

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu sudac Petar Klarić, predsjednik, te suci Marijan Hranjski, Mario Kos, Ivan Matija, Ivan Mrkonjić, Jasna Omejec, Željko Potočnjak, Agata Račan, Emilija Rajić, Nevenka Šernhorst, Vice Vukojević i Milan Vuković, odlučujući o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom, na sjednici održanoj 24. ožujka 2004. godine, donio je

ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te se ukida članak 52. stavci 1. i 2. Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (»Narodne novine«, broj 33/01, 10/02, 45/03).

II. Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom cijelog Zakona iz točke I. ove izreke.

III. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

1. GONG, udruga iz Zagreba, zastupana po izvršnoj direktorici Aleksandri Kuratko (u daljnjem tekstu: predlagateljica) podnijela je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 52. stavaka 1. i 2. Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (»Narodne novine«, broj 33/01, 10/02 – odluka Ustavnog suda, broj: U-I-39/2002 od 23. siječnja 2002, 45/03; u daljnjem tekstu: Zakon o lokalnim izborima).

Predlagateljica je uz navedeni prijedlog podnijela i alternativni prijedlog za pokretanje postupka i ukidanje cijelog Zakona o lokalnim izborima.

I.

2. Osporene odredbe članka 52. stavaka 1. i 2. Zakona o lokalnim izborima glase:

Članak 52. (stavci 1. i 2.)

Prigovor zbog nepravilnosti u postupku kandidiranja mogu podnijeti politička stranka koja je predložila listu, dvije ili više političkih stranaka koje su predložile koalicijsku listu, kao i nositelji nezavisnih lista.

Prigovor zbog nepravilnosti u postupku izbora mogu podnijeti samo one političke stranke o čijim se kandidacijskim listama glasovalo na izborima, kao i nositelji nezavisnih lista o kojima se glasovalo.

3. Predlagateljica smatra da osporeni članak 52. stavci 1. i 2. Zakona o lokalnim izborima nisu u suglasnosti s člankom 91. stavkom 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine«, broj 99/99, 29/02, 49/02 – pročišćeni tekst), jer iz odredbe članka 91. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske proizlazi širi krug osoba ovlašten na pokretanje postupka radi zaštite izbornog prava negoli je to propisano odredbama Zakona o lokalnim izborima.

Nadalje, predlagateljica se poziva na članak 56. Zakona o lokalnim izborima koji propisuje da protiv rješenja nadležnog izbornog povjerenstva podnositelj prigovora koji je nezadovoljan takvim rješenjem ima pravo žalbe Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Predlagateljica navodi da se prema odredbi članka 91. stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske žalba podnosi putem nadležnog izbornog povjerenstva u roku 48 sati od dana kad je primljeno pobijano rješenje kojim je riješeno o prigovoru. Osporenim odredbama Zakona o lokalnim izborima, međutim, biračima uopće nije omogućeno sudjelovanje u postupcima koji prethode donošenju rješenja, pa oni to rješenje ne mogu niti primiti, čime im je uskraćeno pravo na ulaganje žalbe Ustavnom sudu.

Prijedlog je osnovan.

4. Neposredno mjerodavne za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 52. stavaka 1. i 2. Zakona o lokalnim izborima jesu odredbe članka 5. stavka 1., članka 83. stavka 2. i članka 131. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske, koje glase:

Članak 5. (stavak 1.)

U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi s Ustavom i sa zakonom.

Članak 83. (stavak 2.)

Zakone (organski zakoni) kojima se razrađuju (...) izborni sustav (...) Hrvatski sabor donosi većinom glasova svih zastupnika.

Članak 131. (stavak 2.)

Ustavni zakon donosi se po postupku određenom za promjenu Ustava.

5. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske je po osnovi članka 131. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske propis koji ima pravnu snagu samog Ustava, jer se donosi i mijenja u postupku u kojem se donosi i mijenja Ustav.

