

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**Управноправна заштита изборног права на
локалним изборима пред вишим судовима**
(мастер рад)

Ментор:
проф. др Дејан Вучетић

Студент:
Стефан Милић
Број индекса: М 012/23-О

Ниш, 2024. године

САДРЖАЈ

I УВОД	1
II ФУНКЦИЈА И ЗНАЧАЈ ЛОКАЛНИХ ИЗБОРА	6
III МЕЂУНАРОДНИ ИЗВОРИ ОД ЗНАЧАЈА ЗА ЗАШТИТУ ИЗБОРНОГ ПРАВА ...	13
3.1. Универзални извори	13
3.2. Регионални извори	16
IV ЗАШТИТА ИЗБОРНОГ ПРАВА НА ЛОКАЛНИМ ИЗБОРИМА У УПОРЕДНОМ ПРАВУ	20
4.1. Црна Гора	20
4.2. Хрватска	21
4.3. Северна Македонија	23
4.4. Словенија	25
4.5. Босна и Херцеговина	27
V ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ РЕГУЛАТИВЕ ЛОКАЛНИХ ИЗБОРА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	31
5.1. Период од 1990. до 2002. године	31
5.2. Период од 2002. до 2007. године	36
5.3. Период од 2007. до 2022. године	38
VI ПОЗИТИВНОПРАВНИ ОКВИР ЛОКАЛНИХ ИЗБОРА	41
6.1. Избори за одборнике скупштина градских општина	47
VII ОРГАНИ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ИЗБОРА	50
7.1. Општа правила	50
7.2. Изборна комисија	51
7.3. Бирачки одбор	55
VIII УПРАВНИ СПОР – ПОЈАМ И ВРСТЕ	57
8.1. Појам управног спора	57
8.2. Врсте управног спора	59
8.3. Изборни спор	61
IX СРЕДСТВА ЗАШТИТЕ ИЗБОРНОГ ПРАВА НА ЛОКАЛНИМ ИЗБОРИМА	63
9.1. Приговор	65
9.1.1 Општа правила о приговору	65
9.1.2. Посебна правила о приговору.....	67

9.1.3 Приговор у вези са захтевом за контролу записника о раду бирачког одбора по узорку	68
9.1.4. Приговор на гласање на бирачком месту	69
9.2. Жалба	72
9.2.1. Општа правила о жалби	72
9.2.2. О надлежности за одлучивање по жалби.....	73
9.2.2.1 Виши судови.....	73
9.2.2.2 Управни суд	75
9.2.2.3 Уставни суд.....	77
9.2.3. Поступање вишег суда по жалби.....	79
X АНАЛИЗА ОДЛУКА ВИШИХ СУДОВА У ПОСТУПКУ ЗАШТИТЕ ИЗБОРНОГ ПРАВА НА ЛОКАЛНИМ ИЗБОРИМА 2023. ГОДИНЕ.....	82
10.1. О значају судске праксе.....	82
10.2. Кратак преглед одлука по жалбама донетих поводом локалних избора 2023. године	83
10.3. Одбацивање жалбе	85
10.3.1. Одбацивање жалбе у фази гласања	85
10.3.2. Одбацивање жалбе у фази утврђивања и објављивања резултата избора	86
10.4. Одбијање жалбе.....	87
10.4.1. Одбијање жалбе у фази формирања органа за спровођење избора	87
10.4.2. Одбијање жалбе у фази подношења и проглашења изборне листе	89
10.4.3. Одбијање жалбе у фази гласања.....	96
10.4.4. Одбијање жалбе у фази утврђивања и објављивања резултата избора	99
10.4.5. Одбијање жалбе у фази додељивања мандата	100
10.5. Усвајање жалбе	101
10.5.1. Усвајање жалбе у фази формирања органа за спровођење избора	101
10.5.2. Усвајање жалбе у фази подношења и проглашења изборне листе	101
10.5.3. Усвајање жалбе у фази утврђивања и објављивања резултата избора	103
XI АНАЛИЗА ОДЛУКА ВИШИХ СУДОВА ДОНЕТИХ У ПОСТУПКУ ЗАШТИТЕ ИЗБОРНОГ ПРАВА НА ЛОКАЛНИМ ИЗБОРИМА 2024. ГОДИНЕ	105
11.1. Кратак преглед одлука по жалбама донетих поводом локалних избора 2024. године	105
11.2. Одбацивање жалбе	107
11.2.1. Одбацивање у фази подношења и проглашења изборне листе	107

11.2.2. Одбацивање у фази гласања	108
11.2.3. Одбацивање у фази утврђивања и објављивања резултата избора.....	110
11.3. Одбијање жалбе.....	111
11.3.1. Одбијање у фази формирања органа за спровођење избора.....	111
11.3.2. Одбијање у фази подношења и проглашења изборне листе.....	112
11.3.3. Одбијање у фази гласања	120
11.3.4. Одбијање у фази утврђивања и објављивања резултата избора.....	124
11.3.5. Одбијање у фази додељивања мандата.....	127
11.4. Усвајање жалбе	128
11.4.1. Усвајање у фази подношења и проглашења изборне листе	128
11.4.2. Усвајање у фази гласања	129
11.4.3. Усвајање у фази утврђивања и објављивања резултата избора	134
XII ЗАКЉУЧАК	137
ЛИТЕРАТУРА	142
ОСТАЛА ИСТРАЖИВАЧКА ГРАЂА	148
САЖЕТАК	155
SUMMARY.....	157
БИОГРАФИЈА АУТОРА.....	159

I УВОД

„Човек је рођен слободан, а свуда је у оковима.“

Жан Жак Русо

Почетком фебруара 2022. године у Србији је усвојен сет нових изборних закона. Донети закони су били резултат вишемесечних преговора представника власти и опозиције, са или без учешће међународних посредника. Као и обично, највише интересовања јавности привукао је закон који уређује парламентарне изборе, имајући у виду чињеницу да он регулише избор представника највишег законодавног тела у држави. Међутим, сматрамо да ништа мањег значаја није ни закон који регулише избор представника на једном ужем територијалном простору, тј. у јединицама локалне самоуправе. Значај локалних избора огледа се у томе што би требало да омогуће члановима локалне заједнице да за своје представнике одаберу највиђеније и најистакнутије људе са тог подручја.

Разуме се да наведени новоусвојени прописи морају бити у складу са Уставом Републике Србије, као највишим правним актом, али и потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права. На међународном нивоу, како на универзалном, тако и на регионалном плану усвојени су бројни уговори које је наша држава ратификовала. Од посебног значаја за заштиту изборног права су Универзална декларација о људским правима из 1948. године као својеврсни програмски документ о људским правима Организације уједињених нација донет непосредно након Другог светског рата, као и Међународни пакт о грађанским и политичким правима из 1966. године, те бројне конвенције попут Конвенције о спречавању свих облика расне дискриминације из 1965. године, Конвенције о укидању свих облика дискриминације жена из 1979. године и Конвенције о правима особа са инвалидитетом из 2006. године. На регионалном плану значајни су акти Савета Европе и Европске уније и то Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године, односно Повеља о основним правима која је донета на нивоу Европске уније.

Када се погледају промене које доноси нови закон, може се уочити да је добар део тих промена техничке и „козметичке“ природе. Уосталом, то је напоменуо и сам законодавац у образложењу текста Предлога закона. Додуше, има и измена које су суштинског карактера. Те промене тичу се састава органа за спровођење избора, начина

подношења изборне листе, промене начина рачунања рокова и њиховог трајања, те начина додељивања мандата. Утисак је да ни овим променама није направљен корак унапред када је у питању утицај политичких странака и актера на рад изборне администрације. Он је и даље велики и у доброј мери доводи у питање стручност чланова изборне комисије, посебно оних у проширеном саставу, што последично нарочито долази до изражаја у поступцима одлучивања по приговору. Из тог разлога се можда може рећи да, за активне субјекте заштите изборног права, изборне комисије представљају успутну станицу до крајњег одредишта. То крајње одредиште на локалним изборима били би виши судови. Више пажње овом проблему биће дато у делу рада који се односи на органе за спровођење избора.

Најзначајнија промена десила се у домену заштите изборног права и тиче се преноса надлежности за одлучивање по жалбама на одлуке изборних комисија. Наиме, уместо до тада надлежног Управног суда, надлежност за одлучивање по жалбама пренета је на месно надлежне више судове. Образложење за овакав потез законодавца састоји се у мишљењу да ће се диверзификацијом надлежности заштите изборног права на локалним изборима учинити битно ефикаснијом јер ће уместо једног Управног суда са три одељења одлучивати 25 виших судова. Ефикасност би нарочито требало да дође до изражаја код истовременог одржавања локалних избора у већем броју јединица локалне самоуправе.

Треба напоменути да ово није први пут да виши судови имају надлежност да решавају изборне спорове. Они су такву надлежност имали у кратком периоду од 2007. године, тачније од доношења Закона о локалним изборима из 2007. године, па до тренутка када је изменама закона та надлежност пребачена у руке Управног суда, односно до 2011. године. Пре тог периода, надлежни за заштиту изборног права били су општински судови. Управо је то разлог скептичности која се појавила у научним и стручним круговима када је надлежност за решавање изборних спорова поново пренета на суд редовне надлежности. Прецизније, заштита коју су пружали општински судови, нарочито у периоду деведесетих година прошлог века била је проблематична и неретко важан шраф у рукама владајућих структура у процесу манипулације и малверзације. Детаљније о томе како су били регулисани локални избори, са посебним нагласком на заштиту изборног права, биће у делу рада који се бави историјом регулативе локалних избора у Србији у периоду од 1990. године до 2022. године. Тај период поделили смо на три дела – први од 1990. до 2002. јер су до тада локални избори били уређени законима који су као примарни предмет уређења имали локалну самоуправу, други од 2002. до

2007. због посебно значајне чињенице да су се у том периоду градоначелници и председници општина бирали непосредно и трећи период од 2007. године, па све до доношења тренуто позитивноправног важећег Закона о локалним изборима из 2022. године.

Оваква новина отвара низ питања. Најпре из разлога што је Управни суд од свог установљавања, 2010. године, остварио извесну специјализацију у решавању изборних спорова као и богату праксу. Са друге стране, виши судови се састоје из грађанских и кривичних, те других одељења и нису специјализовани за решавање управне материје, па остаје нејасно ко би од судија решавао изборне спорове. Поставља се и питање да ли постоји одговарајући правни основ за овакву промену надлежности. Такође, треба имати у виду да је редовна надлежност виших судова изузетно комплексна јер обухвата поступање у првостепеним и другостепеним кривичним и грађанским стварима, затим радноправне спорове, те поступање у предметима који се тичу признавања и извршења страних судских одлука и многим другим стварима. Због тога је упитно какав ће бити статус осталих предмета током решавања изборних спорова, имајући у виду кратке рокове код потоњих. Потенцијалну опасност представља и могућност неуједначене судске праксе, нарочито када се узме у обзир велики број виших судова у држави (25 судова), па се може доћи до ситуације да једно правно схватање заузме виши суд у једном делу државе, а друго виши суд у другом територијалном подручју државе.

Одговоре на неке од ових недоумица могу нам дати локални избори одржани децембра 2023. године и јуна 2024. године. То су први локални избори током којих су заштиту изборног права по жалбама пружали виши судови. Од укупно 25 виших судова, прилику да решавају изборне спорове у протеклих пар месеци имале су судије 22 суда.

Неретко се може десити да од помоћи буду и решења у упоредном праву. Стога ћемо настојати да укажемо на систем заштите у државама бивше Југославије и на различите примере који у њима постоје. У неким државама заштиту у поступку по жалбама пружа Уставни суд, у неким управни судови, док у Босни и Херцеговини заштиту изборног права у овој фази пружа Апелационо одељење Суда Босне и Херцеговине. Свака од ових пет држава бивше Југославије одликује се одређеном специфичношћу у сфери заштите изборног права на шта ћемо детаљније указати у раду.

Сама заштита изборног права је веома сложена. Изборно право је негде на граници између политике и права. У питању је политичко право чија заштита је регулисана правним нормама. Изборни спор у себи садржи елементе и уставног и управног спора, а ми смо се одлучили да предност дамо управним елементима јер

управни елементи преовлађују, што ће бити подробније анализирано у самом раду. Када је у питању заштита изборног права у домаћем праву, најпре ћемо указати на теоријски аспект механизма заштите који стоје на располагању правним субјектима, рокове за њихово предузимање, те круг овлашћених субјеката и ситуације у којима се могу подносити. У питању су два правна средства – приговор и жалба. Законом су дефинисана основна правила о овим правним средствима, као и посебна правила која уређују посебне врсте приговора. Закон препознаје и посебне врсте приговора. Као таква врста јавља се приговор на гласање на бирачком месту. Ово средство може бити јако у рукама подносиоца проглашене изборне листе, али и знатно слабије када се њиме користе бирачи јер су вишеструко ограничени код његове употребе. Жалба, са друге стране, представља деволутивно правно средство против одлука изборне комисије. Поред ситуација када постоји акт који се оспорава, приговор и жалба се могу поднети и у случају „ћутања“ изборне администрације. Оба правна средства су тако регулисана да одају утисак фаворизације политичких актера приликом њихове употребе, док се научни и стручни радници њима могу користити у ограниченом обиму.

У емпиријском делу рада покушаћемо да прикажемо и анализирамо најзначајније одлуке виших судова донетих у поступку заштите изборног права, а до којих је дошло на локалним изборима одржаним 17. децембра 2023. године и 02. јуна 2024. године. Анализу ћемо извршити по следећим фазама изборног поступка: фаза формирања органа за спровођење избора, фаза подношења и проглашења изборне листе, фаза гласања, фаза утврђивања и објављивања резултата избора и фаза додељивања мандата. Анализа ће бити извршена на тај начин што ћемо у свакој од ових фаза анализирати одлуке систематизоване по врстама одлука виших судова које могу бити донете у овој материји – одбацујућој, одбијајућој и усвајајућој. Разуме се, у некој од наведених фаза није било свих врста одлука, па нећемо бити у могућности да наведени метод применимо у потпуности.

Пре анализе ставова судова, укратко ћемо приказати статистичке податке – колико је било решења којима се одбацује жалба, колико пресуда којима се одбија, а колико оних којима се усваја жалба. Поред тога, приказаћемо број наведених одлука које је сваки од судова донео, по врсти одлуке. Посебно ће бити приказана статистика поводом локалних избора одржаних 17. децембра 2023. године, а посебно поводом оних одржаних 02. јуна 2024. године. Нарочито ћемо се трудити да анализирамо поступање сваког од судова. Другим речима, идеја је да покушамо да извршимо увид и анализу у

одлуке сваког од поступајућих судова. Наведено посебно може бити значајно код (не)уједначености судске праксе.

Сврха ове анализе састоји се у приказивању најзначајнијих ставова судова. На одређеним местима ставови ће бити праћени и одговарајућим коментарима аутора, како позитивним, али тако и негативним. Особито ћемо покушати да укажемо на (не)хомогеност судске праксе, која, иако није формални извор права, може бити од великог значаја, посебно у ситуацијама које нису толико детаљно регулисане изборним законима где судови могу имати и улогу у креирању, а не само у тумачењу права.

II ФУНКЦИЈА И ЗНАЧАЈ ЛОКАЛНИХ ИЗБОРА

Избори представљају важан сегмент надметања политичких чинилаца у борби за влашћу. Они представљају друштвену појаву која има своје социолошке, политиколошке и правне аспекте. Премда су избори камен темељац демократије и основ легитимности власти, између избора и демократије не можемо ставити знак једнакости, јер они представљају само један елемент демократије, који се назива изборна демократија.¹ Данас је тешко замислити представничку демократију без избора. Изборе можемо одредити као „процес обликовања политичке воље која се темељи на могућности да се бирачи одреде за једну од више понуђених опција и њихових носилаца.“² Избори представљају начин на који „грађани између себе одређују своје представнике који ће вршити државну власт.“³ С тим у вези локалне изборе можемо дефинисати као облик изражавања политичке воље становника уже територијалне јединице са циљем одабира својих представника у локалном представничком телу.

Устав Републике Србије наводи да „сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом или преко својих слободно изабраних представника“.⁴ Дакле, концепција Устава је да су носиоци суверености грађани. Теоријски је могуће издвојити концепт народне и националне суверености. Жан Жак Русо (Jean Jacques Rousseau) развио је концепт народне суверености. Он је одбацивао сваки вид репрезентације пишући следеће: „Суверенитет не може имати своје представнике, из истог оног разлога из кога не може ни да се отуђи; он се у својој битности налази у општој вољи, а општу вољу не може нико замислити: она је или сама, или друга; средине нема. Народни посланици нису, нити могу бити представници народа, они су само његови комисионари, они не могу доносити никакве одлуке. Ма шта било, чим један народ да себи представнике, није више слободан, он више не постоји.“⁵ Под народним посланицима овде можемо разумети и одборнике у јединицама локалне самоуправе. Слободан Јовановић критикује Русоово гледиште наводећи да је „резоновање логички изведено, али да је полазна тачка погрешна“ јер Русо претпоставља да „народ има једну вољу у оном смислу у коме је једна личност има, а народ пак није

¹ М. Настић, *Правни принципи изборног система*, Ниш, 2017, стр. 6.

² М. Мијатовић, *Политичке последице локалних избора у Републици Србији од 1990. до 2008. године* (докторска дисертација), Београд, 2015, стр. 13.

³ В. Кутлешкић, *Основи државе и права*, Београд, 2000, стр. 200.

⁴ Члан 2 Устава Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 96/06, 115/21 и 16/22).

⁵ Ž. Ž. Ruso (J. J. Rousseau), *Društveni ugovor*, Beograd, 2016, str. 129.

ни физичка ни правна личност да може имати своју вољу.“⁶ Алексис де Токвил (Alexis de Tocqueville) исто је указао на опасност да народ након избора својих представника постане њихов роб. Он је писао да народ предводе „две страсти које су непријатељске једна према другој: осећај потребе да их неко води и жеља да остану слободни. Пошто не могу да угуше у себи ни први нити други од ова два противстављена инстинкта, упињу се да оба истовремено задовоље. Замишљају једну јединствену, старатељску, свемоћну власт, али коју би грађани изабрали. Под старатељством су, али се над том чињеницом теше замишљајући да су сами изабрали себи старатеље. У том систему грађани се на тренутак ослобађају зависности да би означили себи господара, па се у њу враћају.“⁷

О општој вољи говорио је и један од родоначелника теорије националне суверености, Емануел Сјејес (Emmanuel Sieyes). Он препознаје три епохе развоја политичког друштва. Прва се карактерише активношћу индивидуалних воља, друга деловањем опште воље, док временом народ постаје сувише бројан и широко распрострањен, па не може тако лако да испољава општу вољу и онда део националне воље бива поверен неком другом. Ово доводи до формирања треће епохе у којој се „влада по пуномоћју“ и у којој делује заједничка представничка воља.⁸ Шарл Монтескје (Charles Montesquieu) такође је упозоравао да народ није способан да врши власт. Он наводи да је „мана већине древних република била што је народ имао право да доноси делотворне одлуке које захтевају да буду извршене, а за то није способан. У владавини он (народ – прим. С.М.) треба да учествује само зато да би изабрао своје представнике, а за то је сасвим кадар.“⁹

У савременом друштву ове теорије су изгубиле свој утицај, али смо сматрали за сходно да укратко укажемо на њихове основе. Разуме се да је данас на нивоу државе неизводљиво непосредно вршење власти, али је донекле могуће на нивоу локалне самоуправе. Међутим и на простору локалне самоуправе све је теже остварива непосредна демократија, па све већи значај добијају локални избори. Сврха избора се огледа у томе да бирачи слободно изаберу своје представнике који ће уместо њих посредно вршити власт.

Треба одредити и значење појма „локална самоуправа“, те њему сродних појмова. Сматра се да је термин „локална (само)управа“ сковао енглески филозоф Цереми Бентам

⁶ С. Јовановић, *О држави*, Београд, 2011, стр. 410.

⁷ А. де Токвил (A. de Tocqueville), *Деспотска демократија*, Београд, 2016, стр. 63.

⁸ E. J. Sieyes, *Political writings*, Indianapolis, 2003, pp. 134-135.

Цитиране странице представљају део Сјејесовог памфлета „Шта је трећи сталеж“.

⁹ Ш. Монтескје (С. Montesquieu), *О духу закона*, Београд, 2011, стр. 130.

употребивши га по први пут у првој половини XIX века, тачније 1832. године.¹⁰ Енглески термин *local government* означава локалну владавину, односно аутономност локалних власти у погледу самоорганизовања и мали обим надзорних функција централне власти, француски термин *administration locale* означава комбинацију облика деконцентрације и децентрализације, док се немачки термин *Selbstverwaltung* позиционира негде на средини између два претходно поменуто термина.¹¹ Под локалном самоуправом се заправо подразумева „скуп локалних органа који се баве, не централним, него локалним функцијама и над чијим радом централни органи врше већи или мањи степен надзора.“¹² Ако наведени појам рашчланимо на два дела можемо закључити да термин „локална“ указује на то да је реч о једном месту, независно од његове величине, броја становника или економске снаге, док термин „самоуправа“ означава могућност субјеката да сами управљају.¹³

Термин „самоуправа“ има два своја вида – према „споља“ и према „унутра“. Самоуправа према споља би била право општина да у „законским оквирима, на сопствену одговорност регулишу организацију и послове локалне заједнице“, док би самоуправа према унутра представљала право грађана да организују обављање јавних послова у јединици локалне самоуправе.¹⁴ Међутим, поставља се питање да ли заиста постоји самоуправа? Постоје гледишта која указују да самоуправа у класичном смислу ни не постоји јер народ бира своје представнике који касније у њихово име одлучују о локалним питањима.¹⁵ С тим у вези, самоуправа у пуном обиму постојала би једино у случају непосредног одлучивања грађана путем референдума или народне иницијативе, као и зборова грађана.

Неизоставно је и позитивноправно одређење локалне самоуправе. Закон о локалној самоуправи одређује локалну самоуправу као „право грађана да непосредно и преко слободно изабраних представника управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, као и право и обавезу органа локалне самоуправе да, у складу са законом, планирају, уређују и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво.“¹⁶

¹⁰ Д. Вучетић, *Правни режим и институције енглеске локалне самоуправе*, Ниш, 2017, стр. 14.

¹¹ М. Јовичић, *Локална самоуправа*, Београд, 2006, стр. 10.

¹² *Ibid.*, стр. 11.

¹³ П. Димитријевић, З. Лончар, Д. Вучетић, *Право локалне самоуправе*, Београд, 2020, стр. 15.

¹⁴ *Ibid.*, стр. 16.

¹⁵ В. Петров, М. Станковић, *Уставно право*, Београд, 2022, стр. 410.

¹⁶ Чл. 2 Закона о локалној самоуправи (*Службени гласник РС*, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон, 47/18 и 111/21 – др. закон).

Примећује се да законодавац на два места наглашава интерес локалног становништва, што значи да је на простору уже територијалне јединице та врста интереса претежнија од интереса државе или приватног интереса неког појединца.

