalnog ili etničkog, kulturnog, jezičkog i verskog identiteta svih zajednica i njihovih pripadnika. Kosovo će takođe uspostaviti ustavne, pravne i institucionalne mehanizme koji su neophodni za unapređivanje i zaštitu prava svih pripadnika zajednica i njihove zastupljenosti i efikasnog učešća u političkim procesima i procesima donošenja odluka, kao što je navedeno u Aneksu I i II ovog Rešenja.“

28. Aneksi koji se navode u članu 3. Sveobuhvatnog predloga se bave suštinskom zaštitom koja je dodeljena zajednicama i njihovim pripadnicima.
29. Ustav takođe ima posebno poglavlje koje se bavi pravima zajednica i njihovih pripadnika. Poglavlje III Ustava, čl. 57. do 62. u suštini odražavaju i proširuju obaveze i prava koja su predviđena u Sveobuhvatnom predlogu. Član 57. koji opisuje opšta načela prava zajednica predviđa sledeće:

„Član 57 [Opšta Načela]

1. Stanovnici koji pripadaju istoj nacionalnoj ili etničkoj, jezičkoj ili verskoj grupi koja je tradicionalno prisutna na teritoriji Kosova (zajednice), uživaju posebna prava koja su određena ovim Ustavom, pored ljudskih prava i osnovnih sloboda, određenih Poglavljem II ovog Ustava.

2. Svaki pripadnik zajednice će imati pravo da slobodno izabere da se sa njim postupa ili ne postupa kao sa pripadnikom date zajednice, a zbog tog izbora niti zbog korišćenja prava koja su povezana sa tim izborom ne sme da proizide nikakva diskriminacija.

3. Pripadnici zajednica će imati pravo da slobodno izražavaju, neguju i razvijaju svoj identitet i svojstva svoje zajednice.

4. Korišćenje ovih prava povlači sa sobom dužnosti i odgovornosti u smislu postupanja u skladu sa zakonom Republike Kosovo, i ne sme da uskraćuje prava drugih lica.“

30. U slučaju Cemail Kurteshi protiv Opštine Prizren, KO 01/09 od 18. marta 2010. god, Sud je u presudi podvukao pažnju na ustavnu i statutarnu zaštitu pruženu zajednicama. Sud se sada referiše na tu presudu i određivanje prirode institucija lokalne samouprave i njihovih obaveza u vezi sa pravima zajednica i njihovih pripadnika (vidi, među ostalim, st. 17., 30., 31., 32., 35., 36., i 38. navedene presude).
31. Suština zahteva koji Sud treba da razmotri je u vezi sa time da li je predlog, izbor i imenovanje zamenika gradonačelnika za zajednice u Peći bio ustavan i da li su okolnosti u vezi sa njegovim izborom i imenovanjem prekršile bilo koju odredbu Ustava. Stoga, moramo se okrenuti razmatranju određenih statutarnih odredbi koje se odnose na način kako je zamenik gradonačelnika izabran.
32. Član 61. Zakona o lokalnoj samoupravi, zakon br. 03/L-040 od 20. februara 2008. god, propisuje predlaganje, izbor i dužnosti zamenika gradonačelnika za zajednice u opštinama u kojima najmanje deset odsto (10%) građana pripada zajednici koja nije većinska u tim opštinama. Tačnije, taj član predviđa sledeće:

„Član 61. Zamenik gradonačelnika za zajednice

61.1. U opštinama gde najmanje deset posto (10%) građana pripada nevećinskim zajednicama, će imati jednog predsedavajućeg za zajednice.

61.2 Zamenik gradonačelnika za zajednice imenuje se za isti mandat poput gradonačelnikovog.

61.3 Imenovanje i razrešenje gradonačelnika za zajednice se predlaže od gradonačelnika opštine i treba da bude odobrena od većine prisutni članova skupštine opštine koji glasaju i većina prisutni članova skupštine opštine koji glasaju i koji pripadaju ne većinskim zajednicima.

61.4 Zamenik gradonačelnika za zajednice pomaže gradonačelniku i pruža savete i uputstva gradonačelniku u vezi sa pitanjima o nevećinskim zajednicima.

61.5 Kada se uprazni mesto zamenika gradonačelnika za zajednice, gradonačelnik imenuje novog zamenika gradonačelnika za zajednice ne kasnije od trideset dana posle upražnjenja mesta.

61.6 Član 60. o sukobu interesa gradonačelnika važi mutatis mutandis i za zamenika gradonačelnika za zajednice.“

33. Mehanizam predviđa tri događaja koja se moraju desiti za njegov/njen izbor. Prvi od tih je da gradonačelnik predloži zamenika gradonačelnika za zajednice. Drugi je da većina odbornika Skupštine Opštine glasa za predloženu osobu. Treći događaj je da većina prisutnih opštinskih odbornika koji glasaju i koji su pripadnici ne-većinskih zajednica, mora takođe glasati za njega/nju.
34. Prema zapisniku sednice Skupštine Opštine od 15. februara 2010. god prva dva događaja su se desila. Gradonačelnik je predložio g. Bajrami i on je dobio veliku većinu glasova prisutnih odbornika Skupštine Opštine koji su glasali. Međutim, on nije dobio većinu glasova odbornika koji pripadaju ne-većinskim zajednicama. Njihov glas je bio nerešen: dvoje je glasalo za g. Bajrami a dvoje je glasalo protiv njega.
35. Stoga se moramo okrenuti odredbama člana 48. Zakona o lokalnoj samoupravi koji se bavi glasanjem u Skupštini Opštine. Isti predviđa:

„Član 48. Glasanje

48.1. Na svim sednicama Skupštine opštine i sastancima njenih komisija, svaki odbornik uključujući i predsedavajućeg imaće jedan glas ali će predsedavajući imati dodatan glas u slučaju jednakog broja glasova za ili protiv predloga.