Nasuprot tome, Zakon o lokalnim izborima je po osnovi članka 83. stavka 2. Ustava organski zakon koji se donosi većinom glasova svih zastupnika, pa ima nižu pravnu snagu od Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

Sukladno navedenom, uvažavajući odredbu članka 5. Ustava, Zakon o lokalnim izborima mora biti u suglasnosti s Ustavom, ali i s mjerodavnim odredbama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske koji ima snagu Ustava.

6. U postupcima vezanim uz izbore nadležnost Ustavnog suda utvrđena je člankom 128. alinejom 8. Ustava, koji propisuje da Ustavni sud nadzire ustavnost i zakonitost izbora i državnog referenduma i rješava izborne sporove koji nisu u djelokrugu sudova. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske u odredbama glave IX. (članci 87. do 96.) razrađuje nadležnost

Ustavnog suda određenu člankom 128. alinejom 8. Ustava.

Člankom 91. stavkom 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske propisano je:

Članak 91. (stavak 1.)

(1) Političke stranke, kandidati, najmanje 100 birača ili najmanje 5% birača izborne jedinice u kojoj se provode izbori imaju pravo protiv rješenja nadležnoga izbornog povjerenstva u zaštiti izbornog prava podnijeti žalbu Ustavnom sudu (izborni spor).

Prema navedenoj odredbi, pravo podnijeti žalbu Ustavnom sudu protiv rješenja nadležnog izbornog povjerenstva u zaštiti izbornog prava imaju:

- 1) političke stranke,
- 2) kandidati,
- 3) najmanje 100 birača, ili
- 4) najmanje 5% birača izborne jedinice u kojoj se provode izbori.

Nasuprot tome, osporena odredba članka 52. stavka 1. Zakona o lokalnim izborima propisuje da pravo podnijeti prigovor zbog nepravilnosti u postupku kandidiranja imaju:

- 1) politička stranka koja je predložila listu,
- 2) dvije ili više političkih stranaka koje su predložile koalicijsku listu,
- 3) nositelji nezavisnih lista.

Nadalje, osporena odredba članka 52. stavka 2. Zakona o lokalnim izborima propisuje da pravo podnijeti prigovor u postupku izbora imaju:

- 1) samo one političke stranke o čijim se kandidacijskim listama glasovalo na izborima,
- 2) samo nositelji nezavisnih lista o kojima se glasovalo.

U oba navedena slučaja zakonodavac je propisao uži krug ovlaštenika prava na podnošenje prigovora od onog propisanog mjerodavnom odredbom članka 91. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, kojim je pravo žalbe dano širem krugu ovlaštenika, i to:

- 1) svakoj političkoj stranci, a ne samo političkoj stranci koja je predložila listu u izbornoj jedinici, odnosno političkoj stranci o čijoj se listi glasovalo,
 - 2) svakom kandidatu s liste političke stranke, a ne samo političkoj stranci koja je predložila listu, odnosno političkoj stranci o čijoj se listi glasovalo,
 - 3) svakom kandidatu s nezavisne liste, a ne samo nositelju koji je predložio nezavisnu listu, odnosno nositelju o čijoj se nezavisnoj listi glasovalo,
 - 4) biračima, pod uvjetom da je prigovor odnosno žalbu podnijelo:
 - najmanje 100 birača, ili
 - najmanje 5% birača u izbornoj jedinici u kojoj se provode izbori.
7. Člankom 56. stavkom 1. Zakona o lokalnim izborima propisano je:

Članak 56. (stavak 1.)

Protiv rješenja nadležnoga izbornog povjerenstva podnositelj prigovora, koji je nezadovoljan takvim rješenjem, ima pravo žalbe Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

Ustavni sud utvrđuje da ovlaštenici prava na podnošenje prigovora nadležnom izbornom povjerenstvu (kao prvostupanjskom tijelu nadležnom za rješavanje izbornih sporova) moraju biti istovjetni ovlaštenicima prava na podnošenje žalbe Ustavnom sudu (kao drugostupanjskom tijelu nadležnom za rješavanje izbornih sporova), jer se radi o jedinstvenom pravnom postupku i jedinstvenom krugu ovlaštenika na podnošenje sredstava pravne zaštite u izbornim sporovima.