Појам локалне самоуправе не треба поистовећивати са појмом „локална заједница.“ Потоња се може одредити као „територијална друштвена група у којој људи проводе свој свакодневни живот, ступају у међусобне односе који су условљени непосредним заједничким животом на одређеном географском простору, а којој припадају друштвене функције од заједничког интереса, пре свега, за људе који је чине.“¹⁷ Локална заједница окупља људе који имају заједничке потребе и који континуираном заједничком акцијом трајнијег карактера формирају подлогу на којој се она гради.¹⁸ Она може бити средство за остваривање одређених циљева, попут економског и друштвеног развоја или успостављања локалних елита.¹⁹ У њој људи задовољавају своје основне потребе попут школства, здравства, спорта и разоноде и других бројних друштвених активности.

Џон Лок (John Locke) наводи да се људи удружују у заједницу како би „угодно, безбедно и мирољубиво живели заједно и са сигурношћу уживали властиту својину и имали већу безбедност од напада оних који тој заједници не припадају.“²⁰ Дакле људи се у заједницу удружују из друштвених, економских, политичких, социјалних, али и безбедносних потреба. Из тог разлога „преовладава гледиште да развој друштва започиње у локалној заједници и да у њој треба стварати оптималне услове за живот и рад човека.“²¹ Неки писци истичу да право на заједницу има спољно и унутрашње значење. Спољно значење представља принцип да „нико нема право да самовољно уђе у заједницу, а још мање насилно, док унутрашње значење подразумева право на чување структуре заједнице, односно, у плуралистичким заједницама право на равноправност делова уз њихову могућност да се изјашњавају у случају предлога члана заједнице за промену облика заједнице, посебно о могућем изласку из ње.“²²

Локална заједница заправо представља живо биће локалне самоуправе, док је локална самоуправа организациона форма локалне заједнице. За постојање и

¹⁷ Д. Ж. Марковић, Прилог дефинисању појма локалне друштвене заједнице, *Зборник радова правно-економског факултета у Нишу*, год. III, бр. 3, 1964, стр. 206.

¹⁸ П. Димитријевић, Д. Вучетић, Ј. Вучковић, *Систем локалне самоуправе: норма и процес*, Ниш, 2018, стр. 12-13.

¹⁹ Е. Пушић, *Istraživanje odnosa vlasti u lokalnoj zajednici*, *Naše teme*, год. VI, бр. 5, 1962, стр. 694.

²⁰ Dž. Lok (J. Locke), *Dve rasprave o vladi, Druga rasprava o vladi*, Beograd, 2023, стр. 101.

²¹ Б. Марковић, *Есеји о управи*, Крагујевац, 2001, стр. 112.

²² Ј. Ђорђевић, *Od države do zajednice*, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, год. LXXIV, бр. 4, 1988, стр. 599.

егзистенцију локалне заједнице није неопходно постојање норми које би регулисале заједницу, нити постојање извршне власти која би бринула о спровођењу тих норми.²³ Стога, локална самоуправа као правно-организациона форма служи да већ настале везе људи у локалној заједници учврсти и подведе под одговарајући правни режим.

Локална самоуправа своје надлежности може вршити на два начина. Први начин је непосредно одлучивање грађана, који је нарочито могућ у државама које су одређене за концепт малих општина. У таквим општинама однос грађана и локалне власти је непосреднији, код грађана се јавља љубав према општини и већа спремност да се залажу за њен развој и напредак, што се посебно може остварити на општинском збору где им се указује могућност да бирају људе које познају.²⁴ Други начин је доношење одлука у оквиру локалног представништва које је претходно изабрано од стране локалног становништва. Иако је на нивоу локалне самоуправе могуће применити установе непосредне демократије, други начин је уобичајен у савременим државама, пре свега из разлога ефикасности и комплексности послова локалне самоуправе.²⁵

Пошто су локални избори везани за једну ужу територијалну област, њихов циљ требало би да буде избор најугледнијих и најстручнијих људи са тог простора, а не оних које наметну политичке странке. Међусобно познанство и блискост требало би да допринесу тешњој повезаности између бирача и локалних представника. Како локалне власти решавају питања која су од интереса за локалну заједницу, то би требало да подстакне укључивање грађана у изборе које би се огледало у што већој излазности која би касније дала већи легитимитет изабраним представницима. Чак би решавање локалних проблема могло да мотивише становнике да се кандидују и понуде свој предлог за отклањање тих проблема. У томе се огледа и значај локалних избора. Они су погодна прилика за информисање грађана о кључним проблемима и начинима за њихово решавање, те „прилика за слање поруке лидерима шта народ жели и упозорење да је њихова власт променљива.“²⁶

Но, у пракси је то другачије. Наиме, грађани су све мање заинтересовани за локалне изборе у поређењу са парламентарним изборима или изборима за шефа државе.²⁷ Мада се дешава да учешће узимају актери који нису заступљени на

²³ Е. Штајн, *Истраживање о држави*, Београд, 2021, стр. 115.

²⁴ М. Јовичић, *op.cit.*, стр. 102.

²⁵ М. Станковић, Нови Закон о локалним изборима и његов утицај на локалну демократију у Србији, у: Ђеранић, Д. и др. (ур.), *Право између стварања и тумачења*, Том I, Источно Сарајево, 2023, стр. 192.

²⁶ V. Vasović, *Savremene demokratije I*, Београд, 2012, стр. 104-105.

²⁷ М. Станковић, *op.cit.*, стр. 191.

националном нивоу, делује да су „локални избори 'другоразредне' политичке арене и рефлекс националних избора.“²⁸ Мишљења да су локални избори мање важности у односу на националне и да су заправо то избори другог реда који само рефлектују резултате са националних избора присутна су и у иностраној литератури.²⁹ Али може се десити да бирачи изађу на локалне изборе и гласају за опозиционе или мале странке, желећи тиме да пошаљу поруку владајућој гарнитурџи на државном нивоу.³⁰ Иако су грађани мање заинтересовани за локалне изборе, то не значи да политичке странке нису свесне њиховог значаја, поготово имајући у виду да велики градови и регије могу бити извори различитих ресурса који касније могу обликовати политички утицај и на националном нивоу.³¹ Локални огранци партија имају другачији програм у односу на централу јер у први план стављају питања битна за локалну заједницу, па се неретко дешава да на локалном нивоу дође до неочекиваних коалиција.³² Такође се дешава да учешће на локалним изборима узму локалне групе грађане које могу остварити добар резултат. Разлог њиховог доброг резултата може се тражити у њиховој „политичкој неупрљаности“ која је присутна код политичких странака, а која долази до изражаја јер бирачи идентификују локални огранак политичке партије са централом те партије.

Честа појава је одржавање локалних избора истовремено са парламентарним што доводи до јачања партократије и ограничавања могућности грађана да одаберу виђеније кандидата из локалне средине или чак збуњује грађане који не знају за кога и шта тачно гласају. Илустративан пример десио се на изборима 2020. године када је Савез војвођанских Мађара био трећи по броју гласова на парламентарним изборима на подручју Враћа. Образложење за овако нешто највероватније се може пронаћи у чињеници да је та листа била под редним бројем четири на парламентарним изборима, док је на локалним изборима у Враћу под редним бројем четири била листа Српске деснице, па су бирачи на оба листића заокруживали број четири.³³

²⁸ П. Матић, Локални избори у Србији 2022. године – актери, резултати и последице, *Српска политичка мисао*, год. 29, вол. 78, бр. посебно издање 4, 2022, стр. 224.

²⁹ A. Gendzwill, U. Kjaer, K. Steyvers, From perennial bridesmaids to fully fledged spouses – advancing the comparative study of local elections and voting, in: Gendzwill A., Kjaer U. and Steyvers K. (ed.), *Handbook of Local Elections and Voting in Europe* Abingdon, 2022, p. 4.

³⁰ A. Schakel, R. Dandoy, Introduction: Territoriality of the Vote: A Framework for Analysis, in: Dandoy R. and Schakel A. (ed.), *Regional and National Elections in Western Europe – Territoriality of the Vote in Thirteen Countries*, Basingstoke, 2013, p. 6.

³¹ М. Јовановић, П. Матић, Избори одборника скупштина општина и градова у Србији 1990-2020. године, у: Јовановић М. и Вучићевић Д. (ур.), *Како, кога и зашто смо бирали*, Београд, 2020, стр. 682.

³² S. Đorđević, *Lokalna samouprava*, Beograd, 2002, str. 32.

³³ Политика, Како су на изборима Мађари „покорили“ Враће, 27. јун 2020, преузето са <https://www.politika.rs/scc/clanak/457211/Kako-su-na-izborima-Madari-pokorili-Vranje>, датум приступа 11. 05. 2024. године.

Раздвајање термина избора могло би допринети кампањама чији би фокус био ка локалним потребама, али са друге стране постоји бојазан да би то могло довести и до „пада излазности са делегитимишућим ефектом на локалне институције.“³⁴ Као још неки разлози мање заинтересованости грађана за локалне изборе наводе се: пропорционални изборни систем, затворене изборне листе и природа представничког мандата.³⁵ У Србији је присутан тренд да су носиоци листа на националном нивоу уједно носиоци листа и на локалном нивоу. То доводи до тога да изабрани представници на локалном нивоу делују као агенти централних институција, а не локалних средина.³⁶

Кампање за локалне изборе се често одржавају непосредно, на улицама, парковима, трговима, као и на локалним телевизијама, те се може десити да становници локалне заједнице, нарочито они старије животне доби, не буду упознати са актерима избора и њиховим програмима, што такође смањује излазност.

³⁴ П. Магић, (2022), *op.cit.*, стр. 225.

³⁵ M. Nastić, Local elections in Serbia. A critical overview, *Studia Wyborcze*, Tom 30, 2020, p. 114.

³⁶ P. Matic, O potrebi vremenskog odvajanja lokalnih i parlamentarnih izbora u Republici Srbiji, u: Milenković D. (prir.), *Dijalog o izborima 2020 – izborni sistem i izborna zakonodavstvo bilten br. 3/2020*, Beograd, 2020, str. 48.

III МЕЂУНАРОДНИ ИЗВОРИ ОД ЗНАЧАЈА ЗА ЗАШТИТУ ИЗБОРНОГ ПРАВА

Период након Другог светског рата у доброј мери обележен је интернационализацијом људских права. На тај процес није остало имуно ни изборно право. Правила која су уређивала изборе дуго су била садржана искључиво у националним прописима јер се сматрало да би предлагање међународних стандарда у сфери избора било прекомерно задирање у суверенитет држава.³⁷ Ипак, у другој половини двадесетог века долази до формирања међународних стандарда у овој области, како на универзалном, тако и на регионалном нивоу.

3.1. Универзални извори

У универзалне изворе спадају међународни уговори донети под окриљем Уједињених нација (УН). Реч је пре свега о Универзалној декларацији о људским правима из 1948. године, Пакту о грађанским и политичким правима из 1966. године, те Конвенцији о спречавању свих облика расне дискриминације из 1965. године, Конвенцији о укидању свих облика дискриминације жена из 1979. године и Конвенцији о правима особа са инвалидитетом из 2006. године.

Универзална декларација о људским правима донета је свега три године након формирања УН и представља својеврстан програмски документ о људским правима. Она је усвојена од стране Генералне скупштине УН 10. децембра 1948. године у форми декларације јер државе тада још увек нису исказале спремност да у домену људских права буду обавезане једним међународним уговором.³⁸ У оквиру УН тада су владале тежње о што ширем консензусу, па није било могуће очекивати даљу разраду принципа када се узме у обзир чињеница да је Универзална декларација донета непосредно након Другог светског рада, те непосредно пре периода Хладног рата и блоковске поделе у свету.³⁹ Наведена декларација у члану 21 садржи одредбе од значаја за изборно право:

„1. Свако има право да учествује у управљању својом земљом, непосредно или преко слободно изабраних представника.

2. Свако има право на једнак приступ јавној служби у својој земљи.

³⁷ М. Настић, (2017а), *op.cit.*, стр. 18.

³⁸ В. Јанковић, З. Радивојевић, *Међународно јавно право*, Ниш, 2019, стр. 227.

³⁹ М. Јовановић, *Слободни и поштени избори*, Београд, 2023, стр. 32.

*3. Воља народа је основа државне власти: ова воља треба да се изражава на повременим и слободним изборима, који ће се спроводити општим и једнаким правом гласа, тајним гласањем или одговарајућим поступком којим се обезбеђује слобода гласања.*⁴⁰

Дакле, у њој је децидирано истакнуто да је основ државне власти воља народа као и то да ће се избори спроводити општим, једнаким и тајним гласањем. Велики недостатак овог међународног уговора, који је и последица његовог необавезујућег карактера, јесте чињеница да не постоји никаква обавеза за државе да ове одредбе унесу у своје законодавство, као и непостојање било каквог поступка у коме би се једна држава жалила да друга држава не поштује одредбе ове декларације, те непостојање такве могућности и за појединце.⁴¹ Иако Универзална декларација није била међународни уговор који би обавезивао државе у складу са начелом *pact sunt servanda*, у доктрини преовлађује став о њеној обавезности као међународном обичају или општем правном начелу.⁴² За постојање обичајног правила неопходно је да постоји одређена пракса држава и свест о обавезности, што укључује и временски елемент.⁴³ Према томе, што је више времена пролазило од њеног усвајања, она је све више стицала својство међународног обичаја.

Гледано из угла правне обавезности, већи значај представља Пакт о грађанским и политичким правима који је усвојен 1966. године, а ступио на снагу 1976. године. Истовремено са њим усвојен је и Факултативни протокол чије је циљ био да се појединцима омогући непосредно обраћање Комитету за људска права.⁴⁴ Овај комитет формиран је са циљем надзора над спровођењем одредби Пакт о грађанским и политичким правима. Пакт на следећи начин уређује област изборног права:

„Сваки грађанин има право и могућност, без икакве дискриминације поменуте у члану 2. и без неоснованих ограничења:

а) да учествује у управљању јавним пословима, било непосредно, било преко слободно изабраних представника;

⁴⁰ Чл. 21 Универзалне декларације о људским правима, преузето са: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/cnr.pdf, датум приступа 17. 06. 2024.

⁴¹ В. Јанковић, З. Радивојевић, *op.cit.*, стр. 228.

⁴² Д. Стојановић, *Уставно право*, Ниш, 2014, стр. 164.

⁴³ V. Dimitrijević, *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima*, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, god. LXXIV, br. 4, 1988, str. 610-611.

⁴⁴ В. Јанковић, З. Радивојевић, *op.cit.*, стр. 229.

- б) да бира и да буде биран на повременим истинским, општим, једнаким и тајним изборима, који обезбеђују слободно изражавање воље бирача;
- ц) да буде примљен, под општим једнаким условима, у јавне службе своје земље.⁴⁵

Приметно је да Пакт о грађанским и политичким правима садржи готово идентичне принципе као и Универзална декларација о људским правима. У њему се заправо принципи из Универзалне декларације преводе у општеобавезујуће стандарде.⁴⁶ Његов већи значај огледа се у обавезности држава да примењују његове одредбе, као и могућности притужбе поменутом Комитету за људска права. Но, мана овог система заштите састоји се у неопходном пристанку држава. Због тога је пут заштите омогућен и посредно, вршењем притиска на државе да престану са кршењем људских права, као и алармирањем међународне јавности.⁴⁷

Пакт такође истиче забрану било какве дискриминације. Конвенција о спречавању свих облика расне дискриминације исту дефинише као „свако разликовање, искључивање, ограничавање или давање првенства које се заснива на раси, боји, прецима, националном или етничком пореклу који имају за циљ или за резултат да наруше или компромитују признавање, уживање или вршење, под једнаким условима, права човека и основних слобода у политичкој, економској, социјалној и културној области или у свакој другој области јавног живота.“⁴⁸ Наведена конвенција изричито прописује и обавезу држава да укину све облике расне дискриминације у погледу уживања „политичких права, нарочито права учешћа на изборима, права гласа и кандидатуре.“⁴⁹

Преостале две претходно наведене конвенције, како им и сам назив говори, регулише положај посебних категорија лица – жена и особа са инвалидитетом. Конвенција о укидању свих облика дискриминације жена прописује дужност држава да „предузму све одговарајуће мере за отклањање дискриминације жена и посебну дужност да женама под једнаким условима као и мушкарцима осигурају права да:

⁴⁵ Чл. 25 Пакта о грађанским и политичким правима, преузето са: https://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/UN_Medjunarodnypaktogradjanskimipoliticкимpravima.pdf, датум приступа: 17. 06. 2024. године.

⁴⁶ М. Јовановић, (2023), *op.cit.*, стр. 32.

⁴⁷ D. Golijanin, Међународна заштита људских права, *Svarog*, бр. 5, 2012, стр. 165.

⁴⁸ Чл. 1 Конвенције о спречавању свих облика расне дискриминације, преузето са: <https://hrrp.eu/srb/docs/Medjunarodnakonvencijaosprecavanjusvihoblikarasneditriminacije.pdf>, датум приступа 17. 06. 2024. године.

⁴⁹ Видети чл. 5 Конвенције о спречавању свих облика расне дискриминације.

- a) гласају на свим изборима и јавним референдумима и да буду бирани у сва тела која се бирају путем јавних избора;
- б) учествују у креирању и спровођењу владине политике и да заузимају руководеће положаје и обављају све јавне функције на свим нивоима власти;
- ц) учествују у раду невладиних организација и удружења која се баве јавним и политичким животом у земљи.⁵⁰

Конвенција о правима особа са инвалидитетом у члану 29 утврђује читав низ обавеза држава како би се олакшало гласање особама са инвалидитетом. Државе имају обавезу да осигурају особама са инвалидитетом пуно учешће у политичком животу, посебно њихово право да бирају и буду бирани што се остварује чињењем изборног процеса и изборних места лако доступним и разумљивим, заштитом права ових особа на тајно гласање и гарантовањем изражавања њихове слободне воље.⁵¹ Конвенција предвиђа обавезу држава потписница да подносе периодичне извештаје Комитету за права особа са инвалидитетом.

3.2. Регионални извори

Што се регионалних извора тиче, за нас посебну важност чине они који су донети под окриљем Савета Европе и ЕУ, као и Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС). Савет Европе основан је у Лондону 1949. године ради „остварења већег јединства чланица у циљу очувања и остваривања идеала и начела, који су њихова заједничка баштина, и подстицању њиховог економског и друштвеног напретка.“⁵² Савет Европе заправо представља друштвено-политичку организацију држава лишена ефективне власти јер не поседује механизам принудног извршења, већ као једина опција на располагању стоји искључивање непослушне држава из чланства.⁵³ Под његовим окриљем 1950. године у Риму донета је Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција). Интегрални текст Европске

⁵⁰ Чл. 7 Конвенције о укидању свих облика дискриминације жена, преузето са: <https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/regulations/05bosniak/BConEliminationDiscriminationWomen.pdf>, датум приступа 18. 06. 2024. године.

⁵¹ Видети чл. 29 Конвенције о правима особа са инвалидитетом, преузето са: https://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_UN_Medjunarodna%20konvencija%20o%20pravima%20osoba%20sa%20invaliditetom.pdf, датум приступа: 18. 06. 2024.

⁵² Чл. 1 Статута Савета Европе, преузето са: <https://rm.coe.int/statute>, датум приступа: 17. 06. 2024. године.

⁵³ М. Petrović, *Nauka o upravljanju kao pretpostavka upravne politike*, Niš, 2011, str. 130.

конвенције не садржи одредбе о изборном праву, већ су исте садржане у Додатном протоколу 1 из 1952. године. У њему је предвиђено да се:

„Високе стране уговорнице обавезују да у примереним временским размацама одржавају слободне изборе с тајним гласањем, под условима који обезбеђују слободно изражавање мишљења народа при избору законодавних тела.“⁵⁴

Треба истаћи да је Европска конвенција први акт у области људских права којим је појединцима дата могућност да поднесу представку против државе уколико сматрају да држава крши њихова права.⁵⁵ Тако је њоме предвиђен механизам заштите људских права пред Европским судом за људска права у Стразбуру. Неопходно је да претходно да буду исцрпљена сва правна средства предвиђена унутрашњим законодавством државе.

На нивоу Европске уније најзначајнији документ у материји људских права је Повеља о основним правима. Она је донета 2000. године у Ници, али није била део оснивачког уговора, нити је усвојена у форми међународног уговора, па самим тим није ни ратификована од стране држава чланица.⁵⁶ Повеља је била део Уговора о Уставу за Европу потписаног 2004. године. Но, пошто тај уговор никад није ступио на снагу, Повеља је проглашена као засебан инструмент у Стразбуру 2007. године.⁵⁷

Како текст Повеље о основним правима није унет у Лисабонски уговор 2007. године,⁵⁸ поставило се питање на који начин прописати обавезност њене примене. Независно од тога што није била обавезна, Суд правде ЕУ био је склон да већ у том периоду основна права тумачи на основу Повеље.⁵⁹ Она је добила обавезујући карактер помоћу упућујуће клаузуле садржане у члану 6 Уговора о европској унији којим је прописано да „Унија признаје права, слободе и начела одређена Повељом Европске уније о основним правима од 07. децембра 2000. која има исту правну снагу као Уговори“ (мисли се на два оснивачка уговора из Лисабона –прим. С.М.).⁶⁰

⁵⁴ Чл. 3 Додатног протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, преузето са: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_srp, датум приступа: 17. 06. 2024. године.

⁵⁵ В. Janković, Z. Radivojević, *op.cit.*, str. 272.

⁵⁶ Z. Radivojević, V. Knežević Predić, *Institucionalni mehanizmi Evropske unije posle Lisabonskog ugovora*, Niš, 2016, str. 54.

⁵⁷ K. D. Borhart (K. D. Borchardt), *Abeceda prava EU*, Luksemburg, 2017, str. 33

⁵⁸ Лисабонски уговор заправо се састоји из два уговора једнаке правне снаге: Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању Европске уније.

Видети: V. Knežević Predić, Z. Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Beograd, 2009, str. 56.

⁵⁹ D. Samardžić, Z. Meškić, *Pravo Evropske unije II – Povelja Evropske unije o osnovnim pravima*, Zenica, 2017, str. 36.

⁶⁰ Чл. 6 Уговора о Европској унији, преузето са: <https://eur-lex.europa.eu/ugovoroeuropskojuniji>, датум приступа: 18. 06. 2024. године.