48.2. Osim ako se izričito nije izričito predviđeno ovim Zakonom, odluke Skupštine opštine ili komisije biće usvojene od većine prisutnih odbornika koji glasaju.

48.3. Uzdržani glasovi će biti ubeleženi sa svrhom ustanovljavanja kvoruma, ali neće imati ulogu u rezultatu glasanja.“

36. Uopšteno, u slučaju presudnog glasa u prilikom istog broja glasova, što se tokom vremena može desiti, mnogo skupština, zakonodavstava i parlamenata će predvideti da će jedno lice imati pravo presudnog glasa da bi se izbegli zastoji i omogućilo obavljanje poslova. U slučaju opština na Kosovu, ovaj presudni glas je odredbama gore citiranog člana 48. stav 1. dodeljen predsedavajućem skupštine. Zbog jednakog broja glasova, do kojeg je došlo prilikom izbora zamenika gradonačelnika za zajednice, predsedavajući Skupštine Opštine je glasao u korist g. Bajrami i on je usled toga izabran.
37. Suštinsko pitanje je da li je predsedavajući Skupštine Opštine imao pravo da dá presudni glas u tim okolnostima. Reči u članu 48. stav 1. se odnose na „*svim sednicama Skupštine opštine i sastancima njenih komisija*“. Sigurno da izbor pripadnika ne-većinskih zajednica nije bio sastanak komisije Skupštine. Nigde u zakonodavstvu nije predviđeno da je ovo delo bilo delo „*komisije*“.
38. Stoga, da li je izbor zamenika gradonačelnika za zajednice od strane pripadnika ne-većinskih zajednica, ili treći događaj koji smo ranije obrazložili, u stvari bila „*sednica Skupštine Opštine*“, u okolnostima gde je Skupština već potvrdila njegov izbor velikom većinom? Sud smatra da nije. Glasanje ovom prilikom nije bilo glasanje cele Skupštine Opštine. Umesto toga, to je bilo glasanje dela Skupštine. Taj deo nije predviđen članom 48. stav. 1 i posebnim pravilima i zaštitama predviđenim za to glasanje i ne postoje odredbe koje se mogu koristiti za glasanje u slučaju jednakog broja glasova u takvim okolnostima.
39. Usled specijalnih zaštita koje zajednice i njihovi pripadnici uživaju prema Ustavu i zakonu, Sud je došao do zaključka da je došlo do mešanja u specijalna prava zajednica kada je predsedavajući intervenisao kada su glasovi bili jednaki. On nije imao pravo da iskoristi presudni glas da bi rešio ovaj određen zastoj. Odbornici Skupštine Opštine koji pripadaju ne-većinskoj zajednici su jedini koji su mogli doneti tu odluku za sebe i zakon traži od njih da to učine većinom glasova.
40. Sud je mišljenja da je učešće na glasanju i korišćenje presudnog glasa od strane predsedavajućeg uzrokovalo neposredan uticaj na odluku o izboru zamenika gradonačelnika za zajednice, čime su povređena prava drugih zajednica ne poštujući njihovu volju pošto je glasanje odbornika skupštine iz redova zajednica u skupštini bilo nerešeno: 2 glasa za i 2 glasa protiv predloga gradonačelnika.
41. Dakle, prava podnosioca zahteva garantovana čl. 45. i 54. Ustava u vezi sa članom 57. Ustava su prekršena izborom g. Bajrami za zamenika gradonačelnika za zajednice u Peći korišćenjem presudnog glasa predsedavajućeg Skupštine Opštine.

IZ TIH RAZLOGA, SUD JEDNOGLASNO ODLUČUJE sledeće:

- I. OGLAŠAVA zahtev prihvatljivim;
- II. UTVRĐUJE se da postoji povreda čl. 45. i 54. Ustava u vezi sa članom 57. Ustava Kosova izborom g. Bajrami za zamenika gradonačelnika za zajednice u Peći korišćenjem presudnog glasa predsedavajućeg Skupštine Opštine;
- III. OGLAŠAVA izbor zamenika gradonačelnika za zajednice u Peći, održan 15. februara 2010. god, nevažećim;
- IV. NALAŽE Skupštini Opštine da otpočne postupak za novo glasanje za zamenika gradonačelnika za zajednice u saglasnosti sa ovom presudom;
- V. ZAHTEVA od Skupštine Opštine da obavesti Sud o koracima koji su preduzeti u cilju poštovanja ove presude, pre navršavanja tri meseca od dana objavljivanja iste;
- VI. U saglasnosti sa članom 2. stav 4. Zakona, ova presuda će biti dostavljena strankama i biće objavljena u Službenom listu;
- VII. Presuda stupa na snagu odmah i može biti predmet uredničke revizije.

Sudija izvestilac


Mr. sc. Kadri Kryeziu



Predsednik Ustavnog suda


Prof. dr Enver Hasani