Navedeno stajalište Ustavni sud izrazio je u Odluci, broj: U-VII-226/2004 od 23. siječnja 2004. godine (»Narodne novine«, broj 11/2004), kojom je usvojio žalbu žalitelja (100 birača) utvrdivši da su oni ovlašteni u izbornom sporu podnijeti kako prigovor, tako i žalbu na rješenje o prigovoru.

Slijedom navedenog, osporene odredbe članka 52. stavaka 1. i 2. Zakona o lokalnim izborima suprotne su odredbi članka 91. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, jer propisuju uži krug subjekata ovlaštenih na podnošenje prigovora i žalbe u postupku zaštite izbornog prava od onog propisanog u članku 91. stavku 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

Stoga Ustavni sud utvrđuje da osporene odredbe članka 52. stavaka 1. i 2. Zakona o lokalnim izborima nisu u suglasnosti s načelom ustavnosti i zakonitosti propisanim člankom 5. Ustava Republike Hrvatske, pa ih je iz navedenih razloga ukinuo.

8. Za razliku od Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske koji ne razlikuje ovlaštenike prava na podnošenje (prigovora i) žalbi u izbornim sporovima ovisno o fazi izbornog postupka, Zakon o lokalnim izborima razlikuje ovlaštenike prava na izjavljivanje prigovora (i žalbe) u zaštiti izbornog prava ovisno o tome je li nepravilnost učinjena u postupku kandidiranja ili u postupku izbora.

Prema stajalištu Ustavnog suda, obveza je zakonodavca da u Zakonu o lokalnim izborima omogući pravo prigovora i žalbe u izbornim sporovima svim pravnim subjektima kojima to omogućuje Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske neovisno o fazi izbornog postupka.

Ta obveza, međutim, ne isključuje pravo zakonodavca da u Zakonu o lokalnim izborima propiše pravila kojima se uređuje način predstavljanja ovlaštenih podnositelja prigovora i žalbe, uključujući i način zaprimanja rješenja nadležnih tijela, u sluča-

jevima kada prigovor i žalbu podnosi skupina birača (najmanje 100 birača ili najmanje 5% birača u izbornoj jedinici u kojoj se provode izbori).

9. U skladu s odredbama članka 55. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, odlučeno je kao u točki I. izreke.

II.

10. Predlagateljica je Ustavnom sudu podnijela i alternativni prijedlog za pokretanje postupka i ukidanje cjelokupnog Zakona o lokalnim izborima.

U prilog alternativnom prijedlogu predlagateljica ističe svoje stajalište »da ne treba ukidati samo pobijane odredbe izbornih zakona nego da su zbog njihove iznimne važnosti i utjecaja na druge odredbe spomenutih izbornih zakona spomenuti izborni zakoni u cijelosti neustavni. Radi se o permanentnom kršenju prava preko tri milijuna birača u Republici Hrvatskoj koje traje već 12 godina jer postojeće odredbe o zaštiti izbornog prava predstavljaju samo reprodukciju odredaba koje su postojale u svim izbornim zakonima donesenima od 1990. godine pa do danas.«

Ustavni sud nije prihvatio alternativni prijedlog predlagateljice. U ustavnosudskom postupku utvrdio je da osporene i ukinute odredbe članka 52. stavaka 1. i 2. Zakona o izborima čine zasebnu normativnu cjelinu kojom se uređuje pitanje aktivne legitimacije za podnošenje sredstava pravne zaštite u izbornim sporovima. Stoga razlozi zbog kojih je u ovom ustavnosudskom postupku utvrđena njihova nesuglasnost s člankom 91. stavkom 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske nisu mjerodavni za ostale odredbe Zakona o lokalnim izborima.

11. U skladu s člankom 27. stavkom 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, odlučeno je kao u točki II. izreke.

Objava ove Odluke u »Narodnim novinama« temelji se na članku 29. stavku 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

Broj: U-I-2494/2002

Zagreb, 24. ožujka 2004.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Predsjednik
dr. sc. Petar Klarić, v. r.