Класификација права у Повељи није извршена на уобичајени начин поделом на грађанска и политичка, те економска, културна и социјална, већ се у оквиру сваке главе могу наћи све ове врсте права у зависности од њихове сврхе и предмета заштите.⁶¹ У петом поглављу Повеље, назива „Права грађана“, регулисано је изборно право на изборима за Европски парламент и општинским изборима. За нас су значајнији ови други избори у вези којих је прописано да:

„Сваки грађанин Уније има право да бира и да буде биран на општинским изборима у држави чланици у којој има пребивалиште, под истим условима као и држављани те државе.“⁶²

Вредан помена када су у питању избори јесте и ОЕБС. Реч је о организацији која у свом саставу окупља европске државе, САД, Канаду и централноазијске државе – некадашње чланице СССР.⁶³ Нарочиту важност има Документ из Копенхагена из 1990. године који у члановима од 6 до 8 садржи правила везана за изборе. Тако се гарантује одржавање слободних избора у разумним интервалима тајним гласањем, под условима који омогућавају слободно изражавање мишљења бирача приликом избора својих представника, те да је воља грађана изражена на изборима заправо основа ауторитета и легитимитета власти.⁶⁴ Посебно је значајан члан 8 јер он предвиђа присуство домаћих и међународних посматрача избора. Државе учеснице на тај начин изражавају став да присуство домаћих и иностраних посматрача може побољшати изборни процес.⁶⁵ Посматрање избора ОЕБС спроводи преко Канцеларије за демократке институције и људска права (КДИЉП) чије је седиште у Варшави. Основни циљеви КДИЉП су „приступ изборном процесу у складу са обавезама које су преузете у оквиру ОЕБС и усвајање препорука да би се изборни процес ускладио са преузетим обавезама.“⁶⁶ Принципи ОЕБС-а за посматрање избора захтевају транспарентан изборни процес који

⁶¹ М. Nastić, Povelja o osnovnim pravima i Evropska konvencija u Ustavu Evropske Unije, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 14, 2005, str. 65.

⁶² Чл. 40 Повеље ЕУ о основним правима, преузето са: https://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_PoveljaEvropskeunijeosnovnimpravima.pdf, датум приступа: 18. 06. 2024. године.

⁶³ В. Janković, Z. Radivojević, *op.cit.*, str. 221.

⁶⁴ Видети чл. 5.1 и 6 Документа из Копенхагена, преузето са: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf>, датум приступа: 18. 06. 2024. године.

⁶⁵ М. Настих, Улога ОЕБС-а у посматрању избора у Србији, у: Јовановић М., Вучићевић Д. (ур.), Како, кога и зашто смо бирали, Београд, 2020, стр. 1047.

⁶⁶ С. Младеновић, Улога ОЕБС/ОДИХР у посматрању избора: случај Србије, *Политичка ревија*, бр. 3, 2012, стр. 256.

омогућава посматрачима да прикупљају податке и информације о изборном процесу и посматрају изборе без икаквих ограничења.⁶⁷

Када су српски локални избори у питању, закључно са 2020. годином, ОЕБС је посматрао само оне одржане 2000. и 2002. године, с тим што је 2000. године извештај са прелиминарним налазима објављен без могућности да посматрачку мисију обаве непосредно.⁶⁸ Овде се може закључити да су локални избори били мање значајни за представнике међународних посматрача. Међутим, треба истаћи да је ОЕБС посматрао локалне изборе у Србији одржане 02. јуна 2024. године што има двоструку важност. Најпре, јер је ОЕБС имао своје представнике на локалним изборима у Србији после више од две деценије, што додатно добија на важности када се узме у обзир чињеница да јунски локални избори нису били одржани заједно са парламентарним и/или председничким, већ су били једини избори одржани тог дана.

⁶⁷ Т. Е. Халл, Т. А. Ванг, *International Principles for Election Integrity*, in: Alvarez R. M., Hall T. E., Hyde S. D. (ed.), *Election fraud – detecting and deterring electoral manipulation*, Washington, 2008, p. 39-40.

⁶⁸ М. Настић, (20206), *op.cit.*, стр. 1054.

IV ЗАШТИТА ИЗБОРНОГ ПРАВА НА ЛОКАЛНИМ ИЗБОРИМА У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

У овом делу настојаћемо да укажемо на основне постулате локалних избора у појединим европским земљама. Разуме се, за неку потпунију анализу било би неопходно да се дубље зађе у систем организације власти и локалне самоуправе у свакој од тих земаља. Сматрамо да би таква анализа била преобимна, али исто тако сматрамо да је неопходно да се осврнемо на регулативу следећих појединих држава уз посебан осврт на заштиту изборног права. Прецизније речено, покушаћемо да наш фокус усмеримо на заштиту изборног права на локалним изборима у мери у којој је то могуће. Предмет анализе биће локални избори у пет бивших југословенских држава.

4.1. Црна Гора

Црна Гора је држава површине 13.812 квадратних километара, са нешто више од 600.000 становника. Локална самоуправа у њој је организована као монотипска. Она се остварује у општинама, главном граду, престоници⁶⁹ и облицима месне самоуправе, где главни град и престоница представљају посебан тип локалних заједница.⁷⁰ Парламентарни и локални избори регулисани су Законом о избору одборника и посланика.⁷¹ Органи за спровођење избора су општинска изборна комисија, Државна изборна комисија и бирачки одбори. Цензус износи 3%, а мандати се распоређују применом Д'Онтове методе која је у употреби све од обнове вишестранацја, како на локалном, тако и на парламентарном нивоу.⁷² Дуготрајност примене не значи да су сви били задовољни оваквом методом. Наиме, било је предлога да на локалном нивоу треба применити једнокружни већински изборни систем са идејом остваривања тешње везе између бирача и кандидата.⁷³

Заштита бирачког права регулисана је у члановима 106-111 Закона о избору одборника и посланика. Право на подношење приговора има сваки бирач, кандидат или

⁶⁹ Изричито се утврђује да је главни град Подгорица, а престоница Цетиње. (čl. 5 Ustava Crne Gore, *Službeni list CG*, br. 1/07 i 38/13).

⁷⁰ J. Lepetić, *Građani i lokalna samouprava u Crnoj Gori*, *Strani pravni život*, god. 52, br. 2, 2008, str. 196-197.

⁷¹ *Službeni list RCG*, br. 16/00, 9/01, 41/02, 46/02, 45/04 – odluka US, 48/06, 56/06 – odluka US i *Službeni list CG*, br. 46/11, 14/14, 47/14 – odluka US, 12/16 – odluka US, 60/17 – odluka US, 10/18 – odluka US i 109/20 – odluka US.

⁷² V. Dedović, Z. Vujović, *Izborni sistem u Crnoj Gori*, u: Goati V., Darmanović S. (ur.), *Izborni i partijski sistem u Crnoj Gori – perspektive razvoja unutarpartijske demokratije*, Podgorica, 2015, str. 93.

⁷³ V. Pavićević, *Izborni sistemi*, Podgorica, 2012, str. 151.

подносилац изборне листе у року од 72 часа од доношења одлуке, односно извршења радње. Против „одлуке, радње или пропуста бирачког одбора приговор се подноси општинској изборној комисији“, док се приговор против „одлуке, радње или пропуста општинске изборне комисије подноси Државној изборној комисији.“⁷⁴ Надлежна изборна комисија има 24 часа да одлучи по приговору и достави одлуку подносиоцу.

Интересантно је да је предвиђено позитивно „ћутање“ управе јер је прописано да „ако надлежна изборна комисија по приговору не донесе рјешење у роковима предвиђеним овим законом, сматраће се да је приговор усвојен.“⁷⁵ Против решења којим општинска изборна комисија одбаци или одбије приговор могуће је изјављивање жалбе Државној изборној комисији, док је против одбацујућег или одбијајућег решења Државне изборне комисије могућа жалба Уставном суду. Најпре је приметна евентуална тростепеност одлучивање ако пропуст направи бирачки одбор јер се приговор изјављује општинској изборној комисији, па затим Државној изборној комисији и на крају Уставном суду, као и двостепеност одлучивања ако пропуст учини општинска изборна комисија. Такође се уочава један недостатак јер није предвиђена могућност изјављивања жалбе на решење изборних комисија којим би био усвојен приговор. Тиме заштите права странке чији је правни интерес угрожен усвајањем приговора остаје нерегулисана.

4.2. Хрватска

Хрватска има површину од 56.594 квадратних километара, док број становника износи нешто мање од четири милиона. Локална самоуправа је политипска где се разликују јединице локалне самоуправе и јединице подручне (регионалне) самоуправе. Јединице локалне самоуправе су општине и градови, који се по правилу састоје од више насеља, док Загреб као главни град има положај и града и жупаније.⁷⁶ Жупаније су јединице подручне самоуправе. Жупанијско подручје треба да представља „природну, историјску, саобраћајну, привредну, друштвену и самоуправу целину које би обухватало више јединица локалне самоуправе, а успоставља се ради обављања послова од

⁷⁴ Čl. 108 Zakona o izboru odbornika i poslanika (*Službeni list RCG*, br. 16/00, 9/01, 41/02, 46/02, 45/04 – odluka US, 48/06, 56/06 – odluka US i *Službeni list CG*, br. 46/11, 14/14, 47/14 – odluka US, 12/16 – odluka US, 60/17 – odluka US, 10/18 – odluka US i 109/20 – odluka US).

⁷⁵ Čl. 109 Zakona o izboru odbornika i poslanika (*Službeni list RCG*, br. 16/00, 9/01, 41/02, 46/02, 45/04 – odluka US, 48/06, 56/06 – odluka US i *Službeni list CG*, br. 46/11, 14/14, 47/14 – odluka US, 12/16 – odluka US, 60/17 – odluka US, 10/18 – odluka US i 109/20 – odluka US).

⁷⁶ Ivan Koprić, Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, br. 3, 2010, str. 669-670.

подручног (регионалног) интереса.“⁷⁷ Међутим, истиче се да су жупаније „скројене првенствено по политичким, а не управноструктурним критеријумима.“⁷⁸

Локални избори регулисани су Законом о локалним изборима.⁷⁹ Органи за спровођење избора јесу Државно изборно повјеренство, Изборно повјеренство Града Загреб, жупанијска, градска и општинска изборна повјеренства и бирачки одбори. Чланови представничких тела општина и градова бирају се применом пропорционалног изборног система, а цензус износи 5% важећих гласова. Са друге стране општински начелници, градоначелници и жупани бирају се применом двокружног већинског изборног система.

Заштита изборног права регулисана је члановима 127-133 поменутог закона. Приговор због неправилности у поступку кандидовања или поступку избора за чланове представничких тела могу поднети политичке странке, носиоци листе кандидата, кандидати, најмање 100 бирача или најмање 5% бирача јединице у којој се избори спроводе.⁸⁰ У поступку избора за извршно тело,⁸¹ круг активних субјеката је идентичан, уз логичну разлику да код тих избора не постоји носилац листе кандидата. Врло је интересантан „цензус“ бирача за подношење приговора. Вероватно се на тај начин жели смањити преоптерећеност органа надлежних за решавање изборних спорова до које би пре дошло ако би право подношења приговора имао сваки бирач.

Надлежност за одлучивање по приговору зависи од нивоа избора. Када су у питању избори за чланове жупанијске скупштине и скупштине Загреб и жупана и градоначелника Загреб приговор се подноси Државном изборном повјеренству, док се приговор у вези са изборима за чланове општинског и градског већа, те начелника општина и градоначелника подноси жупанијском изборном повјеренству. У оба случаја рок за подношење приговора износи 48 часова од истека дана кад је извршена радња на коју се ставља приговор.⁸² Идентичан рок прописан је за одлучивање по приговору и

⁷⁷ N. Kopajtich Škrlec, *Od jednostepene do višestepene lokalne samouprave – Lokalna samouprava u Hrvatskoj*, u: Zlokap Z., Damjanović D. (ur.), *Modeli organizacije lokalne samouprave – Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija*, Beograd, 2008, str. 59.

⁷⁸ I. Koprić, *Dvadeset godina lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj: razvoj, stanje i perspektive*, u: Đulabić V. (ur.), *Lokalna samouprava i lokalni izbori*, Zagreb, 2013, str. 9-10.

⁷⁹ *Narodne novine*, br. 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20 i 37/21.

⁸⁰ Čl. 128 Zakona o lokalnim izborima (*Narodne novine*, br. 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20 i 37/21).

⁸¹ У питању су избори за жупана, општинског начелника и градоначелника. Општинском начелнику еквивалентан орган у српском праву био би председник општине.

⁸² Овде треба обратити пажњу да рок од 48 часова почиње да тече од истека дана у којем је извршена радња која се оспорава. То би значило да уколико је радња предузета одређеног дана у 14 часова, рок за подношење приговора против те радње неће почети да тече првог наредног сата, већ наредног дана у поноћ. Односно, ако је радња предузета 23. октобра у 14 часова, рок за приговор ће истећи 25. октобра у 23.59, а не 25. октобра у 14 часова.

почиње да тече од тренутка достављања. Против решења надлежног изборног повјеренства подносилац приговора има право жалбе Уставном суду Републике Хрватске.⁸³ Рок за жалбу такође износи 48 часова и тече од пријема решења. Жалба се подноси преко изборног повјеренства. Уставни суд има рок од 48 часова у којем треба да донесе одлуку по жалби. Тај рок почиње да тече од тренутка пријема жалбе.

Добра страна заштите изборног права на локалним изборима у хрватском законодавству јесте потпуна уједначеност рокова за подношење приговора и жалбе, те за одлучивање. Међутим, по нама, проблематичност се огледа у чињеници да право подношења жалбе има само подносилац приговора. Нејасно је како би странка на чију штету је усвојен приговор могла да штити своје право и оспорава ваљаност решења по приговору. Овај пропуст постоји и у црногорском праву, на шта смо већ указали.

4.3. Северна Македонија

Северна Македонија је држава површине 25.713 квадратних километара у којој живи око милион и осамсто хиљада становника. У питању је унитарна држава са монотипском локалном самоуправом коју чине општине и град Скопље као посебна јединица локалне самоуправе. Прави се разлика између општине чије је седиште у граду и оних чије је седиште на селу, где се град одређује као „насељено место које има више од 3.000 становника, развијену структуру делатности и више од 51% запослених је ван примарних делатности.“⁸⁴

Избори у Северној Македонији спроводе се на основу одредаба Изборног законика.⁸⁵ Избори за чланове већа врше се на подручју општина и града Скопља применом пропорционалног модела, док се приликом избора градоначелника примењује већински изборни систем. Органи за спровођење избора су Државна изборна комисија, општинске изборне комисије, Изборна комисија града Скопља, бирачки одбори и бирачки одбори за гласање у дипломатско-конзуларним представништвима. Расподела мандата чланова већа општина врши се применом Д'Онтове методе. Када су у питању

⁸³ Ћл. 128 Zakona o lokalnim izborima (*Narodne novine*, br. 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20 i 37/21).

⁸⁴ G. Angelov, Treći talas reforme lokalne samouprave u Makedoniji – lokalna samouprava u Makedoniji, u: Zlokapa Z., Damjanović D. (ur.), *Modeli organizacije lokalne samouprave – Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija*, Beograd, 2008, str. 141.

⁸⁵ *Службен весник на РМ*, бр. 40/06, 127/06 – одлуката УС, 136/08, 155/08, 163/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/14, 31/15 – одлуката УС, 196/15, 35/16, 97/16, 99/16, 136/16, 142/16, 57/17 – одлуката УС, 67/17, 125/17, 35/18, 99/18, 140/18, 208/18, 27/19 и *Службен весник на РСМ*, бр. 98/19, 146/19 – одлуката УС, 42/20, 74/21, 215/21 и 58/24.

избори за градоначелнике, изабран је онај кандидат који је у првом кругу освојио већину гласова изашлих бирача, ако је излазност износила најмање трећину бирача од броја уписаних бирача у тој јединици локалне самоуправе.⁸⁶ Ако ниједан од кандидата не добије неопходан број гласова, два кандидата која су добила највише гласова надмећу се у другом кругу.

Заштита изборног права регулисана је у члановима 147-150 Изборног законика. Поступак за заштиту изборног права је хитан. Изричито је забрањено подношење приговора и жалби путем поште, већ је то могуће само преко органа који је претходно одлучивао. Одлуке Државне изборне комисије по приговорима достављају се путем јавног огласа на сајту и сматрају се достављеним кад протекне пет часова од објављивања.⁸⁷ Државна изборна комисија може да покрене поступак за заштиту изборног права *ex officio* ако се у поступку одлучивања по приговору утврди да је дошло до друге повреде изборног права. Државна изборна комисија може одбацити, одбити или усвојити приговор. Када одбацује приговор, она решење мора донети у року од 24 часа. Законик у члану 148 регулише право на подношење приговора подносиоцима изборних листа на парламентарним и председничким изборима, али не помиње локалне изборе. Рок за подношење приговора је 48 часова од од завршетка гласања или објављивања резултата. Рок за тужбу Управном суду против решења Државне изборне комисије је 24 часа од пријема решења. Управни суд по тужби мора да одлучи у року од 48 часова од пријема.⁸⁸

Посебно је регулисано право бирача на подношење приговора. Разликују се ситуације када је бирачима повређено изборно право у поступку гласања и у осталим поступцима. Они могу поднети приговор општинској изборној комисији, ако им је повређено лично изборно право у поступку гласања у року од 12 часова. Првостепени орган је дужан да одлуку по приговору донесе у року од два часа од пријема приговора. Бирач, уколико је незадовољан решењем има право тужбе Управном суду у року од 12 часова од пријема решења, а Управни суд има рок од два часа да поступи по тужби.⁸⁹

⁸⁶ J. Dimeski, M. Pankovski, *The Republic of Macedonia's 2017 local elections handbook*, Скопје, 2017, p. 33.

⁸⁷ Чл. 147 Изборен законик (*Службен весник на РМ*, бр. 40/06, 127/06 – одлуката УС, 136/08, 155/08, 163/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/14, 31/15 – одлуката УС, 196/15, 35/16. 97/16, 99/16, 136/16, 142/16, 57/17 – одлуката УС, 67/17, 125/17, 35/18, 99/18, 140/18, 208/18, 27/19 и *Службен весник на РСМ*, бр. 98/19, 146/19 – одлуката УС, 42/20, 74/21, 215/21 и 58/24).

⁸⁸ Чл. 148 Изборен законик (*Службен весник на РМ*, бр. 40/06, 127/06 – одлуката УС, 136/08, 155/08, 163/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/14, 31/15 – одлуката УС, 196/15, 35/16. 97/16, 99/16, 136/16, 142/16, 57/17 – одлуката УС, 67/17, 125/17, 35/18, 99/18, 140/18, 208/18, 27/19 и *Службен весник на РСМ*, бр. 98/19, 146/19 – одлуката УС, 42/20, 74/21, 215/21 и 58/24).

⁸⁹ Чл. 149 Изборен законик (*Службен весник на РМ*, бр. 40/06, 127/06 – одлуката УС, 136/08, 155/08, 163/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/14, 31/15 – одлуката УС, 196/15, 35/16. 97/16, 99/16, 136/16,

Као што се да приметити рокови за одлучивање по приговору, односно тужби, су невероватно кратки и износе свега 2 сата. Логично питање које се намеће да ли орган у том периоду уопште може да се упозна са чињеничним стањем, а камоли да донесе одлуку.

Ако дође до повреде личног изборног права бирачима у осталим фазама изборног поступка, рокови су нешто дужи. Приговор се тада подноси Државној изборној комисији у року од 48 часова. Државна изборна комисија је дужна да одлучи у року од четири часа од пријема приговора. Затим, рок за тужбу износи 48 часова од пријема решења, док је рок за одлучивање по тужби 24 часа од пријема тужбе. Управни суд по тужбама одлучује у већу од петоро судија, на јавној седници о којој обавештава јавност, Државну изборну комисију и овлашћене представнике о чијим правима се одлучује. Обавеза је Управног суда да објави одлуке које обавезно садрже и начин гласања сваког судије појединачно.⁹⁰ Одлуке Управног суда су коначне и није могуће изјављивање жалбе. Поставља се питање да ли је и у којој мери неопходно да одлука обавезно садржи и гласање сваког судије појединачно. Зар се не доводи тиме у опасност независност судија? Знајући да ће њихова начин гласања бити јавно објављен, судије могу свој начин гласања прилагодити тако да буде друштвено прихватљив и не нарушава њихове односе са представницима власти.

4.4. Словенија

Словенија је унитарна држава површине 20.271 квадратних километара у којој живи нешто више од два милиона становника. Основна јединица локалне самоуправе у Словенији је општина, а постоје и градске општине где је прописано да град може добити статус градске општине у складу са условима предвиђеним законом. Такође је предвиђено и оснивање региона као ширих локалних заједница које би обављале послове од ширег значаја.⁹¹

Када су у питању локални избори, грађани бирају чланове општинских већа по пропорционалном или већинском изборном систему. Изборни систем зависи од броја

142/16, 57/17 – одлуката УС, 67/17, 125/17, 35/18, 99/18, 140/18, 208/18, 27/19 и *Службен весник на РСМ*, бр. 98/19, 146/19 – одлуката УС, 42/20, 74/21, 215/21 и 58/24).

⁹⁰ Чл. 150 Изборен законик (*Службен весник на РМ*, бр. 40/06, 127/06 – одлуката УС, 136/08, 155/08, 163/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/14, 31/15 – одлуката УС, 196/15, 35/16, 97/16, 99/16, 136/16, 142/16, 57/17 – одлуката УС, 67/17, 125/17, 35/18, 99/18, 140/18, 208/18, 27/19 и *Службен весник на РСМ*, бр. 98/19, 146/19 – одлуката УС, 42/20, 74/21, 215/21 и 58/24).

⁹¹ D. Dubajić, *Lokalna samouprava u Sloveniji, Hrvatska i komparativna javna uprava*, god. 10, br. 2, 2010, str. 466-467.

чланова општинског већа – ако општинско веће⁹² има мање од 12 чланова они се бирају по већинском изборном систему, а ако има више од 12 онда по пропорционалном.⁹³ Код већинског изборног модела, бирачи гласају за онолико кандидата колико има чланова општинског већа. Код пропорционалног модела, бирач може гласати само за једну изборну листу, али има могућност да једном од кандидата да преференцијални глас. За избор градоначелника примењује се двокружни већински изборни систем – изабран је онај кандидат који је добио већину гласова, а ако ниједан кандидат није добио већину гласова, онда два кандидата која су добила највише гласова иду у други круг.⁹⁴

Изборну администрацију чине општинске изборне комисије, Државна изборна комисија, посебне општинске изборне комисије које се формирају за избор представника хрватске и мађарске мањине у општинском већу и бирачки одбори. Заштита изборног права регулисана је члановима 96-102 Закона о локалним изборима. Најпре је предвиђено да сваки кандидат или представник кандидатуре или листе кандидата има право да поднесе приговор због неправилности у поступку кандидовања. Тај приговор може се поднети и пре истека рока за достављање листе кандидата и о њему одлучује општинска изборна комисија у року од 48 часова од истека рока за подношење листа кандидата.⁹⁵ Против решења општинске изборне комисије исти круг овлашћених субјеката може поднети жалбу суду надлежном за управне спорове у року од 48 часова од пријема. Суд мора одлучити по жалби у року од 48 часова од њеног пријема.

Још један модалитет приговора постоји у ситуацији ако дође до неправилности у раду бирачког одбора. Тада се већ поменутом кругу активних субјеката за подношење приговора прикључује и сваки бирач. Такав приговор се може поднети најкасније наредног дана од дана гласања, а општинска изборна комисија мора одлучити по приговору најкасније четвртог дана од дана гласања.⁹⁶ Интересантно је опредељење словеначког законодавца да рокове рачуна на дане, а не на сате. Тиме се на изврстан начин продужава рок.⁹⁷ Жалба се може поднети против одлуке општинске изборне

⁹² Општинско веће је представнички орган, за разлику од Србије где општинско веће и председник општине чине извршни орган власти јединице локалне самоуправе.

⁹³ Z. Ploštajner, Male opštine: prednosti i nedostaci – lokalna samouprava u Sloveniji, u: Zlokapa Z., Damjanović D. (ur.), *Modeli organizacije lokalne samouprave – Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija*, Beograd, 2008, str. 44.

⁹⁴ M. Haček, Slovenian local elections from 1994 to 2022: Dominance of non-partisan lists and mayors, *Journal of comparative politics*, no. 1, 2023, p. 86.

⁹⁵ Čl. 96 Zakona o lokalnih volitvah (*Uradni list RS*, št. 94/07, 45/08, 83/12, 68/17 i 93/20 – odl. US).

⁹⁶ Čl. 98 Zakona o lokalnih volitvah (*Uradni list RS*, št. 94/07, 45/08, 83/12, 68/17 i 93/20 – odl. US).

⁹⁷ Примера ради, ако је дан гласања завршен у недељу у 20 часова, рок који износи 24 часа од завршетка дана гласања истећи ће у понедељак у 20 часова, док рок који износи један дан од дана завршетка гласања истиче у понедељак у 23.59 часова.

комисије која може утицати на потврђивање мандата. Ова врста жалбе се подноси општинском већу. Право да је поднесе има сваки кандидат, представник кандидатуре или листе кандидата, У случају да општинско веће не уважи жалбу, жалилац може уложити жалбу суду надлежном за управне спорове који одлучује у року од 30 дана од подношења жалбе.⁹⁸ Суд у свим наведеним случајевима одлучује у већу од троје судија.

4.5. Босна и Херцеговина

Босна и Херцеговина је држава бивше Југославије са најкомпликованијим државним уређењем. Мада се теоријски истичу четири различита гледишта која Босну и Херцеговину одређују као 1) федералну државу, 2) децентрализовану унитарну државу, 3) државу која има конфедерално-федерално уређење и 4) конфедерацију или унију, највише опредељења има за став да је Босна и Херцеговина федерална држава.⁹⁹ Указаћемо овом приликом да постоје и схватања која сматрају да Босна и Херцеговина није држава, већ да је она реална унија, а да су заправо ентитети државе.¹⁰⁰

Босна и Херцеговина се састоји из два ентитета – Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске и територијалног субјекта који подједнако припада и Босни и Херцеговини и ентитетима – дистрикт Брчко.¹⁰¹ Локална самоуправа није регулисана на нивоу Босне и Херцеговине, већ је њено уређење препуштено ентитетима. Када је у питању Федерација Босна и Херцеговина основни облик локалне самоуправе јесу општине где све општине имају идентичне надлежности па се може закључити да је локална самоуправа монотипска.¹⁰² Иако постоје кантони, као још један ниво власти, они нису други ниво локалне самоуправе, већ су „политичко-територијалне творевине са изразитим државним атрибутима.“¹⁰³ За монотипску локалну самоуправу опредељена је и Република Српска у којој су јединице локалне самоуправе општине и градови.¹⁰⁴

⁹⁸ Čl. 101 Zakona o lokalnih volitvah (*Uradni list RS*, št. 94/07, 45/08, 83/12, 68/17 i 93/20 – odl. US).

⁹⁹ Г. Марковић, *Уставни лавиринт – апорије уставног система Босне и Херцеговине*, Београд, 2021, стр. 455-462.

¹⁰⁰ М. Петровић, Правни положај Републике Српске у Босни и Херцеговини, у: Раичевић Н., Миладиновић Стефановић Д. (ур.) *Право и друштвене вредности*, Ниш, 2023, стр. 20.

¹⁰¹ N. Vranješ, Organizacija lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, *Strani pravni život*, god. 60, br.2, 2016, str. 172-173.

¹⁰² М. Мујакчић, *Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo, 2016, str. 64.

¹⁰³ Z. Zlokapar, Lokalna samouprava u komplikovanoj državi – lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini, у: Zlokapar Z., Damjanović D. (ur.), *Modeli organizacije lokalne samouprave – Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija*, Beograd, 2008, str. 100.

¹⁰⁴ N. Vranješ, *op.cit.*, str. 175.

Сложеност и компликованост није заобишла ни локалне изборе у Босни и Херцеговини. Избори у њој се спроводе на основу савезног Изборног закона Босне и Херцеговине¹⁰⁵ који уређује избор чланова и делегата Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине и чланова Председништва, те утврђује основне принципе који важе на изборима осталих нивоа. Дакле, регулатива локалних избора препуштена ја ентитетима. На нивоу Федерације Босне и Херцеговине избор начелника општина регулисан је Законом о избору, престанку мандата, опозиву и замени начелника општина у Федерацији Босни и Херцеговини,¹⁰⁶ а на нивоу Републике Српске избор одборника градске скупштине, скупштине општине, градоначелника и начелника општина уређен је Изборним законом Републике Српске.¹⁰⁷ Међутим, истиче се да је Изборни закон Босне и Херцеговине у толикој мери детаљно уредио многа питања, па ентитетима не преостаје ништа друго него да низ питања уреде на истоветан начин.¹⁰⁸

Изборни систем је такође сложен и представља комбинацију више метода. За избор начелника општина и градоначелника у већини општина примењује се систем просте већине, док се за избор општинских већа у Федерацији Босни и Херцеговини и скупштину општине у Републици Српској примењује пропорционални изборни систем са полуотвореним листама уз примену Сент-Лагијевог метода расподеле мандата.¹⁰⁹ Овај метод сличан је Д'Онтовом методу, уз разлику што се код Сент-Лагијевог број гласова које је добила свака листа дели непарним бројевима (нпр. 1, 3, 5, 7, итд.) до броја који је потребан да би се сви мандати расподелили. У теорији се истиче да Сент-Лагијев метод обезбеђује већу пропорционалност у односу на Д'Онтов метод.¹¹⁰ Постоји ситуација и посредног избора. У градовима на подручју Републике Српске који у свом саставу имају општине, скупштине општине бирају одборнике градске скупштине.¹¹¹ Ако град нема општине, онда се избор одборника врши непосредно.

Изборни закони ентитета не садрже одредбе о заштити изборног права, па ћемо анализирати одредбе савезног закона. Изборну администрацију чине изборне комисије

¹⁰⁵ *Službeni glasnik BiH*, br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02 – ispr., 4/04, 20/04, 25/05, 77/05, 11/06, 24/06, 33/08, 37/08, 32/10, 48/11 – odluka US, 63/11 – odluka US, 18/13, 7/14, 31/16, 54/17 – odluka US, 41/20, 38/22, 51/22, 67/22, 24/24 i 24/24 – ispr.

¹⁰⁶ *Službene novine FBiH*, br. 19/08.

¹⁰⁷ *Službeni glasnik Републике Српске*, бр. 34/02, 35/03, 24/04, 101/04 – др. закон, 19/05, 24/12, 94/12 – одлука УС БиХ, 109/12, 45/18 и 18/20.

¹⁰⁸ Г. Марковић, *op.cit.*, стр. 394.

¹⁰⁹ I. Hadžiabdić, *Izazovi lokalnih izbora u Bosni i Hercegovini, Polis: časopis za javnu politiku*, br. 9, 2015, str. 62.

¹¹⁰ Г. Марковић, *op.cit.*, стр. 428.

¹¹¹ Чл. 49 Изборног закона Републике Српске (*Službeni glasnik Републике Српске*, бр. 34/02, 35/03, 24/04, 101/04 – др. закон, 19/05, 24/12, 94/12 – одлука УС БиХ, 109/12, 45/18 и 18/20).

и бирачки одбори. Заштита изборног права регулисана је у члановима 6.1-6.9 Изборног закона Босне и Херцеговине. Приговор изборној комисији могу поднети бирач и политички субјект¹¹² у року од 72 часа од учињене повреде. Приговор се подноси преко електронске апликације или на обрасцу који пропише Централна изборна комисија и доставља се свим странама наведеним у приговору које имају могућност да се у писаној форми, у року од 24 часова од пријема приговора изјасне о наводима из истог.¹¹³ Примећујемо да се дозвољава одговор на приговор као одбрамбено процесно средство друге стране.

Надлежност за одлучивање по приговору у првом степену може бити на општинској изборној комисији или на Централној изборној комисији, у зависности од тога на шта се приговор односи. Рок за одлучивање по приговору износи 48 часова од истека рока за одговор на наводе из приговора. Централна изборна комисија може се појавити и као другостепени орган, у поступку по жалби на решење општинске изборне комисије. Рок за жалбу износи 72 часа од пријема првостепене одлуке, а за одлучивање по жалби 48 часова.¹¹⁴ Централна изборна комисија има опцију да приговор и жалбе решава на основу утврђеног чињеничног стања, као и да одржи усмену расправу. Централна изборна комисија може да нареди изборној комисији или бирачком одбору да предузме мере ради отклањања неправилности. Такође, она може да изрекне одређене санкције: 1) новчану казну до 30.000 конвертабилних марака; 2) уклањање имена кандидата са кандидатске листе ако се утврди да је кандидат лично одговоран; 3) поништење овере политичке странке, коалиције, листе независног кандидата или независног кандидата и 4) забрану ангажовања одређеног лица за рад на бирачком месту или општинској изборној комисији.¹¹⁵

Предвиђена је и могућност тростепеног одлучивања с обзиром да је на одлуке Централне изборне комисије дозвољено изјављивање жалбе Апелационом одељењу Суда Босне и Херцеговине. Рок за жалбу износи два дана од пријема одлуке Централне изборне комисије, док је рок за одлучивање по жалби три дана од дана пријема жалбе.

¹¹² Термин политички субјект обухвата политичку странку, независног кандидата, коалицију или листу независних кандидата.

¹¹³ Čl. 6.3 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik BiH*, br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02 – ispr., 4/04, 20/04, 25/05, 77/05, 11/06, 24/06, 33/08, 37/08, 32/10, 48/11 – odluka US, 63/11 – odluka US, 18/13, 7/14, 31/16, 54/17 – odluka US, 41/20, 38/22, 51/22, 67/22, 24/24 i 24/24 – ispr).

¹¹⁴ Čl. 6.6 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik BiH*, br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02 – ispr., 4/04, 20/04, 25/05, 77/05, 11/06, 24/06, 33/08, 37/08, 32/10, 48/11 – odluka US, 63/11 – odluka US, 18/13, 7/14, 31/16, 54/17 – odluka US, 41/20, 38/22, 51/22, 67/22, 24/24 i 24/24 – ispr).

¹¹⁵ Čl. 6.7 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik BiH*, br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02 – ispr., 4/04, 20/04, 25/05, 77/05, 11/06, 24/06, 33/08, 37/08, 32/10, 48/11 – odluka US, 63/11 – odluka US, 18/13, 7/14, 31/16, 54/17 – odluka US, 41/20, 38/22, 51/22, 67/22, 24/24 i 24/24 – ispr).

Остаје нејасно због чега се законодавац овде определио да рокове рачуна на дане, а код одлучивања изборних комисија у сатима. Збуњујуће може деловати и чињеница да је на одлуку Централне изборне комисије по жалби на решење општинске изборне комисије поново могућа жалба Апелационом одељењу Суда Босне и Херцеговине.

У ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ РЕГУЛАТИВЕ ЛОКАЛНИХ ИЗБОРА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

5.1. Период од 1990. до 2002. године

Обновом вишестраначја и доношењем Устава Републике Србије 1990. године створили су се услови за политичко надметање политичких странака, како на изборима за Народну скупштину, тако и на локалним изборима. Поменути Уставом из 1990. године као јединице локалне самоуправе биле су предвиђене општине и Град Београд.¹¹⁶ Први локални избори одржани су средином 1992. године. Ови избори одржани су истовремено са „изборима за Веће грађана Скупштине Савезне Републике Југославије, посланике Скупштине АП Војводине и референдумима о грбу и химни Србије, што ће убудуће бити константа да се локални избори одржавају истовремено са изборима за више нивое власти.“¹¹⁷

Локални избори све до 2002. године нису били уређени посебним законом, већ су уређивани законима који су превасходно регулисали локалну самоуправу. Из тог разлога смо се и определили да први период историјског развоја регулативе локалних избора буде од 1990. до 2002. године. Први такав закон био је Закон о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи из 1991. године (ЗТОРСЛС).¹¹⁸ Избор одборника скупштине општине био је регулисан у члановима 28-43. Од основних одредби значајно је истаћи да су се одборници бирали у изборним јединицама које су биле формиране одлуком скупштине општине и да је у свакој изборној јединици биран по један одборник.¹¹⁹ Примењиван је двокружни већински изборни систем, док су органи за спровођење избора били општинске изборне комисије и бирачки одбори. Није било најјасније да ли пред сваке изборе треба донети нову одлуку о изборним јединицама узимајући у обзир промене у броју становника.¹²⁰

Када је заштита изборног права у питању, сваки „бирач, кандидат за одборника и подносилац предлога кандидата има право да поднесе приговор изборној комисији због

¹¹⁶ Чл. 7 Устава Републике Србије из 1990. године (*Службени гласник РС*, бр. 1/90).

¹¹⁷ М. Јовановић, П. Матић, *op.cit.*, стр. 684.

¹¹⁸ *Службени гласник РС*, бр. 47/91.

¹¹⁹ Чл. 32 Закона о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи (*Службени гласник РС*, бр. 47/91).

¹²⁰ V. Rakić Vodinelić, Lj. Benać Šantić, R. Šećibović, G. Svilanović, S. Radovanović, *Izborna krađa – pravni aspekt*, Београд, 1997, стр. 29.

неправилности у поступку предлагања кандидата и у поступку избора одборника.“¹²¹ Проблематична је синтагма „сваки бирач“ јер она може обухватити сва лица уписана у бирачки списак у целој држави или у бирачки списак општине на чијем подручју је учињена неправилност, а такође је нејасно зашто се правила разлика између сваког бирача и одборника јер је *prima facie* јасно да је немогуће бити одборник, а истовремено не бити бирач.¹²²

Против решења изборне комисије којим је одбијен приговор могла се изјавити жалба општинском суду. Није био предвиђен рок у коме се приговор и жалба подносе, као ни правно средство у случају одбацивања приговора. Такође, није било предвиђено ни правно средство за страну на чију штету приговор буде усвојен. На ово указују и Вучетић и Миленковић и притом се питају ко је могао оспоравати акте изборне комисије донете *ex officio* и „како оспорити решење изборне комисије којим је прихваћен приговор странке са супротним правним интересом.“¹²³ Ово су уједно једине одредбе о заштити изборног права у овом пропису, док је за остале ситуације предвиђена сходна примена закона којим се уређује избор народних посланика.

Закон о избору народних посланика из 1990. године (ЗИНП) садржао је свега четири члана којим је била регулисана заштита изборног права. Било је предвиђено да се приговор подноси у року „од 24 часа од дана гласања, односно у року од 24 часа од дана када је учињена радња у поступку предлагања и састављања листе коју подносилац приговора сматра неправилном.“¹²⁴ Истим законом било је предвиђено да се против решења којим је одбијен приговор може поднети жалба Врховном суду у року од 48 часова од пријема решења. Врховни суд приликом одлучивања по жалбама сходно је примењивао закон којим се уређује поступање у управним споровима и био је дужан да одлуку донесе у року од 48 часова од пријема жалбе са списима.¹²⁵ Нејасно је било да ли се овај рок за изјављивање жалбе могао сходно применити и на локалним изборима, имајући у виду да се по ЗИНП-у из 1990. жалба изјављивала Врховном суду, а по ЗТОРСЛС иста се изјављивала општинском суду. Ракић Водинелић и други су указали на могућност примене закона којим се уређује општи управни поступак у погледу рока за жалбу. Међутим, по њему, рок за жалбу износио је 15 дана што је „читава вечност и у

¹²¹ Чл. 40 Закона о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи (*Службени гласник РС*, бр. 47/91).

¹²² V. Rakić Vodinelić, Lj. Benać Šantić, R. Šećibović, G. Svilanović, S. Radovanović, *op.cit.*, str. 70.

¹²³ Д. Вучетић, Д. Миленковић, Заштита изборног права у управном спору, у: Јовановић М., Вучићевић Д. (ур.), *Како, кога и зашто смо бирали*, Београд, 2020, стр. 1033.

¹²⁴ Чл. 56 Закона о избору народних посланика (*Службени гласник РС*, бр. 1/90).

¹²⁵ Чл. 59 Закона о избору народних посланика (*Службени гласник РС*, бр. 1/90).

потпуном је нескладу са другим веома кратким роковима за подношење приговора или за доношење одлуке по приговору и одлуке по жалби.¹²⁶

Новелирањем ЗТОРСЛС 1992. године¹²⁷ дошло је до знатно већих забуна у погледу заштите изборног права. Тим изменама најпре долази до формирања градова и то Крагујевца, Ниша, Новог Сада и Приштине. Уведен је и цензус излазности, јер је било прописано да је „за одборника изабран кандидат који је добио већину гласова бирача који су гласали, ако је на изборе изашла најмање половина од укупног броја бирача у изборној јединици.“¹²⁸

Изменама је такође уведен рок за подношење приговора који је износио 24 часа од дана гласања, односно од дана када је учињена радња у поступку, те рок за одлучивање по жалби од стране општинског суда, који је износио 48 часова од пријема жалбе са списима, али и даље није био прописан рок за изјављивање жалбе.¹²⁹ Међутим, оно што је било најпроблематичније у овим новелама јесте брисање члана који је упућивао на сходну примену ЗИНП у погледу заштите изборног права и увођења дужности за изборну комисију да у свом раду „сходно примењује упутства и друге акте Републичке изборне комисије који се односе на спровођење избора за народне послнике“.¹³⁰ То је, како наводе Вучетић и Миленковић „отворило ‘Пандорину кутију’ у историји вишестранацја у Србији јер се није знало која су правила меродавна, који судови су надлежни, па су неки судови примењивали Закон о ванпарничном поступку, неки Закон о парничном поступку, док су неки наставили са применом Закона о управним споровима.“¹³¹

Након ванредних локалних избора децембра 1992. године, први наредни били су локални избори одржани октобра 1996. године. Они су били одржани истовремено са савезним изборима у Србији,¹³² али су имали велики политиколошки и правни значај. Политиколошки значај се огледа у чињеници да је дошло до изборне крађе и одбијања

¹²⁶ V. Rakić Vodinelić, Lj. Benać Šantić, R. Šećibović, G. Svilanović, S. Radovanović, *op.cit.*, str. 80.

¹²⁷ Из угла номотехнике гледано симптоматичан је податак да су након измена 1992. године после члана 39 ЗТОРСЛС-а додати нови чланови азбучним редом, почев од члана 39а, па све до члана 39ч, што значи да су од целокупне азбуке неискоришћена остала једино слова ц и ш. Када је већ било толико новина, делује да је лакши начин био доношење новог закона, који би можда био назван закон о локалним изборима.

¹²⁸ Чл. 39ћ Закона о изменама и допунама Закона о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи (*Службени гласник РС*, бр. 79/92).

¹²⁹ Чл. 21 Закона о изменама и допунама Закона о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи (*Службени гласник РС*, бр. 79/92).

¹³⁰ Чл. 16 Закона о изменама и допунама Закона о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи (*Службени гласник РС*, бр. 79/92).

¹³¹ Д. Вучетић, Д. Миленковић, *op.cit.*, стр. 1032.

¹³² V. Goati, *Izbori u Srbiji i Crnoj Gori od 1990. do 2013. i u SRJ od 1992. do 2003*, Beograd, 2013, str. 63.

власти да призна пораз, те су локални функционери, тада владајуће, Социјалистичке партије Србије поднели низ правно неоснованих приговора и преко изборних комисија и судова покушали да кривотворе народну вољу што је изазвало бурне протесте.¹³³ Са правне стране гледано, проблеми око надлежности општинских судова у сфери заштите изборног права свој врхунац доживели су након одржавања ових избора. Ракић Водинелић и други указали су на бројне нелогичности: „Противуречност у себи самом је апсурд, а апсурд у закону представља извор не само самовоље, већ и лутања добронамерних. Речено је већ да о законитости управног акта одлучује суд у управном спору, али и да то не може чинити општински суд, да по жалби одлучује другостепени орган управе, а да суд није орган управе, да се управни спор покреће тужбом а не жалбом, али и да се жалба не подноси суду већ другостепеном органу, да општински суд може у оваквим случајевима одлучивати само у ванпарничном поступку, али онда је у питању првостепени, а не другостепени поступак.“¹³⁴ Поред тога, нису постојала дефинисана правила о заснивању месне надлежности судова (да ли према седишту скупштине јединице локалне самоуправе или према седишту изборне комисије или према месту где је изборна радња спроведена), као ни стална управна већа која су била формирана на *ad hoc* основи и то не распоредом послова, већ одлуком председника суда након што су поступци бивали покренути.¹³⁵ Најисправније поступање било је месну надлежност засновати код суда на чијем подручју се налази седиште изборне комисије чији се акт оспорава.¹³⁶

Ова постизборна криза разрешена је компромисом између опозиционе коалиције „Заједно“ и владајуће партије којим је предвиђено упућивање позива међународној делегацији ОЕБС-а која је крајем децембра 1996. године стигла у Србију.¹³⁷ Изасланик ОЕБС-а, Фелипе Гонзалес у свом извештају оценио је да „је опозиција однела изборну победу у другом кругу локалних избора у спорним општинама и градовима Србије и да власт то треба да призна.“¹³⁸ Епилог свега био је доношење Закона о проглашењу за коначне привремених резултата за изборе одборника скупштина општина и градова наведених у Извештају Мисије ОЕБС који је донет 1997. године као *lex specialis*, а којим је потврђена изборна победа опозиције у 19 општина и три града.¹³⁹

¹³³ М. Јовановић, П. Матић, *op.cit.*, стр. 693.

¹³⁴ V. Rakić Vodinelić, Lj. Benać Šantić, R. Šećibović, G. Svilanović, S. Radovanović, *op.cit.*, str. 82.

¹³⁵ Д. Вучетић, Д. Миленковић, *op.cit.*, стр. 1036.

¹³⁶ V. Rakić Vodinelić, Lj. Benać Šantić, R. Šećibović, G. Svilanović, S. Radovanović, *op.cit.*, str. 159.

¹³⁷ З. Стојиљковић, *Сва лица опозиције*, Београд, 2015, стр. 110.

¹³⁸ V. Goati, *op.cit.*, str. 65.

¹³⁹ М. Јовановић, П. Матић, *op.cit.*, стр. 693.

Године 1999. долази до доношења новог Закона о локалној самоуправи¹⁴⁰ који је у члановима 120-160 регулисао избор одборника скупштине општине, док је заштита изборног права биле регулисана у члановима 153-160. Нови закон унео је и промене изборног система. Одборници су и даље бирани у изборним јединицама које утврђује скупштина општине својом одлуком, али је за одборника изабран кандидат који је добио највећи број гласова.¹⁴¹ У литератури се наводи да је циљ овакве промене „максимализација мандата избегавањем другог круга избора, победа релативном већином и повратак контроле над низом важних локалних самоуправа.“¹⁴²

Када је заштита изборног права у питању, активни субјекти за подношење приговора били су бирач, кандидат за одборника или предлагач кандидата. Рок за подношење приговора износио је 24 часа од дана када је одлука донета, односно радња извршена или учињен пропуст. Приметно је да се приговор могао изјавити и у случају учињеног пропуста, што је прво нормирање овакве могућности на локалним изборима. До тада, таква могућност постојала је на парламентарним изборима.¹⁴³

Против „решења општинске изборне комисије могла се изјавити жалба надлежном општинском суду у року од 24 часа од достављања решења.“¹⁴⁴ Тумачењем ове законске одредбе могло би се доћи до закључка да је жалба била дозвољена против сваке врсте одлуке изборне комисије. То би даље значило да је право жалбе имала и странка чији је правни интерес повређен усвајањем приговора. Таква могућност није постојала према ЗТОРСЛС из 1991. године, те делује да је ово решење представљало корак унапред. Међутим, било је прописано да општинска изборна комисија решење по приговору доноси у року од 48 часова од пријема и доставља га подносиоцу приговора (подвукао С.М.).¹⁴⁵ Стога, није било најјасније како је противна странка, на чију штету је усвојен приговор могла да се упозна са предметним решењем и да благовремено уложи жалбу. Разуме се да би то била готово „немогућа мисија“ када није постојала обавеза општинске изборне комисије да своје решење достави свим странкама на чији би правни интерес то решење имало утицаја. Суд је приликом одлучивања о жалби сходно примењивао закон којим се уређује поступање у управном спору и одлуку је доносио у року од 48 часова од пријема жалбе.

¹⁴⁰ *Службени гласник РС*, бр. 49/99.

¹⁴¹ Чл. 146 Закона о локалној самоуправи (*Службени гласник РС*, бр. 49/99).

¹⁴² М. Јовановић, П. Матић, *op.cit.*, стр. 695.

¹⁴³ Видети чл. 108 Закона о избору народних посланика (*Службени гласник РС*, бр. 79/92).

¹⁴⁴ Чл. 156 Закона о локалној самоуправи (*Службени гласник РС*, бр. 49/99).

¹⁴⁵ Чл. 155 Закона о локалној самоуправи (*Службени гласник РС*, бр. 49/99).

Одлука суда је била правоснажна и против ње није било могуће подношење захтева за ванредно преиспитивање судске одлуке, нити захтева за понављање поступка.¹⁴⁶ Реч је о двама ванредним правним средствима која су била предвиђена савезним Законом о управним споровима до чије примене је долазило у великој мери на изборима 1996. године.¹⁴⁷ Анализирајући ова два правна средства, Лилић је записао да је захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке „*de facto* предстаљао редовно правно средство,“ а да је понављање поступка „редовно, ванредно правно средство.“¹⁴⁸ Било је упитно да ли је могуће подношење захтева за заштиту законитости, као трећег правног средства. Оно је било уређено на следећи начин: „Против правноснажне одлуке суда који у управном спору није највиши суд у републици чланици, надлежни јавни, односно државни тужилац у републици чланици може поднети врховном суду у републици чланици захтев за заштиту законитости, ако је таквом одлуком повређен закон, други пропис или општи акт.“¹⁴⁹ О захтеву за заштиту законитости одлучивао је Савезни суд на општој седници. Пошто његово подношење није било изричито забрањено, као што је случај са преостала два ванредна правна средства и пошто општински суд свакако није највиши суд у држави чланици, делује да је подношење захтева за заштиту законитости било могуће.

5.2. Период од 2002. до 2007. године

Први Закон о локалним изборима након обнове вишестраначја донет је 2002. године. Доношењем новог закона долази и до промене изборног система. Оваква динамичност изборног система само је следила промене изборног система који се примењивао приликом избора народних посланика, а који је више пута мењан од 1990. до 2000. године и то од двокружног већинског, преко пропорционалног са девет изборних јединица, па пропорционалног са двадесет девет изборних јединица, до пропорционалног са једном изборном јединицом.¹⁵⁰

Свака општине постала је јединствена изборна јединица, а мандати су се распоређивали између изборних листа, сразмерно броју гласова које је добила свака

¹⁴⁶ Чл. 156 Закона о локалној самоуправи (*Службени гласник РС*, бр. 49/99).

¹⁴⁷ Видети: Д. Вучетић, Д. Миленковић, *op.cit.*, стр. 1036-1037.

¹⁴⁸ S. Lilić, *Pravna sredstva u upravnom sporu u Srbiji*, *Pravna riječ*, god. VII, br. 22, 2010, str. 452-453.

¹⁴⁹ Чл. 20 Закона о управним споровима (*Службени лист СРЈ*, бр. 46/96).

¹⁵⁰ М. Јовановић, Институције и консолидација демократије – две деценије транзиције у Србији, у: Михајловић В., Радоњић З. (ур.), *Две деценије вишестраначја у Србији*, Београд, 2011, стр. 16-18.

изборна листа.¹⁵¹ Дакле у примени је био пропорционалан изборни систем. Изборни праг износио је 3% од укупног броја гласова изашлих бирача. Посебно интересантно је што се расподела мандата обрачуванала Нимејеровом формулом. Код ове методе, најпре се укупан број одборничких мандата множи бројем гласова које је освојила свака изборна листа, а затим се тај број дели укупним бројем гласова датим свим изборним листама које су прешле цензус. Свака изборна листа добија онолико мандата колико целих бројева произлази из количника. Ако неки од мандата остане нераспоређен, додељује се изборним листама према највећим деловима разломка. У случају да две или више изборних листа има исти највећи део разломка мандат се додељује изборној листи која је освојила већи број мандата.¹⁵²

Када је расподела мандата у питању, трећина мандата се додељивала кандидатима по редоследу на листи, док су преостале две трећине бирали подносиоци изборне листе међу кандидати на листи, али независно од њиховог редоследа.¹⁵³ Овај закон доноси још једну значајну новину, што је уједно и разлог из ког смо се определили да посебно издвојимо овај период. Реч је о томе да су се председници општина и градоначелници бирали непосредно. Они су се бирали двокружним већинским изборним системом. Овакав начин избора председника општина и градоначелника пун обим доживео је на локалним изборима 2004. године који су били први, и до 2024. године једини, локални избори који нису одржани истовремено са парламентарним и/или председничким.¹⁵⁴

У сфери заштите изборног права многа правила остала су непромењена. Рок за подношење приговора, који је могао бити изјављен од стране сваког бирача, кандидата за одборника и подносиоца изборне листе, износио је 24 часа од дана када је донета одлука, извршена радња или учињен пропуст. Изборна комисија била је дужна да решење по приговору донесе у року од 48 часова од пријема приговора и да га достави подносиоцу.¹⁵⁵ По први пут се изричито нормира могућност да се жалба поднесе и против решења којим је усвојен приговор. То је свакако представљало корак унапред у односу на претходну нормативу, али је и даље било нејасно на који начин би се заинтересовано лице информисало о томе да је приговор усвојен. Надлежни за одлучивање по жалби и даље су били општински судови. Такође је било искључено

¹⁵¹ Чл. 8 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 33/02).

¹⁵² Чл. 41 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 33/02).

¹⁵³ Чл. 42 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 33/02).

¹⁵⁴ М. Јовановић, П. Матић, *op.cit.*, стр. 698.

¹⁵⁵ Чл. 49 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 33/02).

улагање захтева за ванредно преиспитивање судске одлуке, те захтева за понављање поступка као ванредних правних лекова.

Овај закон предвиђао је да одборнику престаје мандат, између осталог, и ако му престане чланство у политичкој партији или коалицији на чији предлог је изабран, те брисањем такве странке или друге политичке организације из политичког регистра.¹⁵⁶ Уставни суд је ову одредбу прогласио неуставном констатујући притом следеће:

„Без обзира на тип изборног система (већински или пропорционални) и субјекте кандидовања (политичка странка или коалиција, друга политичка организација или група грађана) својство одборника се стиче искључиво чином избора, односно једино вољом бирачког тела. Из наведеног произлази да законодавац, уређујући престанак мандата одборника, није могао предвидети да се законом мандат одборника учини непосредно зависним од чланства у политичкој странци, односно коалицији... Уставни суд оцењује да се, с обзиром на то да између политичке странке и одборника у току трајања мандата не постоји правно обавезујући однос, не може законом престанак мандата одборника непосредно везати за статусне и организационе промене политичке странке, односно друге политичке организације која их је кандидовала и предложила за одборника.“¹⁵⁷

5.3. Период од 2007. до 2022. године

Разлог из ког смо се определили за овакву периодизацију лежи у чињеници да је 2007. донет нови Закон о локалним изборима који је важио све до 2022. године. Тренд да се новим законом мења изборни систем настављен је и те 2007. године. Цензус је подигнут на 5% и мандати се више нису распоређивали применом Нимејеровог система, већ применом Д'Онтовог система. То подразумева да се укупан број гласова које је добила свака листа дели бројевима од један па закључно до броја који одговара броју одборника који се бира у тој јединици локалне самоуправе. Затим се тако добијени количници разврставају по величини, а у обзир се узима онолико количника колико се

¹⁵⁶ Чл. 45 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 33/02). Остали начини престанка мандата били су: подношење оставке, распуштање скупштине јединице локалне самоуправе; правоснажна осуда на безусловну казну затвора у трајању од најмање шест месеци; правоснажно лишење пословне способности; наступање неспојивости функција; губитак држављанства; престанак пребивалишта на територији јединице локалне самоуправе и смрт.

¹⁵⁷ Одлука УС IY број 66/02, IY број 201/03 и IY број 249/03 (*Службени гласник РС*, бр. 100/03).

бира одборника. Ако две или више листа имају исте количнике на основу којих се додељује један мандат, а нема више нераспоређених мандата, онда се мандат додељује листи која има већи број гласова.¹⁵⁸ Изменама из 2020. године цензус је враћен на 3%, дошло је до промене правила о року за одржавање локалних избора, измењена су правила о начину додељивања мандата мањинским листама и подигнуте су квоте за мање заступљен пол на најмање 40%.¹⁵⁹ Међутим, интересантно је да су ове измене донете у оквиру два посебна закона о изменама и допунама, вероватно из разлога да предлози власти и опозиције не би били сједињени у један предлог закона, што нема логике јер су касније свакако интегрисане у текст закона.¹⁶⁰

Мандати су се додељивали кандидатима са листе независно од њиховог положаја на листи. Прецизније речено, подносилац изборне листе био је дужан, у року од 10 дана од објављивања укупних резултата, да изборној комисији достави списак кандидата са листе којима се додељују мандати. Ако то не би учинио ни у накнадном року од пет дана, изборна комисија је додељивале све мандате сходно редоследу на листи.¹⁶¹ Уставни суд је утврдио да је ова одредба неуставна:

„Уставни суд оцењује да се на тај начин, супротно Уставу, уводи својеврстан облик посредних избора на локалним нивоу, у коме се подносиоци изборних листа, након гласања, јављају као посредници између бирача и њиховог представника. Уместо да мандат одборника стекну по утврђивању и објављивању резултата избора, оним редоследом који су предложени на листи, кандидати са листе својство одборника стичу, према наведеној одредби Закона, тек након 'избора' од стране подносиоца изборне листе. Уставом је изричито утврђено да су грађани носиоци суверености, да се не може присвојити сувереност од грађана, да грађани располажу правом да бирају и да то чине на непосредним изборима, те се, према схватању Уставног суда, својство одборника сагласно Уставу може стећи једино непосредним избором од стране грађана.“¹⁶²

Истом приликом Уставни суд је прогласио неуставном и одредбе из члана 47 које се предвиђале институт бланко оставки. Подносилац изборне листе и кандидат за

¹⁵⁸ Чл. 41 Закона о локалним изборима (Службени гласник РС, бр. 129/07).

¹⁵⁹ Е. Орестијевић, S. Komatina, Novine u pravnom okviru, u: Клаџар В. (ur.), *Око избора 21*, Београд, 2020, стр. 68-74.

¹⁶⁰ Ђ. Марковић, Делимичне изборне реформе у Републици Србији, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 1-2, 2020, стр. 129.

¹⁶¹ Чл. 43 Закона о локалним изборима (Службени гласник РС, бр. 129/07).

¹⁶² Одлука УС IУз број 52/2008 (Службени гласник РС, бр. 34/10).

одборника потписивали су споразум којим су регулисали међусобне односе и предвидели право подносиоца изборне листе да у име одборника поднесе оставку. Став је Уставног суда да:

„у ситуацији када стављање на располагање бланко оставке може представљати услов да неко буде кандидован за одборника и када подносилац изборне листе самостално одлучује о томе да ли ће и када ће активирати унапред потписану бланко оставку, Уставни суд налази да таква оставка не представља чин слободне воље одборника.“¹⁶³

Заштита изборног права била је регулисана у члановима 51-56 Закона о локалним изборима. Круг активних субјеката за изјављивање приговора чинили су бирач, кандидат за одборника или предлагач кандидата и то због неправилности у поступку кандидовања, спровођења, утврђивања и објављивања резултата избора. Рок за приговор остао је непромењен – износио је 24 часа од дана доношења одлуке, извршења радње или од чињења пропуста. Рок за жалбу такође је остао идентичан као у ранијем закону и износио је 24 часа од достављања решења.

Судска заштита била је пренета у надлежност окружних судова, за разлику од претходног закона према коме су надлежни били општински судови.¹⁶⁴ Међутим, од почетка рада новоустановљеног Управног суда, долази до одговарајућих измена Закона о локалним изборима из 2007. године и надлежност за одлучивање по жалби премешта се на Управни суд.¹⁶⁵ Овим законом први пут се изричито нормира могућност судова да по жалби донесу одлуку у спору пуне јурисдикције. Та могућност постоји када суд „нађе да оспорену одлуку треба поништити, ако природа ствари то дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то.“¹⁶⁶ Треба истаћи да је таква могућност за судове постојала и раније јер је код одлучивања по жалби била предвиђена примена правила која уређују поступак у управним споровима, а на основу савезног Закона о управним споровима постојала је могућност суда да мериторно реши управну ствар.

¹⁶³ Одлука УС ПУз број 52/2008 (*Службени гласник РС*, бр. 34/10).

¹⁶⁴ D. Vučetić, The most important changes in the Serbian system of territorial decentralization, *Facta universitatis*, no. 1, 2007, p. 45.

¹⁶⁵ Чл. 3, 9, 10 и 11 Закона о изменама и допунама Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 54/11).

¹⁶⁶ Чл. 55 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 129/07).

VI ПОЗИТИВНОПРАВНИ ОКВИР ЛОКАЛНИХ ИЗБОРА

Теоријски посматрано, изборни закони могу бити кодификовани, што би значило да је целокупна изборна материја регулисана јединственим законом, или некодификовани када постоји већи број закона који регулише различите области попут најчешће избора, бирачких спискова и изборних јединица.¹⁶⁷ Локални избори у Србији спроводе се на основу одредби Закона о локалним изборима који је донет фебруара 2022. године (у даљем раду: ЗЛИ).¹⁶⁸ Поред ЗЛИ, сходно се примењују и закон којим се уређује избор народних посланика, те закони којим се уређују управни поступак и управни спор на одлучивање по приговорима, односно жалбама, док су питања у вези бирачког списка регулисана Законом о јединственом бирачком списку.¹⁶⁹

Нови ЗЛИ има равно 100 чланова груписаних у девет глава (основне одредбе; органи за спровођење локалних избора; ток изборног поступка; гласање и утврђивање резултата избора; расподела, додељивање и престанак мандата; посебна правила за листе националних мањина; заштита изборног права; истовремено одржавање локалних и републичких избора и прелазне и завршне одредбе). Закон је донет након низа преговора политичких странака, а предложена решења имају за циљ унапређење демократичности и транспарентности. У Предлогу закона наведено је да је „процес отпочео завршетком претходних парламентарних избора, односно када је Канцеларија за демократске институције и људска права Организације за европску безбедност и сарадњу (ОДИХР) објавила Коначни извештај о парламентарним изборима у Републици Србији који су одржани 21. јуна 2020, са одговарајућим препорукама за унапређење изборног процеса“.¹⁷⁰ Међутим, у наведеном извештају једна од приоритетних препорука јесте да основне аспекте избора не би требало мењати унутар годину дана пре избора.¹⁷¹ Поред Закона о локалним изборима, истовремено су донети и Закон о избору народних посланика¹⁷² и Закон о избору председника Републике.¹⁷³ Парламентарни и

¹⁶⁷ М. Пајванчић, *Изборно право*, Нови Сад, 2008, стр. 24.

¹⁶⁸ *Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24.

¹⁶⁹ *Службени гласник РС*, бр. 104/09, 99/11 и 44/24.

¹⁷⁰ Предлог закона о локалним изборима, стр. 33, преузето са http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2022/83-22.pdf, датум приступа 29. 03. 2024. године.

¹⁷¹ Специјална мисија KDILJP-a за процену избора, *Parlamentarni izbori 2020, Konačni izveštaj*, стр. 25, преузето са <https://www.osce.org/files/f/documents/6/e/467232.pdf>, датум приступа 29. 03. 2024. године.

¹⁷² *Службени гласник РС*, бр. 14/22.

¹⁷³ *Службени гласник РС*, бр. 14/22.

председнички избори одржани су 03. априла 2022. године, дакле два месеца након доношења нових закона, што је флагрантни пример непоштовања наведене препоруке.

Када је о локалним изборима реч, „иако се задржавају досадашња законска решења која се могу сматрати основним постулатима изборног процеса (јединица локалне самоуправе као једна изборна јединица, гласање за изборну листу, са које кандидати добијају мандате према редоследу на листи, примена система највећег количника приликом расподеле мандата, изборни цензус од 3% и др), може се оправдано рећи да закон доноси значајне новине у погледу организације и рада органа за спровођење избора, посебно у погледу транспарентности њиховог рада и ширег круга субјеката из политичког живота који учествују у њиховом раду, па и имају додатна овлашћења у погледу контроле правилности спровођења изборног поступка.“¹⁷⁴ У овом делу подносилац Предлога даје преглед нових решења, у коме се јасно види да је већина новина „козметичке“ природе, док суштина остаје иста.¹⁷⁵ Но, постоје и промене које су суштинског карактера.

Изборна листа више не мора имати две трећине кандидата од укупног броја одборника који се бира у тој јединици локалне самоуправе да би имала члана у проширеном саставу изборне комисије, док број чланова изборне комисије у сталном саставу сада зависи од броја уписаних бирача у јединици локалне самоуправе.¹⁷⁶

Табела 1. Приказ броја чланова изборне комисије у сталном саставу у зависности од броја бирача у јединици локалне самоуправе¹⁷⁷

Број уписаних бирача у јединици локалне самоуправе	Број чланова изборне комисије у сталном саставу
до 50.000 бирача	председник, шест чланова, заменик председника и шест заменика чланова
до 100.000 бирача	председник, осам чланова, заменик председника и осам заменика чланова
до 500.000 бирача	председник, десет чланова, заменик председника и десет заменика чланова

¹⁷⁴ Предлог закона о локалним изборима, стр. 34.

¹⁷⁵ М. Станковић, *op.cit.*, стр. 196.

¹⁷⁶ С. Милић, Које промене нам доноси нови Закон о локалним изборима?, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 3, 2022, стр. 152.

¹⁷⁷ Чл. 18 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24).

више од 500.000 бирача	председник, дванаест чланова, заменик председника и дванаест заменика чланова
------------------------	---

Новине постоје и у погледу састава бирачких одбора. Бирачки одбор у сталном саставу има председника, заменика председника, два члана и два заменика члана које бира изборна комисија на предлог одборничких група, с тим што ниједна одборничка група не може на једном бирачком месту да предложи и председника и његовог заменика.¹⁷⁸ Када је у питању кандидовање, број потребних потписа подршке сада је везан за број бирача у јединици локалне самоуправе на дан расписивања избора.

Табела 2. Број неопходних потписа подршке за проглашење изборне листе у зависности од броја уписаних бирача у јединици локалне самоуправе¹⁷⁹

Број уписаних бирача у јединици локалне самоуправе	Број неопходних потписа подршке
до 20.000 бирача	200 потписа бирача
до 30.000 бирача	300 потписа бирача
до 50.000 бирача	500 потписа бирача
до 70.000 бирача	600 потписа бирача
до 100.000 бирача	800 потписа бирача
до 500.000 бирача	1.000 потписа бирача
више од 500.000 бирача	3.000 потписа бирача

Иако је овакво решење критиковано још док је закон био у форми предлога, од наведеног решења се није одустало. Наиме, тада је изнето гледиште да би се оваквом променом заправо повећао број неопходних потписа подршке за кандидовање. Заправо, број неопходних потписа подршке би се смањио у свега 28 јединица локалне самоуправе, док би се повећао у чак 71 јединици локалне самоуправе, а у истом броју јединица локалне самоуправе би тај број остао непромењен.¹⁸⁰ По ранијем решењу изборна листа је морала да има најмање једну трећину кандидата од укупног броја одборника који се

¹⁷⁸ М. Станковић, *op.cit.*, стр. 198.

¹⁷⁹ Чл. 43 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24).

¹⁸⁰ В. Илић, Споразумне странпутице, преузето са <https://pescanik.net/sporazumne-stranputice/>, датум приступа 24. 04. 2024.

бира и 30 потписа подршке по кандидату.¹⁸¹ То је значило да је подносилац листе могао да према броју прикупљених потписа одреди колико ће кандидата имати његова, уз задовољавање минималног критеријума.

Треба још истаћи да се одлука о расписивању локалних избора доноси најраније 150 дана, а најкасније 45 дана пре истека мандата одборника, а од дана расписивања до дана одржавања избора не може проћи мање од 30 ни више од 60 дана.¹⁸² Конститутивна седница се, по новом закону, сазива у року од 10 дана од објављивања решења о додели мандата, а не од објављивања коначних резултата како је то раније било предвиђено.

Постоји и један корективних механизам за доделу мандата. Наиме, када изборна листа пређе цензус од 3%, а по систему највећег количника не добије мандат, онда се њој додељује један мандат на рачун изборне листе којој припада последњи количник који доноси мандат, под условом да није у питању листа националне мањине или листа која је према последњем количнику добила само један мандат. *Ratio legis* за овакав поступак треба тражити у искуству са локалних избора 2020. године. Тада се дешавало да изборна листа пређе цензус, али да системом највећег количника не добија ниједан мандат. Један од примера били су избори у Градској општини Црвени Крст у Нишу, када су Уједињена сељачка странка и Српска радикална странка освојиле 3,50%, односно 3,17% гласова, али су остале без мандата.¹⁸³

Допунама Закона о јединственом бирачком списку (ЗЈБС) прописано је да „бирач који је након 03. јула 2023. године пријавио пребивалиште у јединици локалне самоуправе, односно градској општини у којој су за 02. јун расписани локални избори, уписаће се у део бирачког списка према месту пребивалишта које је имао на дан 03. јула 2023. године.“¹⁸⁴ Дакле, овим се онемогућавају бирачи да на локалним изборима гласају у јединици локалне самоуправе у коју су се преселили, ако је до таквог пресељења дошло једанаест месеци пре одржавања локалних избора. Откуд оваква, благо речено, чудна

¹⁸¹ Члан 18 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 129/07, 34/10 – одлука УС, 54/11, 12/20, 16/20 – аутентично тумачење и 68/20).

¹⁸² Члан 35 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24). У првобитном тексту закона било је предвиђено да се одлуку о расписивању локалних избора доноси најраније 120, а најкасније 45 дана пре истека мандата одборника, као и да од дана расписивања до дана одржавања избора не сме проћи мање од 45 ни више од 60 дана. Циљ ове измене, до које је дошло крајем априла, је да се избори у свим јединицама локалне самоуправе у којима су претходни избори одржани истог дана такође одрже у истом дану, без обзира на то када је свака појединачна скупштина конституисана.

Видети: Предлог закона о изменама и допуни Закона о локалним изборима, преузето са http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/14_saziv/011-1054_24.pdf, дана 07. 05. 2024. године.

¹⁸³ С. Милић, *op.cit.*, стр. 158.

¹⁸⁴ Чл. 2 Закона о допунама Закона о јединственом бирачком списку (*Службени гласник РС*, бр. 44/24).

одредба? Она је у ствари резултат компромиса власти и опозиције, на основу тврдњи опозиције да је на децембарским изборима 2023. године власт организовала масовне миграције бирача. Упориште за овакве тврдње налазе се у извештајима организација цивилног друштва, конкретно ЦРТА-е која је указала да је долазило до злоупотреба пребивалишта и нелегалних миграција бирача, пре свега у Београду.¹⁸⁵ На сличну ствар указао је и КДИЈП у свом извештају на основу навода на седници РИК-а и извештаја ЦРТА-е.¹⁸⁶ Чак и да су наведене тврдње ЦРТА-е и КДИЈП-а тачне, поставља се питање да ли је могло бити нађено друго решење. Односно да ли због тврдњи о евентуалној миграцији бирача од стране власти треба на овај начин ограничити бираче и онемогућити их да, Уставом и бројним међународним уговорима, гарантовано бирачко право врше у јединици локалне самоуправе у којој имају пребивалиште, већ их приморати да гласају у јединици локалне самоуправе из које су се преселили.

Пођимо од појма пребивалишта које је дато у Закону о пребивалишту и боравишту грађана (ЗПБГ). Пребивалиште је *per definitionem* „место у коме се грађанин настанио са намером да у њему стално живи (подвукао С.М.), односно место у коме се налази центар његових животних активности, професионалних, економских, социјалних и других веза које доказују његову трајну повезаност с местом у коме се настанио.“¹⁸⁷ Из дефиниције видимо да променом пребивалишта неки грађанин жели интеграцију у новој средини, што укључује и могућност грађана да решавају локалне проблеме у новој средини, а један од начина за њихово решавање је непосредна грађанска партиципација или бирање својих представника у локалној скупштини. Из исте дефиниције јасно произлази да грађанин приликом пријаве пребивалишта мора показати јасну намеру да у том месту стално живи, односно да то место постане центар његових животних активности. На органу одлучивања је да провери ту намеру. Јасно је да се српски законодавац приликом одређење пребивалишта определио за комбиновање *corpus-a* и *animus-a*. Управо је намера за трајно или привремено везивање за неко место кључан критеријум дистинкције пребивалишта и боравишта.¹⁸⁸ То даље значи да уколико једно лице станује на једном месту без намере да ту стално живи, онда то место није његово

¹⁸⁵ CRTA, Završni izveštaj, Beograd, 2024, str. 137-139, преузето са: <https://crtars/završni-izvestaj-posmatracke-misije-crte/>, датум приступа: 24. 06. 2024. године.

¹⁸⁶ KDILJP, Republika Srbija, vanredni parlamentarni izbori 2023. godine, Misija za posmatranje izbora, Konačni izveštaj, Varšava, 2024, str. 11, преузето са: https://www.osce.org/files/f/documents/c/2/565117_0.pdf, датум приступа: 24. 06. 2024. године.

¹⁸⁷ Чл. 3 Закона о пребивалишту и боравишту грађана (*Службени гласник РС*, бр. 87/11).

¹⁸⁸ S. Lilić u saradnji sa M. Drenovak, *Posebno upravno pravo*, Beograd, 2010, str. 86.

пребивалиште, већ боравиште.¹⁸⁹ Проблем може настати јер многи људи немају културу, а можда ни свест о обавезности пријаве боравишта.¹⁹⁰

Такође је јасно прописано да „надлежни орган решењем одбија пријаву пребивалишта ако се не може утврдити да грађанин има намеру да стално станује на адреси коју пријављује.“¹⁹¹ Органи управе су дужни да воде прецизну евиденцију о пребивалишту грађана, јер је то атрибут који грађанима омогућава вршење субјективних права и обавеза.¹⁹² Поред тога постоји и могућност пасивизације пребивалишта. Надлежни орган је дужан да изврши проверу пребивалишта које је грађанин пријавио на захтев суда, органа државне управе, другог органа или организације те сваког физичког или правног лица које има оправдан правни интерес. Уколико се утврди да грађанин не станује на тој адреси, надлежни орган доноси решење којим му пасивизира пребивалиште, па је грађанин дужан да изврши нову пријаву пребивалишта, а ако то не уради, надлежни орган му утврђује пребивалиште.¹⁹³

Дакле, видимо да ЗПБГ садржи врло детаљне одредбе о пребивалишту и да у случају његовог доследног спровођења не може доћи до злоупотреба у вези са организованим миграцијама бирача. Стога сматрамо да није било неопходно вршити допуне ЗЈБС-а којим је на локалним изборима одржаним јуна 2024. године онемогућено гласање у новој јединици локалне самоуправе свим бирачима који су у последњих једанаест месеци променили пребивалиште. Такав захват у бирачко право свих бирача, на основу неколико тврдњи да је долазило до злоупотребе права на пребивалишта сматрамо прекомерним.¹⁹⁴ Уместо тога, требало је инсистирати на доследној примени ЗПБГ, те у случају сумње на злоупотребе покренути механизам провере пребивалишта

¹⁸⁹ М. Митић, *Pravni eseji*, Leskovac, 1983, str. 56.

¹⁹⁰ Примера ради колики број студената који студира у великим универзитетским градовима у Србији, а долази из мањих градова има пријављено боравиште у том граду у коме студира? Број таквих студената би вероватно био веома мали, можда и на нивоу статистичке грешке.

¹⁹¹ Чл. 13 Закона о пребивалишту и боравишту грађана (*Службени гласник РС*, бр. 87/11).

¹⁹² N.Vujašković, *Upravnopravni aspekti prebivališta i boravišta građana*, *Pravo – teorija i praksa*, god. II, poseban broj, 1985, str. 77.

¹⁹³ Чл. 18 Закона о пребивалишту и боравишту грађана (*Службени гласник РС*, бр. 87/11).

¹⁹⁴ Овде се може поставити и питање уставности ових допуна, односно да ли се таквим допунама уводи ново ограничење бирачког права и да ли је оно неопходно. Ако погледамо пример из региона, Уставни суд Црне Горе у једном свом предмету ценио је уставност одредбе у Закону о избору одборника и посланика којим је било прописано да бирач мора имати пребивалиште у јединици локалне самоуправе најмање шест месеци пре одржавања избора. Уставни суд Црне Горе ту одредбу је оценио неуставном констатујући притом да је „дошло до непропорционалног мијешања у Уставом гарановано бирачко право бирачима у јединици локалне самоуправе који не испуњавају услов у погледу пребивалишта (од најмање шест мјесеци прије дана одржавања избора) за гласање на локалним изборима, којим су *de facto* лишени бирачког права.“ (Odluka Ustavnog suda Crne Gore U-I br. 23/17, *Službeni list Crne Gore*, br. 109/20).

Треба нагласити да не постоји потпуна истоветност са овим случајем из Црне Горе јер се у Србији овим допунама бирач не лишава потпуно бирачког права, већ му је дозвољено да гласа у јединици локалне самоуправе по претходном пребивалишту.

и евентуално захтевати од надлежног органа да изврши пасивизацију пребивалишта. На могућност пасивизације адресе указује и Бурсаћ, који као додатну тачку сигурности ради спречавања злоупотребе наводи одржавање свих локалних избора у истом дану.¹⁹⁵

Ипак, највећа промена која је уведена овим изменама тиче се заштите изборног права. Надлежност за решавање по жалбама на одлуке изборних комисија је са Управног суда пренета на месно надлежне више судове. У тексту Предлога наводи се да ће се „кроз диверзификацију одлучивања преношењем надлежности са једног, Управног суда са три подручна одељења, на 25 виших судова, заштита изборног права учинити битно ефикаснијом, нарочито када се локални избори истовремено спроводе у великом броју јединица локалне самоуправе.“¹⁹⁶ Оваква промена уноси многе недоумице о којима се може полемисати. Овом променом сигурно ће доћи до растерећења Управног суда, што је и мишљење председнице Управног суда, али ће такође представљати велики изазов за више судове.¹⁹⁷ Другим речима, упитно је како ће се виши судови прилагодити новој улози.¹⁹⁸ Један од показатеља како су виши судови одговорили на нови изазов може бити судска пракса.

6.1. Избори за одборнике скупштина градских општина

У случају истовременог одржавања избора за одборнике скупштина градова и одборнике скупштина градских општина гласање спроводе исти бирачки одбори,¹⁹⁹ па ћемо се осврнути на организацију градских општина у Србији. Поред тога, виши судови су надлежни за одлучивање по жалбама и на изборима за одборнике градских општина. Њихове одлуке биће предмет анализе у касније делу рада, те је то још један од разлога зашто сматрамо потребним да укажемо на организацију градских општина.

Градске општине се могу образовати статутом града којим ће такође бити уређени послови које врши градска општина. Раније је формирање две или више градских општина било неопходан предуслов за стицање статуса града, док је данас формирање градских општина обавезно једино у Београду.²⁰⁰ По ранијем решењу, општина је могла

¹⁹⁵ D. Bursać, *Osnovi reforme izbornog sistema*, Beograd, 2024, str. 54.

¹⁹⁶ Предлог закона о локалним изборима, стр. 34.

¹⁹⁷ М. Давинић, Изборни спорови пред Управним судом у Републици Србији, у: Вукадиновић С. (ур.), *Право и јавне делатности – liber amicorum Јовица Тркуља*, Београд, 2024, стр. 177.

¹⁹⁸ М. Настић, Промена изборних правила – нова решења, корак напред?, *Српска политичка мисао*, посебно издање, бр. 4, 2022, стр. 50.

¹⁹⁹ Чл. 95а Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24).

²⁰⁰ D. Vučetić, Decentralisation of City Administration and Competences of Decentralised City Units, *Croatian and comparative public administration*, no. 1, 2016, p. 114.

бити проглашена градом једино „ако је на својој територији имала најмање две (градске) општине, што је био формални критеријум који је доводио до непотребног парцелисања градског ткива на неколико општина, а није било суштинске разлике у надлежностима између градова и општина.“²⁰¹

Градске општине не могу обављати изворне послове, те стога ни нису јединице локалне самоуправе.²⁰² Градска општина може се одредити као облик „унутарградске децентрализације са својством правног лица јавног права чији су органи изабрани од стране грађана, а који сходно статуту града обавља поверене послове из надлежности града.“²⁰³ Њихов положај је специфичан јер имају исте органе као општине – скупштину, чији се одборници бирају непосредним изборима, затим веће, председника (градске) општине, и управу.²⁰⁴ Међутим, градске општине имају слабију позицију у односу на „праве“ општине. Различит је и међусобни положај градских општина.²⁰⁵ Разлике се јављају у погледу послова који су им пренети из надлежности градова које су логична последица различитих потреба појединих градова, али са друге стране то резултира потпуним изостанком регулисања градских општина националним законодавством.²⁰⁶

Од укупно 28 градова у Србији (не рачунајући Београд), могућност за формирање градских општина искористили су Врање (градске општине Врање и Врањска Бања), Ниш (градске општине Медијана, Палилула, Пантелеј, Црвени Крст и Нишка Бања), Пожаревац (градске општине Пожаревац и Костолац), Ужице (градске општине Ужице и Севојно), док градови Лозница и Нови Пазар у својим статутим садрже одредбе о градским општинама, али оне нису формиране.²⁰⁷ Раније су градске општине у свом саставу имали и Крагујевац који је имао пет градских општина у периоду од 2002. до 2008. и Нови Сад који је имао две градске општине до њиховог укидања 2019. године.²⁰⁸

²⁰¹ М. Илић, Локална самоуправа у новом Уставу Србије из 2006, у: Марковић Р., Брчин Д. (ур.), *Устав Србије – критичка анализа*, Београд, 2007, стр. 180.

²⁰² Ово је у својој одлуци утврдио и Уставни суд образлажући да „с обзиром на то да се својство јединице локалне самоуправе стиче на основу одредаба закона којима се на основу Устава уређује систем локалне самоуправе, то градска општина нема својство јединице локалне самоуправе, већ то својство, према закону, има град у чијем саставу су градске општине“ (Решење УС, IV-199/2004 од 02. 06. 2005, Билтен Уставног суда, бр. 1, 2005).

²⁰³ Д. Вучетић, А. Мојашевић, Правни и економски положај градских општина у Републици Србији, у: Мирковић Д. (ур.), *Право у функцији развоја друштва*, Косовска Митровица, 2019, стр. 564.

²⁰⁴ S. Orlović, *Politikološki ogledi*, Beograd, 2010, str. 303.

²⁰⁵ Детаљније о пословима градских општина у Србији видети: М. Pešović, *Gradske opštine u Republici Srbiji*, *Pravni zapisi*, br. 1, 2019, str. 104-107.

²⁰⁶ B. Milosavljević, J. Jerinić, Status of Serbian Towns in the Light of Recent Efforts Towards a National Decentralisation Strategy, *Croatian and comparative public administration*, no. 1, 2016, p. 81.

²⁰⁷ До података о томе који градови су формирали градске општине дошли смо увидом у статут сваког од 28 градова у Србији успостављених Законом о територијалној организацији .

²⁰⁸ Д. Вучетић, А. Мојашевић, *op.cit.*, стр. 562-563.

На основу изнетог закључује се да уставна могућност формирања градских општина није искоришћена у довољној мери, јер је свега седмина градова у својој унутрашњој организацији подељена на градске општине.

VII ОРГАНИ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ИЗБОРА

7.1. Општа правила

У литератури се истичу три основна модела организације изборне администрације: владин модел, независно тело и мешовити модел.²⁰⁹ Код владиног модела управљање изборном администрацијом је у рукама извршне власти (примерице неког министарства), код независног модела кључна је независност од извршне власти, док је код мешовитог модела тело које директно спроводи изборе организовано по моделу извршне власти, а тело задужено за надзор по независном моделу.²¹⁰ Поред ове основне поделе, неки аутори издвајају и извесне подмоделе. Тако постоји подела на: „1) независно изборно тело од извршне власти са пуном одговорношћу за одлучивање; 2) изборна комисија као владино тело али под надзором правних органа; 3) чисто владино тело; 4) два независна органа која обављају административне и регулативне функције и 5) високо независно административно тело са минималном националном супервизијом.“²¹¹

У Србији је изборна администрација формирана по другом моделу. Дакле реч је о *de iure* независној изборној администрацији коју чине изборна комисија и бирачки одбори. Они су самостални и независни, њихов рад је јаван, а услове за рад обезбеђује одговарајућа општинска или градска управа. Ови органи раде у сталном и проширеном саставу. Чине их председник, његов заменик, чланови, као и заменици чланова. Подносилац проглашене изборне листе има право да предложи члана и заменика члана у проширеном саставу.²¹² Да би неко лице могло бити именовано за члана или заменика члана неопходно је да има изборно право и пребивалиште на територији јединице локалне самоуправе и да истовремено није одборника или кандидат за одборника.

Приметна је једна нелогичност код уређења разлога за престанак функције у органу за спровођење избора. Наиме, прописано је да се члан разрешава: 1) ако поднесе оставку у писаној форми; 2) ако се накнадно утврди да не испуњава посебан услов за

²⁰⁹ М. Јовановић, (2023), *op.cit.*, стр. 135; Б. Клачар, Реформа изборне администрације у Србији: корак који мора да се направи, *Администрација и јавне политике*, vol. 6, бр. 3, 2016, стр. 47; Т. Маринковић, *Расправа о праву на слободне изборе*, Београд, 2019, стр. 166.

²¹⁰ Б. Клачар, *op.cit.*, стр. 47.

²¹¹ Р. Dimitrijević, *Uporедni modeli izborne administracije i najbolji model za Republiku Srbiju*, u: Milenković D. (prir.), *Dijalog o izborima 2020 – izborni sistem i izborni zakonodavstvo bilten br. 3/2020*, Београд, 2020, стр. 5.

²¹² Чл. 12 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24).

именовање и 3) у другим случајевима предвиђеним овим законом.²¹³ Разрешење по својој природи представља начин за престанак функције у ситуацијама када неко не поступа у складу са прописима (нпр. кршење дисциплине, неспојивост функција, сукоб интереса, накнадно утврђивање неиспуњавања услова и слично). На основу наведеног, нелогично је да се разрешава неко ко је претходно дао оставку. Оставка је одраз личне воље и у таквој ситуацији акт којим се констатује престанак функције има само декларативно дејство. Насупрот тога, код разрешења такав акт би имао конститутивно дејство.

7.2. Изборна комисија

Већ смо указали на број чланова изборне комисије и на начин на који тај број зависи од броја бирача у јединици локалне самоуправе. Председник и заменик председника морају имати високо образовање из области правних наука.²¹⁴ Тиме би требало да дође до извесне дозе професионализације у раду изборне комисије, али мишљења смо да није довољно да само председник буде дипломирани правник, већ да би сви чланови изборне комисије у сталном саставу требало да буду имају високо образовање из области правних наука. *Argumentum a contrario* за ову мисао могао би да буде пример РИК-а где, иако постоји формални услов да сви чланови морају бити дипломирани правници, ипак делује да није отклоњен политички утицај у раду, нарочито када се узме у обзир чињенице да чланове РИК-а именује Народна скупштина на предлог посланичких група. Последице тога огледају се у смањеном поверењу које грађани имају у непристрасност одлука и демократичност изборног процеса.²¹⁵ Стога се неретко јавља мишљење да је за постојање слободних и поштених избора неопходно успоставити изборну комисију која би била ослобођена партијског утицаја.²¹⁶ Међутим, то је тешко

²¹³ Чл. 16 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24). Остали разлози за престанак функције су: смрт; губитак изборног права; престанак пребивалишта на територији јединице локалне самоуправе; проглашење изборне листе на којој је лице кандидат за одборника; повлачење изборне листе чији подносилац га је предложио; поништавање решења о проглашењу изборне листе чији подносилац га је предложио; правоснажна судска осуда на казну затвора у трајању од најмање шест месеци и губитак радне способности.

²¹⁴ Чл. 19 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24).

²¹⁵ В. Марковић, М. Стојановић, Састав и избор централних тела изборне администрације у земљама бивше Југославије – између професионализације и политичких утицаја, у: Орлић М. (ур.), *Актуелна питања савременог законодавства и правосуђа: Зборник радова са Саветовања правника у Будви*, Београд, 2023, стр. 523.

²¹⁶ В. Стаменковић, Републичка изборна комисија као четврта грана власти – изазови и перспективе, *Социолошки преглед*, бр. 4, 2023, стр. 1377.

постићи. Владајуће партије се тешко одричу тог јаког политичког утицаја, а партије опозиције се надају да ће преузети власт, па да ће затим оне имати ту врсту политичке моћи. Уосталом, како тврде Васовић и Гоати „илузорно је веровати да је изборно право сасвим објективно и на једнакој дистанци према актуелној власти и опозицији“, али није увек лако утврдити пристрасност јер је „добро камуфлирана.“²¹⁷

Чланови изборне комисије у сталном саставу бирају се на предлог одборничких група сразмерно њиховој заступљености у укупном броју одборника, с тим што ниједна одборничка група не може да предложи више од половине чланова. Ако постоји само једна или две одборничке групе, онда у именовану чланова изборне комисије у сталном саставу учествује и начелник општинске или градске управе. Ово се може тумачити као покушај отклањања или смањења страначког утицаја приликом одабира чланова изборне комисије. Да ли је то заиста тако? Начелник управе по својој радноправној природи јесте положајно радно место које се стиче постављењем од стране општинског или градског већа.²¹⁸ Општинско или градско веће представља локални извршни орган који се бира већином одборника. Стога, начелник управе посредно представља персонификацију већине одборника у скупштини јединице локалне самоуправе, па се поставља питање у којој мери он у свом раду може отклонити страначку приврженост према онима који су га поставили на положај и који одлучују о његовом разрешењу.

Против „одлуке о именовану чланова и заменика чланова изборне комисије у сталном саставу сваки подносилац изборне листе која је освојила мандате у постојећем сазиву скупштине може поднети жалбу вишем суду на чијем се подручју налази седиште скупштину у року од седам дана од њеног објављивања на веб-презентацији.“²¹⁹ Рок за одлучивање по жалби такође износи седам дана и таква одлука је правоснажна без могућности улагања ванредних правних лекова. У раду изборне комисије без права одлучивања учествују секретар и заменик секретара.

Што се тиче чланова у проширеном саставу, њих именује изборна комисија на предлог подносиоца проглашене изборне листе. Такав предлог доставља се најкасније седам дана пре дана гласања. Разрешени члан у проширеном саставу може се променити на захтев подносиоца проглашене изборне листе све док изборна комисија ради у проширеном саставу, а то је моменат када укупни извештај о резултатима локалних

²¹⁷ V. Vasović, V. Goati, *Izbori i izborni sistemi*, Beograd, 1993, str. 146.

²¹⁸ Чл. 49 Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе (*Службени гласник РС*, бр. 21/16, 113/17, 113/17 – др. закон, 95/18, 114/21 и 92/23).

²¹⁹ Чл. 21 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24).

избора постане коначан.²²⁰ Приметно је да приликом именовања чланова изборне комисије, било у сталном, било у проширеном саставу кључну улогу играју политичке странке. То касније може довести до проблема приликом поступања по приговорима јер о „интересима политичких странака одлучују управо странке.“²²¹ Ова чињеница нарочито долази до изражаја када се зна да изборна комисија одлучује већином својих чланова, а може се десити да број чланова у проширеном саставу, који се именују преваходно по политичкој линији, буде већи од чланова у сталном саставу,²²² те их онда могу надгласати. Сличног мишљења је и Настић која наводи да доминантно политички састав изборних комисија доводи до тога да политички аргументи преовлађују над правним што је погодно тло за разне манипулације.²²³

Нажалост овом проблему се не назире решење. Немогуће је унапред предвидети број чланова изборне комисије у сталном саставу коју би чинили независни правни стручњаци, а који би био већи од броја чланова у проширеном саставу, јер није могуће предвидети, ни ограничити број изборних листа који ће бити поднет. Са друге стране, није могуће ни изборним листама ускратити право на члана у проширеном саставу јер би то било на штету преваходно опозиционих изборних листа које би тиме биле лишене својих представника у изборној комисији. Још једно потенцијално решење које би се огледало у већем броју гласова чланова у сталном саставу, који би били независни стручњаци, у односу на чланове у проширеном саставу није у демократском духу који влада у савременом друштву јер се идеја плуралног вотума сматра недемократском.

У ЗЛИ је прописан широк асортиман надлежности изборне комисије. Издвојићемо неке најбитније: стара се о законитом спровођењу локалних избора; објављује роковник за вршење изборних радњи; именује, разрешава и констатује престанак функције члана и заменика члана органа за спровођење избора; доноси решење којим проглашава, одбацује или одбија да прогласи изборну листу, као и закључак којим налаже подносиоцу изборне листе да отклони недостатке изборне листе; одређује бирачка места; одлучује о приговорима; утврђује на седници прелиминарне резултате локалних избора за сва бирачка места која су обрађена у року од 24 часа од

²²⁰ Чл. 23 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24).

²²¹ Е. Orestijeвић, *Zaštita izbornog prava i rad institucija uključenih u sprovođenje izbora*, у: Клаџар В. (ур.), *Oko izbora 23*, Београд, 2022, стр. 89.

²²² Примера ради у јединицама локалне самоуправе до 50.000 бирача у којима изборна комисија има председника и шест чланова може се десити да буде поднето осам или више изборних листа и да сваки од подносилаца изборне листе предложи именовање по једног члана у проширеном саставу изборне комисије, те би онда број чланова у проширеном саставу био већи од броја чланова у сталном саставу.

²²³ М. Nastić, *Protection of electoral rights in Serbia: new options, a step forward or a step back?*, *Studia Wyborcze*, том 27, 2024, р. 67.

затварања бирачких места; утврђује резултате избора, доноси и објављује укупан извештај о резултатима избора.²²⁴

Изборна комисија је овлашћена да *ex officio* донесе решење којим констатује да се на бирачком месту не могу утврдити резултати избора или решење о поништавању гласања на бирачком месту. Решење којим се констатује да се на бирачком месту не могу утврдити резултати избора изборна комисија доноси: 1) ако гласање на том бирачком месту није одржано или ако је прекинуто, а није настављено; 2) ако не добије записник о раду бирачког одбора; 3) ако достављени записник о раду бирачког одбора нису потписала најмање три члана бирачког одбора и 4) ако постоје грубе логичко-рачунске грешке у попуњавању записника о раду бирачког одбора које се нису могле отклонити ни након увида у целокупни изборни материјал са бирачког места.²²⁵ Гласање се поништава по службеној дужности ако се утврди: 1) да је број гласачких листића у гласачкој кутији већи од броја бирача који су изашли на изборе; 2) да је бирачки одбор омогућио да гласа лице које није уписано у извод из бирачког списка; 3) да у гласачкој кутији нема контролног листа, односно да контролни лист није попуњен или да га није потписао први бирач и бар један члан бирачког одбора и 4) да је збир броја неупотребљених гласачких листића и броја гласачких листића у гласачкој кутији већи од броја гласачких листића које је примио бирачки одбор.²²⁶ Против таквих решења приговор изборној комисији могу поднети подносилац проглашење изборне листе и бирач који је уписан у извод из бирачког списка на том бирачком месту у року од 72 часа од објављивања решења на веб-презентацији.²²⁷

У циљу повећања транспарентности рада изборних комисија, оне су дужне да сваку одлуку објаве на веб-презентацији, најкасније у року од 24 часа од завршетка седнице на којој су донете те одлуке на начин на који то прописује Републичка изборна комисија. Једним упутством РИК-а је прописао да се одлуке локалних изборних комисија објављују на веб-презентацији РИК-а.²²⁸ Овакво решење сматрамо вредним похвале јер не само да ће се повећати транспарентност, већ ће сви акти изборних комисији бити доступни на једном месту. Управо је нетранспарентност, пре свега РИК-а, била један од најчешћих проблема раније јер записници са седница нису објављивани, већ су се могли

²²⁴ Чл. 25 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24).

²²⁵ Чл. 55 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24).

²²⁶ Чл. 56 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24).

²²⁷ Чл. 55 и 56 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24).

²²⁸ Чл. 2 Упутства за објављивање докумената и начин њиховог достављања Републичкој изборној комисији (*Службени гласник РС*, бр. 91/23).

наћи само сажети тих записника.²²⁹ Током последњих неколико избора ови недостаци су у потпуности отклоњени јер се одлуке изборних комисија могу врло лако пронаћи на сајту РИК-а. На тај начин се могу видети неправилности и мањкавости у раду. Неки од тих недостатака су „разне исправке и шкработине, преправљани подаци, потписи наводно различитих особа исписани идентичним рукописом, дупли потписи, погрешно сабрани гласови, потврде предаје бирачког материјала неовлашћеним особама и подаци унети у погрешна поља и колоне.“²³⁰ Реч је превасходно о недостацима који се односе на рад бирачког одбора. Ови недостаци не морају, и често и нису, последице намере, већ су продукт нестручности чланова бирачког одбора. Но, више о бирачком одбору у наставку.

7.3. Бирачки одбор

Чланови бирачког одбора морају бити именовани најкасније десет дана пре дана гласања, а предлог за именовање мора се поднети најкасније 15 дана пре дана гласања. Функција члана и заменика члана почиње објављивањем решења о именовању, а престаје предајом изборног материјала после гласања и вршењем контроле записника о раду бирачког одбора.²³¹ Бирачки одбор у сталном саставу чине председник, заменик председника и два члана са заменицима. Њим именује изборна комисија. Приликом предлагања кандидата за председника бирачког одбора предност треба дати лицу које је прошло обуку за рад у бирачком одбору и поседује искуству у спровођењу избора.²³² На овај начин покушава се унети стручност у раду бирачког одбора. Можда би требало нормирати обавезу да председник бирачког одбора прође обуку и да након обуке полаже неку врсту теста, а не да праћење обуке буде само предност. Међутим, у литератури се истиче недостатак мотивације за обуком и усавршавањем, а као разлог томе се наводе ниске дневнице, што последично доводи до две могуће ситуације – или константни проблеми и мањкавости у спровођењу избора или стварање полигона за манипулацију.²³³

Као и код именовања чланова изборне комисије тако и код именовања чланова бирачког одбора постоје правила о сразмерној заступљености свих одборничких група

²²⁹ Е. Orestijević, *Osvrt na rad izborne administracije na parlamentarnim izborima 2016. godine i predsedničkim izborima 2017. godine*, у: Клаџар В. (ur.), *Oko izbora 20*, Београд, 2018, стр. 53.

²³⁰ D. Bursać, *op.cit.*, стр. 37.

²³¹ Чл. 27 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24).

²³² Чл. 28 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24).

²³³ D. Bursać, *op.cit.*, стр. 42.

сходно њиховој заступљености у скупштини уз ограничење да ниједна одборничка група не може на истом бирачком месту именовати и председника и заменика председника. У ситуацији да одборничка група не достави благовремено предлог за именовање чланова и заменика, тада чланове предлаже начелник управе. Члана у проширеном саставу може да предложи подносилац проглашене изборне листе. Због ове могућности, чест проблем у раду бирачких одбора зна да буде бројност чланова, па онда долази до нејасне расподеле улога и стварања гужви, а уједно и финансијске неисплативости јер је неопходно издвојити велика новчана средства за њихов рад.²³⁴

Неретко долази и до злоупотреба са именовањем чланова у проширеном саставу. Примерице, на парламентарним изборима 2023. године и парламентарним изборима 2022. године на територији Градске општине Пантелеј у Нишу на готово сваком од тада 34 бирачка места свој представнике у проширеном саставу имале су изборне листе странака мађарске, бошњачке, хрватске и албанске мањине,²³⁵ док по последњем попису становништва на територији те градске општине живи не више од по десетак представника сваке од наведених мањина.²³⁶ То значи да се долази до сулудог податка да је било више представника тих мањина у бирачким одборима, него припадника тих мањина који живе на територији градске општине. Када се зна да предлог за именовање члана бирачког одбора у проширеном саставу мора потећи од подносиоца изборне листе, поставља се питање на који начин подносиоци изборних листа врше одабир чланова бирачких одбора.

Још један проблем у вези са радом бирачких одбора је мистификација која се ствара у јавности од стране представника политичких странака и медија који чланове бирачког одбора у проширеном саставу називају контролорима, чуварима кутија, надгледачима гласања и слично. Није реч ни о каквим контролима или слично, већ је реч о члановима једног органа за спровођење избора у проширеном саставу. Насупрот њима постоје посматрачи различитих организација чија је улога надгледање рада бирачких одбора или изборне комисије.

²³⁴ Е. Orestijeвић, *Izborna administracija: nove okolnosti, stari problemi*, у: Клаџар В. (ur.), *Oko izbora 21*, Београд, 2020, стр. 34-35.

²³⁵ Видети одлуке о именовању бирачког одбора у проширеном саставу које су доступне на: <https://www.rik.parlament.gov.rs/dokumenta/41985/document-type-4/election-round-0/additional-document-0/municipality-id-0/election-station-0>, датум приступа 26. 06. 2024. године.

²³⁶ Републички завод за статистику, Попис 2022, Становништво према националној припадности, преузето са: <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/3104020101?languageCode=sr-Latn>, датум приступа: 26. 06. 2024. године.

VIII УПРАВНИ СПОР – ПОЈАМ И ВРСТЕ

8.1. Појам управног спора

Законом о управним споровима јасно је одређено да управни спор решава Управни суд.²³⁷ Управни спор можемо одредити помоћу више критеријума. Цуцић наводи да постоје формална и материјална мерила, где у формална спадају „судска инстанца којој је поверено решавање спора (посебни управни судови, било опште било посебне надлежности, било да су део судске, било да су део извршне гране власти, или посебна одељења редовних судово), процесна правила по којима се спор решава (различита од правила парничног поступка) и субјекти који су стране у спору (управа, с једне, а појединци, правна лица и други субјекти са страначком способношћу, с друге стране)“, док су материјални критеријуми предмет и циљ спора, где је предмет „оцена законитости оспореног акта управе или ћутање управе, са циљем њиховог уклањања, измене или предузимања.“²³⁸

Димитријевић такође прави дистинкцију на одређење са формалног и материјалног становишта, па би формално гледано, управни спор био само онај спор за чије је решавање надлежан управни суд, док материјално становиште полази од субјеката спора или од правних правила по којима се спор решава, па би управни спор био онај спор у коме се као један од учесника јавља управа или када се спор заснива на неком питању које је питање управног права.²³⁹ Н. Миленковић наводи два формална и два материјална критеријума код одређења управног спора. Формални су надлежност органа који решава спор и поступак решавања спора, док су материјални субјекти спора (орган управе који се јавља као једна страна) и правила према којима се спор решава.²⁴⁰ Лилић указује на потешкоће приликом покушаја одређивања управног спора у материјалном смислу јер најпре треба одредити појам спора у материјалном смислу који постоји „када постоје две странке које се споре око два супротна захтева“ или „спор представља такву ситуацију у којој постоји супротстављање једном захтеву“, па у зависности од приступа управни спор у материјалном смислу „постоји увек када се као странка јавља управа“, док према другом гледишту такав спор постоји „када је правно

²³⁷ Чл. 8 Закона о управним споровима (*Службени гласник РС*, бр. 111/09).

²³⁸ В. Цуцић, (2015), *op.cit.*, стр. 337-338.

²³⁹ П. Димитријевић, *Управно право*, Ниш, 2022, стр. 465-466.

²⁴⁰ Н. Миленковић, *Правна средства у управном спору* (докторска дисертација), Ниш, 2020, стр. 52-53.

питање на којем се заснива спор питање управног права, а оно постоји онда када се примењују прописи јавног (а не приватног) права.²⁴¹

Постоје и размишљања која одређење управног спора везују за његов предмет, те га одређују као спор који се тиче вршења јавне службе.²⁴² Схватање по коме је управни спор онај спор у коме се јавља управа је непрецизно, јер спорови у којима се управа јавља као странка могу бити приватноправног карактера, као што има управних спорова у којима је предмет спора „управни акт који је донео субјект који не припада државним органима, али има овлашћења да ауторитативно иступа.“²⁴³ Најзад, Цуцић наводи да би се појам управног спора могао посматрати као скуп концентричних кругова где би се у центру стицало више мерила за одређење појма управног спора, док би се удаљавањем поједина мерила губила. Управни карактер спорова био би неспоран у првом концентричном кругу који би чинили „спорови управе и појединаца или правних лица поводом законитости аката управе, који посебни управни судови решавају по посебном управном, управносудском поступку, са циљем уклањања, измене или предузимања.“²⁴⁴

Ако бисмо захтевали кумулативну испуњеност сва три формална критеријума, онда поступак по жалбама пред вишим судовима не би био управни спор. Закон о управним споровима прописује да у управном спору „суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита, као и о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.“²⁴⁵ Дакле, управни спор везује се за управни акт који ЗУС такође дефинише на следећи начин: „Управни акт, у смислу овог закона, јесте појединачни правни акт којим надлежни орган, непосредном применом прописа, решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари.“²⁴⁶

²⁴¹ С. Лилић, *Управно право; Управно процесно право*, Београд, 2014, стр. 570.

²⁴² Д. Милков, О појму управног спора, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, год. 41, бр. 1/2, 2007, стр. 82.

²⁴³ *Ibid.*, стр. 82.

²⁴⁴ В. Цуцић, (2015), *op.cit.*, стр. 339. Детаљније о концентричним круговима видети у истом делу, стр. 338-342.

²⁴⁵ Чл. 3 Закона о управним споровима (*Службени гласник РС*, бр. 111/09).

²⁴⁶ Чл. 4 Закона о управним споровима (*Службени гласник РС*, бр. 111/09).

8.2. Врсте управног спора

Управни спор може се поделити према различитим критеријумима. Ако се пође од циља спора може се правити дистинкција на субјективни и објективни управни спор. Код субјективног спора судска одлука има индивидуалан и релативан значај, идентично значају субјективне правне ситуације, а тужбу може поднети само „онај који сматра да има право користити се ситуацијом чије су постојање и значај оспорени“, док код објективног спора суд констатује да ли је закон био повређен или не, па у зависности од тога он може поништити оспорени акт када његова одлука делује према свима, тј. „за све појединце и целокупну администрацију.“²⁴⁷ Субјективан спор, ако се пође од врсте аката против којих се води, такође постоји ако се покрене против појединачних аката управе, а објективан ако се покрене против општих аката управе, тачније управних прописа, који наше право још увек не познаје.²⁴⁸

Можда најзначајнија подела је на управни спор пуне јурисдикције и управни спор ограничене јурисдикције. Управни спор пуне јурисдикције је најпотпунији вид заштите заштите права и интереса у управном спору јер суд поред остваривања судске контроле законитости, преузима и улогу органа управе тиме што мериторно решава управни спор.²⁴⁹ У спору пуне јурисдикције увек се одлучује о две ствари. Најпре се одлучује о законитости управног акта (тзв. судска ствар), а затим се одлучује о „самој управној ствари из надлежности органа управе који је донео акт због којег се води управни спор.“²⁵⁰ Спор пуне јурисдикције даље се може поделити на: управну и неуправну пуну судску јурисдикцију; накнадни и претходни спор пуне јурисдикције; позитивни и негативни спор пуне јурисдикције; обавезни и факултативни спор пуне јурисдикције; спорове пуне јурисдикције одређене генералном клаузулом и позитивном енумерацијом; првостепене и инстанционе спорове пуне јурисдикције; једностепене и двостепене спорове пуне јурисдикције; опште и посебне спорове пуне јурисдикције; пуну судску јурисдикцију у ауторитативним и неауторитативним стварима и немачка управносудска кондемпнаторна тужба *Leistungsklage*.²⁵¹

²⁴⁷ Л. Диги (L. Duguit), *Преображаји јавног права*, Београд, 1997, стр. 135.

²⁴⁸ S. Lilić, *Upravno sudstvo i novi Zakon o upravnim sporovima*, u: Perović S. (ur.), *Aktuelna pitanja jugoslovenskog sudskog, radnog i upravnog zakonodavstva*, Београд, 1998, стр. 268.

²⁴⁹ J. Ivanović, *Spor pune jurisdikcije u upravno-sudskoj praksi Republike Srbije*, *Fondacija Centar za javno pravo*, Сарајево, 2013, стр. 1.

²⁵⁰ С. Лилић, (2014), *op.cit.*, стр. 572-573.

²⁵¹ Детаљније о овим подврстама спора пуне јурисдикције видети: В.Цуцић, (2015), *op.cit.* стр. 354-367.

Друга врста јесте спор ограничене јурисдикције који се своди на оцену законитости оспореног акта. Код те врсте спора оспорени управни акт се поништава и предмет враћа надлежном органу на поновно одлучивање, изузев у ситуацији ако такав акт није потребан.²⁵² Дакле могуће су две ситуације након касације управног акта: или да се предмет врати органу који је донео поништен акт ради доношења новог у складу са пресудом суда или ће настати обавеза за орган да се уздржи од доношење новог акта.²⁵³

Још једна подела је на општи и посебан управни спор која свој основ налази у принципу *lex specialis derogat legi generali*. Оваква подела би значила да када постоји пропис који регулише неки посебан модалитет управног спора, тај пропис би имао првенство примене у односу на пропис који на општи начин уређује управни спор. У историји управног спора у нашој држави, у другој половини прошлог века постојао је управно-рачунски спор као облик контроле над радом Службе друштвеног књиговодства.²⁵⁴ Тренутно у позитивном праву не постоје прописи који регулишу овакве врсте спорова.

Поред ових подела, Милков издваја и поделу на спор за поништај и спор за утврђење, као и поделу на изворни и накнадни управни спор. Као што и сам назив каже, спор за поништај био би онај спор код кога странка захтева од суда да поништи одређени акт. Са друге стране, спор за утврђење би био онај спор код кога странка од суда тражи само да утврди незаконитост акта.²⁵⁵ Изворни или првобитни управни спор је онај код кога управа претходно није одлучивала, односно онај који се покреће без претходне одлуке неког управног органа, док је накнадни спор заправо спор који се води у ситуацијама када је управа претходно одлучивала.²⁵⁶ Оваква подела и није великог значаја јер у нашем праву не постоји изворни управни спор.²⁵⁷

²⁵² П. Димитријевић, (2022), *op.cit.*, стр. 493.

²⁵³ С. Лилић, (2014), *op.cit.* стр. 572.

²⁵⁴ *Ibid.*, стр. 574.

²⁵⁵ Д.Милков, *Управно право III – контрола управе*, Нови Сад, 2019, стр. 58.

²⁵⁶ *Ibid.*, стр. 61.

²⁵⁷ Неки аутори сматрају да је спор због „ћутања“ управе заправо изворни спор. Међутим, то се не може прихватити јер и тада постоји обавеза странка да се најпре обрати управи, па да се онда и накнадно обрати управи пре него што дође до самог спора. Можда би пример првобитног управног спора могло да буде одлучивање суда о накнади штете или повраћају одузетих ствари, али те ствари по својој правној природи пре спадају у грађанскоправне него управноправне. Детаљније о овоме: Д. Милков, (2019), *op.cit.* стр. 62-63.

8.3. Изборни спор

Изборни спор одликује се низом специфичности, због којих је потребно одредити његову правну природу. Он представља „спор између два или више учесника изборног поступка у коме се одлучује о повреди изборног права и изборног поступка од стране органа надлежних за спровођење избора.“²⁵⁸ Стојановић га одређује као „спор око стицања и престанка представничког мандата који је добијен од грађана путем непосредног гласања.“²⁵⁹ Неспорно је да је изборни спор „појединачни спор који се води и покреће због повреде конкретног, субјективног уставног права грађана, тј. изборног права.“²⁶⁰ Изборни спор има елементе и уставног и управног спора. Повреда субјективног уставног права појединачним актом приближава изборни спор спору поводом уставне жалбе.²⁶¹ Са друге стране изборни спор има и елементе управног спора јер је његов предмет одлучивање о законитости управног акта изборних власти.²⁶² Има аутора који изборну комисију, узимајући у обзир њено деловање и улогу у изборном поступку, сматрају органом управе *sui generis*.²⁶³ Други, пак, наводе да је изборна комисија посебна врста управних органа, прецизније – независно управно тело.²⁶⁴ Међутим, дилеме нема око правне природе њених аката – несумњиво је реч о управним актима.²⁶⁵ Када бисмо посматрали пет критеријума које смо претходно поменули, код изборног спора налазимо четири од њих – процесна правила по којима се решава (решава се применом закона који уређује управни спор), субјекте који су странке (изборну комисију као орган управе и бираче као физичка лица или политичке странке као правна лица), предмет спора (оцена законитости оспореног акта управе или ћутање управе) и циљ спора (уклањање, измена или предузимање). Дакле, налазимо два формална и оба материјална елемента. Једини елемент који изостаје је решавање од стране посебног управног суда, имајући у виду да је за решавање надлежан суд опште надлежности. Међутим, овај елемент недостаје једино код локалних избора, док бисмо код парламентарних избора имали свих пет елемената. Из наведених разлога одредили смо

²⁵⁸ М. Настич, *Изборни спорови – однос Управног и Уставног суда Србије, Свеске за јавно право*, бр. 18, 2014, стр. 67.

²⁵⁹ Д. Стојановић, *Изборни спорови у надлежности уставних судова*, у: Никوليћ О., Ђурић В. (ур.), *Избори у домаћем и страном праву*, Београд, 2012, стр. 34.

²⁶⁰ З. Букић Вељовић, Н. Вуковић, *Уставноправна заштита изборног права – с посебним освртом на заштиту посланичког мандата*, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 3-4. 2006, стр. 1398.

²⁶¹ *Ibid.*, стр. 1398.

²⁶² *Ibid.*, стр. 1398.

²⁶³ М. Настич, (2017а), *op.cit.*, стр. 193.

²⁶⁴ S. Lilić u saradnji sa M. Drenovak, *op.cit.*, стр. 170.

²⁶⁵ Д. Вучетић, Д. Миленковић, *op.cit.*, стр. 1029.

се да предност приликом одређења његове правне природе дамо управним елементима у изборном спору, те да га сматрамо врстом управног спора.

Специфичности изборног спора у односу на класичан управни спор се могу односити на акт којим се покреће поступак, круг активно легитимисаних лица за покретање поступка и на кратке рокове. По правилу, управни спор се покреће подношењем тужбе непосредно суду, путем поште или усмено на записник, док се изборни спор покреће подношењем жалбе која се предаје изборној комисији. Када је у питању круг активно процесно легитимисаних лица, као тужиоци у управном спору могу се јавити и „јавни тужилац ако је управним актом повређен закон на штету јавног интереса или надлежно јавно правобранилаштво ако су управним актом повређена имовинска права и интереси државе, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе.“²⁶⁶ Код изборних спорова не постоји могућност јавног тужиоца или јавног правобранилаштва да подносе жалбу на одлуку изборне комисије. Још једна специфичност одликује са самом природом изборног поступка. Он почиње да тече расписивањем избора, што представља државну радњу, за разлику од управног поступка који се, осим по службеној дужности, покреће и предлогом или захтевом странке.²⁶⁷ Подсетимо, вођење управног поступка је неопходни предуслов за касније покретање управног спора.

²⁶⁶ П. Димитријевић, (2022), *op.cit.*, стр. 480.

²⁶⁷ М. Настић, Уставни принципи изборног система, *Српска политичка мисао*, год. 24, посебно издање, 2017, стр. 193.

IX СРЕДСТВА ЗАШТИТЕ ИЗБОРНОГ ПРАВА НА ЛОКАЛНИМ ИЗБОРИМА

Да би изборни систем био делотворан, он мора садржати ефикасне механизме за спречавање и отклањање изборних неправилности. Неправилности се могу јавити у свим фазама изборног поступка. Некад до њих долази случајно, а некад и са намером. Опредељење неког лица да почини изборну превару може се заснивати на анализи трошкова и користи. Уколико би претпостављене користи изборне преваре биле веће од претпостављених трошкова, онда ће се неко лице лакше определити да почини изборну превару.²⁶⁸

Одсуство ефикасне заштите изборног права би умањило његову вредност и оно би се свело на „флуидно право и фиксацију писаног текста устава“, те би такође и смањило заинтересованост грађана за изборе.²⁶⁹ Некада постојање средстава заштите *per se* може бити довољно ефикасан вид заштите, без нужности за улагањем тих средстава. Крбек је указивао да управни судови самим својим постојањем делују превентивно на управну власт јер постојањем могућности да пониште акт управне власти они врше притисак на управну власт да примењује законе.²⁷⁰ Пренесено на терен заштите изборног права, могли бисмо рећи да постојање могућности жалбе у неку руку приморава изборну комисију да решавајући по приговорима правилно примењује закон. У супротном, ако би изборна комисија донела одлуку која је грубо незаконита, та одлука би у поступку по жалби била поништена, што онда квари слику о раду изборне комисије.

Заштита изборног права је определена важним циљевима попут заштите уставом гарантованог права као и заштите легитимности изборног процеса са циљем несметаног функционисања представничког тела.²⁷¹ Сврха заштите изборног права јесте да се бирачима омогући слободно изражавање њихове воље, без притисака са стране како би резултат избора у потпуности осликавао њихову изборну вољу.

Заштиту изборног права можемо поделити према различитим критеријумима. Према врсти органа који пружа заштиту, она може бити заштита од стране органа који спроводе изборе и заштита од стране органа који иначе пружају заштиту људских права, док према карактеру заштите можемо разликовати политичку и правну заштиту.²⁷²

²⁶⁸ D. Bailey, Caught in the Act: Recent Federal Election Fraud Cases, in: Alvarez R. M., Hall T. E., Hyde S. D. (ed.), *Election fraud – detecting and deterring electoral manipulation*, Washington, 2008, p. 89.

²⁶⁹ D. Kulić, *Zaštita izbornog prava*, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 1-2, 1990, str. 174.

²⁷⁰ I. Krbek, *Zakonitost uprave*, Zagreb, 1936, str. 47.

²⁷¹ A. Stevanović, *Analiza izbornog zakonodavstva: šta treba zadržati?*, *Fondacija Centar za javno pravo*, Sarajevo, 2015, str. 4.

²⁷² P. Марковић, *Уставно право*, Београд, 2022, стр. 226.

Политичка заштита би представљала указивање политичких актера на неправилности у току изборног процеса, оптуживање других учесника за изборну крађу, позивање својих присталица на протест или бојкот рада представничких установа и сл. Правна заштита изборног права „обухвата сложен систем кога сачињавају уставом и законом установљене институције које су надлежне да одлучују о заштити изборног права, законом прописане правне процедуре које се примењују при одлучивању, читав низ правних инструмената које бирачи и други учесници могу користити и законом прописан систем санкција за повреду изборног права.“²⁷³

Изборне спорове не би требало посматрати као слабост система, али њихово ефикасно и делотворно решавање може бити доказ јачине, виталности и отворености политичког и правног система државе.²⁷⁴ Њихово решавање је најзначајнији део изборног процеса – од објективности решавања зависи легитимност изборног процеса.²⁷⁵ Изборни процес започиње расписивањем избора, а завршава се верификацијом мандата, па с тим у вези можемо разликовати изборне спорове који настају у припремној фази, затим оне који се тичу гласања и резултата гласања и изборне спорове који настају поводом стицања и престанка мандата.²⁷⁶ Неправилности у вези са изборима на три периода дели и Давинић, где као линију разграничења узима изборни дан, па следствено томе разликује неправилности које се тичу периода пре изборног дана, током изборног дана и након изборног дана.²⁷⁷ Д. Миленковић наводи да се у изборном процесу разликују три фазе: 1) период од расписивања до дана проглашења резултата избора; 2) период од тренутка проглашења резултата до верификације мандата и 3) период између избора.²⁷⁸ Пајванчић разликује правну заштиту изборног права која може претходити изборима, затим ону која се може реализовати у току одвијања избора и накнадну правну заштиту.²⁷⁹ Сличну поделу даје и Укропина одређујући да заштиту можемо посматрати као: 1) заштиту у међуизборном периоду; 2) заштиту у току избора и 3) заштиту у времену након избора, где се први период претежно односи на ажурирање бирачког списка, други од момента расписивања избора до верификације мандата, а трећи период

²⁷³ М. Пајванчић, *op.cit.*, стр. 143.

²⁷⁴ М. Настић, Право на непристрасан и независан суд у контексту решавања изборних спорова, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 50, 2007, стр. 172.

²⁷⁵ М. Настић, (2017а), *op.cit.*, стр. 169.

²⁷⁶ *Ibid.*, стр. 172.

²⁷⁷ М. Давинић, *op.cit.*, стр. 163.

²⁷⁸ Д. Миленковић, Проблеми управно-процесне заштите изборног права у току трајања изборног поступка у Републици Србији, *Српска политичка мисао*, год. 21, vol. 43, бр. 1, 2014, стр. 96.

²⁷⁹ М. Пајванчић, *op.cit.*, стр. 143.

аутор дели на утврђивање резултата, проглашење резултата и објављивање резултата.²⁸⁰ Приметна је одређена непрецизност код ове поделе, јер на основу ауторовог ближег одређења друге и треће фазу видимо да долази до преклапања. Други период је од момента расписивања избора до тренутка верификације мандата, а трећи се односи на утврђивање, проглашење и објављивање резултата избора. До верификације мандата не може доћи пре него што се објаве коначни резултати избора. Стога се закључује да друга фаза заправо траје дуже од треће, односно да у потпуности у себи обухвата и трећу фазу. Да ли је онда трећа фаза заправо подфаза друге фазе? На крају, Вучетић даје поделу заштите изборног права по следећим фазама: 1) у фази формирања органа за спровођење избора; 2) у фази кандидовања; 3) у фази спровођења избора, тј. гласања; 4) у фази утврђивања и објављивања резултата избора и 5) у фази потврђивања мандата.²⁸¹

Заштита изборног права превасходно је регулисана главом VII ЗЛИ (чл. 79-88). Наведени чланови регулишу два правна средства која се могу користити за заштиту изборног права – приговор и жалбу.

9.1. Приговор

9.1.1 Општа правила о приговору

У седмој глави закона регулисана је заштита која се односи на гласање и резултате гласања, али на непотпун начин. Најчешће потреба за заштитом изборног права настаје „током трајања изборног процеса, почев од расписивања избора, преко уписа у бирачки списак, кандидовања, гласања, до објављивања коначних резултата.“²⁸² Стога није нелогично што је управо заштита изборног права која се односи на гласање и резултате гласања регулисана као посебна целина у ЗЛИ.

Опште је правило да право на подношење приговора има подносилац проглашене изборне листе против донете одлуке, предузете радње и због пропуштања да се донесе одлука или предузме радња. Круг осталих субјеката овлашћених за подношење приговора чине подносилац изборне листе, политичка странка, одборничка група, кандидат за одборника, бирач и лице чије је име у називу изборне листе или подносиоца

²⁸⁰ D. Ukropina, *Zaštita izbornog prava*, Beograd, 2002, str. 10-13.

²⁸¹ Д. Вучетић, *Заштита изборног права на локалним изборима*, у: Јовановић М. (ур.), *Приручник за спровођење локалних избора*, Београд, 2020, стр. 240-245.

²⁸² М. Nastić, *Zaštita izbornog prava*, у: Stojiljković Z., Spasojević D. (ur.), *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji*, Beograd, 2011, str. 60.

изборне листе и они могу поднети приговор када је то прописано законом.²⁸³ Ситуације у којима они могу поднети приговор расуте су по целом тексту закона. Може се рећи да је право на подношење приговора општег карактера када је његов субјект подносилац проглашене изборне листе, док је ограниченог карактера када су подносиоци остали субјекти.²⁸⁴ Рок за изјављивање приговора износи 72 часа од објављивања одлуке, односно предузимања радње. Надлежна за одлучивање по приговору је изборна комисија која одлуку треба да донесе у року од 72 часа. Како није предвиђена никаква санкција у случају недоношења одлуке у прописаном року, могао би се извести закључак да је у питању инструкциони рок. Међутим, субјекти имају на располагању и приговор због недоношења одлуке, односно предузимања радње који могу поднети у року од 72 часа од истека рока у којем је одлука требало да буде донета или радња предузета.²⁸⁵

Подсетимо, у управном поступку постоји жалба због „ћутања“ администрације када странка подноси жалбу непосредно органу вишег степена као да је њен захтев одбијен.²⁸⁶ Поменути приговор се од жалбе због „ћутања“ управе разликује по томе што нема деволутивно дејство и нема законске претпоставке одбијања претходно поднетог приговора. Садржина приговора је прецизно регулисана, па између осталог он треба да садржи: означање да се подноси изборној комисији, ближе податке о подносиоцу, потпис подносиоца, предмет приговора, а нарочито тачан назив одлуке уз означање доносиоца, датум доношења и број под којим је заведена, односно тачан назив радње која се оспорава, чињенице на којима се приговор заснива и доказе.²⁸⁷ Иако ЗЛИ то не наводи, став је теорије да приговор треба да садржи и захтев за отклањање неправилности.²⁸⁸ Није предвиђена нека посебна форма приговора. Довољно је да буде у писаној форми и да садржи све неопходне елементе.

²⁸³ Чл. 80 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24).

²⁸⁴ Д. Вучетић, Делотворност механизма правне заштите изборног права на изборима одржаним 2022. године – већ виђено или корак напред?, *Српска политичка мисао*, год. 29, вол. 78, бр. посебно издање 4, 2022, стр. 407.

²⁸⁵ Чл. 82 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24).

²⁸⁶ П. Димитријевић, (2022), *op.cit.*, стр. 386.

²⁸⁷ Чл. 81 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24).

²⁸⁸ Д. Вучетић, Поступак заштите изборног права на локалним изборима у Републици Србији, у: Димитријевић П. (ур.), *Заштита људских и мањинских права у европском правном простору*, Ниш, 2015, стр. 140.

9.1.2. Посебна правила о приговору

Механизми заштите који се тичу спорова у припремној фази избора регулисани су у претходним деловима законима у односу на заштиту у фази гласања и утврђивања резултата гласања. Ради се о томе да ЗЛИ одређује посебне фазе у којима субјекти могу да траже заштиту изборних права, које су одвојене, те се отклањање неправилности може тражити само до завршетка фазе у којој су настале.²⁸⁹ У питању су приговор против решења о предлогу за именовање члана или заменика члана изборне комисије у проширеном саставу²⁹⁰ и приговор против решења о именовању члана и заменика члана бирачког одбора.²⁹¹ У обе ситуације, против решења којим је одбијен или одбачен предлог за именовање члана и заменика приговор може поднети подносилац предлога. Против решења о именовању члана или заменика члана изборне комисије приговор могу поднети подносилац проглашене изборне листе, регистрована политичка странка и бирач.

Код бирачког одбора прави се дистинкција између чланова бирачког одбора у сталном и проширеном саставу. Против решења о именовању члана или заменика у сталном саставу приговор могу поднети подносилац проглашене изборне листе, одборничка група и бирач, док против решења о именовању члана или заменика члана у проширеном саставу приговор могу поднети подносилац проглашене изборне листе и бирач. Дакле, регистроване политичке странке нису овлашћени субјекти за подношење приговора против решења о именовању члана или заменика члана бирачког одбора, било у сталном, било у проширеном саставу. Рок за подношење било које од наведених варијанти приговора износи 48 часова од објављивања решења на веб-презентацији, а надлежна за одлучивање по приговору је изборна комисија. Приметно је да постоје различити рокови – од 72 и 48 часова. Подсетимо, рок од 72 часа је општи рок, који се такође примењује код приговора на решење изборне комисије којим се се констатује да се на бирачком месту не могу утврдити резултати избора, затим код решења изборне комисије којим се по службеној дужности поништава гласање на бирачком месту, као и против укупног извештаја о резултатима избора и код приговора на гласање на бирачком месту.

²⁸⁹ Д. Вучетић, Институциона заштита изборног права – по приговору странке или по службеној дужности?, у: Димитријевић П. (ур.), *Заштита људских и мањинских права у европском правном простору*, Ниш, 2013, стр. 347.

²⁹⁰ Чл. 24 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24).

²⁹¹ Чл. 32 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24).

Управо су неуједначени рокови који су се обрачунавали од различитог временског тренутка (дан доношења одлуке или дан достављања одлуке) раније уносили највеће практичне проблеме и доводили до неефикасне заштите изборног права.²⁹² Похвално је што у новом ЗЛИ рокови почињу да теку од објављивања одлуке на веб-презентацији, те је на тај начин одређен исти временски тренутак, али би *de lege ferenda* требало размотрити могућност изједначавања свих рокова.

9.1.3 Приговор у вези са захтевом за контролу записника о раду бирачког одбора по узорку

Одредбе о заштити која се односи на гласање и утврђивање резултата гласања пред главе VII могу се наћи и у IV глави ЗЛИ. У том делу прописано је да се приговор може поднети против решења којим је одбачен или одбијен захтев за контролу записника о раду бирачког одбора по узорку, када је овлашћени субјекат за подношење приговора подносилац захтева. Такође, против решења којим је усвојен захтев за контролу записника о раду бирачког одбора по узорку приговор може поднети подносилац проглашене изборне листе.²⁹³ Захтев за контролу записника о раду бирачког одбора по узорку је ново правно средство у нашем правном систему које могу поднети проглашена опозициона изборна листа и проглашена мањинска опозициона изборна листа.

Термин „опозициона“ законодавац ближе одређује прецизирајући да је то изборна листа „чији подносилац нема одборнике у скупштини, односно изборна листа чији подносилац није део скупштинске већине.“²⁹⁴ Овакво одређење отвара неколико питања. Најпре, у случају да независан одборник из актуелног сазива буде на листи чији је подносилац политичка странка која нема одборника, да ли би таква изборна листа била опозициона? Даље, шта се подразумева под скупштинском већином? Да ли ту спадају одборници изборне листе чији су чланови подржали локални извршини орган или само одборници оних изборних листа чији су представници део извршне власти? Такође, у случају да од једне изборне листе буде формирано више одборничких група, па су одборници једне одборничке групе гласали за избор чланова локалне извршне власти или су њен део, а одборници других нису гласали, нити су део локалне власти, ко од њих

²⁹² D. Vučetić, What needs to be changed in Serbian legal regime on electoral right protection?, *Facta universitatis: law and politics*, no. 2, 2015, p. 155.

²⁹³ Чл. 52 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24).

²⁹⁴ Чл. 52 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24).

заправо представља скупштинску већину? Законодавац не одређује ближе термин „опозициона мањинска изборна листа“, па се питамо да ли се *a priori* може сматрати да је свака мањинска изборна листа *per se* и опозициона. За подношење овог правног средства прописан је својеврстан цензус на тај начин што се за проглашену опозициону изборну листу захтева да је према прелиминарним резултатима избора освојила више од 2% гласова, док за проглашену мањинску опозициону изборну листу тај цензус износ у пола мање процената.

Овај захтев подноси се у року од 48 часова од затварања бирачких места, а изборна комисија одређује да се изврши контрола записника са највише 5% бирачких места. Ако се захтева контрола по узорку за више од 5% бирачких места, онда се контрола записника о раду бирачких одбора врши на оним бирачким местима на којима је уписано највише бирача.²⁹⁵ Оваквим решењем се, нарочито у већим градовима, аутоматски елиминишу бирачка места у сеоским срединама, јер је по правилу много више бирача уписано на бирачким местима у градским деловима.

9.1.4. Приговор на гласање на бирачком месту

Посебну врсту правног средства представља приговор на гласање на бирачком месту. Реч је о правном средству које је, када су у питању круг активних субјеката, разлози из којих се може изјавити и рок у коме се може изјавити, еквивалент захтеву за поништавање гласања предвиђеном у Закону о избору народних посланика. Међутим, оно што разликује ова два правна средства је потенцијална могућност тростепеног поступања код захтева за поништавање гласања. Наиме, тај захтев се подноси одговарајућој локалној изборној комисији против чијег решења се може поднети приговор Републичкој изборној комисији, а касније против одлуке по приговору и жалба Управном суду. Са друге стране, против одлуке по приговору на гласање на бирачком месту може се поднети жалба месно надлежном вишем суду. Сходно тој разлици, ни назив правног средства није могао бити потпуно идентичан. Међутим, неки писци се питају да ли се на овај начин шаље скривена порука да је заштита изборног права на локалним изборима мање важности у односу на републичке изборе где постоји тростепеност одлучивања.²⁹⁶

²⁹⁵ Чл. 52 ст. 3 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24).

²⁹⁶ М. Давинић, *op.cit.*, стр. 179.

Подносилац проглашене изборне листе може поднети овај приговор у року од 72 часа од затварања бирачког места због неправилности током спровођења гласања.²⁹⁷ Поставља се питање које су све то неправилности током спровођења гласања. У теорији се указује да не постоји класификација неправилности због чега постоји несигурност у систему заштите изборног права што отвара могућност злоупотребе.²⁹⁸ Неке од најчешћих неправилности до којих је долазило су фалсификовање потписа подршке приликом подношења изборне листе, затим тзв. бугарски воз, те паралелни бирачки спискови.²⁹⁹ Непостојање класификације није у потпуности уклоњено нормирањем лаких и тешких грешака јер, како и стоји у Предлогу закона, оне „нису побројане, већ су наведени само карактеристични примери.“³⁰⁰ Мишљења смо да није ни могуће нормирати све неправилности, јер се стално појављују нове. Таксативним набрајањем затворити листу изборних неправилности било би прилично опасно, јер би се тиме онемогућило кажњавања оних неправилности које би остале ван те енумерације.

Наведено правно средство на располагању је и бирачима, али они се том врстом приговора могу користити само на бирачком месту на коме су уписани у извод из бирачког списка и то из разлога ако их је бирачки одбор неосновано спречио да гласају или ако му је на бирачком месту повређено право на слободно и тајно гласање. Дакле, бирачима су практично „руке везане“ двоструким ограничењем. Најпре су ограничени могућношћу да приговор на гласање на бирачком месту могу поднети само за своје бирачком место, а затим и разлозима из којих могу поднети приговор. Примера ради, ако је неки члан бирачког одбора уписао примедбу у записник о раду бирачког одбора и тиме констатовао неправилност, бирач који гласа на том месту неће моћи да по том основу поднесе овај предлог.

На тај начин се фаворизују политички актери и онемогућавају научни и јавни радници, те други „обични“ бирачи да својим учешћем штите објективност и законитост изборног поступка у овој, можда и најзначајнијој, фази избора. У теорији је раније било предлога да се омогући стицање положаја активног субјекта тзв. представницима колективних и ширих интереса јавности у поступцима у којима би исход могао да утиче

²⁹⁷ Чл. 57 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24).

²⁹⁸ Д. Вучетић, (2022), *op.cit.*, стр. 406.

²⁹⁹ J. Jerinic, Form over substance: Possibilities to Prove Electoral Irregularities under Serbian Law, *Central European Public Administration Review*, vol. 18, no. 2, 2020, p. 104.

³⁰⁰ Предлог закона о локалним изборима, стр. 53.

на интересе које они заступају.³⁰¹ Примера ради то би могле бити невладине и организације цивилног друштва које са стручне стране посматрају изборни процес.

Први разлог из ког се може поднети ово правно средство се састоји у неоснованом спречавању бирача да гласа. Тешко је очекивати да ће бирачки одбор онемогућити бирача да гласа ако уредно утврди његов идентитет. Идентитет се утврђује важећом личном картом или пасошем, као и потврдом Министарства унутрашњих послова да је бирач поднео захтев за издавање нове личне карте или пасоша.³⁰² Лице коме истекне лична карта је дужно да поднесе захтев за издавање нове личне карте у року од 15 дана по истеку рока на који му је претходна лична карта издата.³⁰³ Хипотетички се може десити да је бирачу истекла лична карта десетак дана пре дана гласања, а да још увек није поднео захтев за издавање нове, те самим тим неће имати потврду о подношењу захтева. Мишљења смо да би онемогућавање гласања таквом бирачу било неосновано и бирач би требало да поднесе приговор на гласање на бирачком месту.

Други разлог тиче се повреде права на слободно и тајно гласање. Слободно и тајно гласање могло би бити повређено ако би неко пратио бирача иза паравана за гласање и тако утицао на његову слободу избора. Како је садржина приговора прецизно утврђена и један њен део чине докази, а на бирачком месту је забрањена употреба телефона, што значи и забрана сликања, бирач би тешко могао да докаже да му је неко повредио право на слободно и тајно гласање, изузев ако би неко од чланова бирачког одбора то констатовао приговором у записнику о раду бирачког одбора. Повреда тајности гласања спада у битне повреде изборног права, а поред ње у овакву врсту повреде убрајају се: гласање уместо бирача, вишеструко гласање, долазак полиције на бирачко место без позива, гласање без исправе којом се доказује идентитет, утицање чланова бирачког одбора на бирачев избор, непостојање контролног листића у гласачкој кутији и др.³⁰⁴

Слободно гласање могло би бити повређено ако се истовремено одржавају локални и парламентарни или локални и председнички избори или локални избори и избори за одборнике градских општина, па бирач примерице жели да гласа на локалним, али не и на парламентарним. У тој ситуацији може се десити да недовољно едуковани чланови бирачког одбора приморају бирача да гласа на изборима оба нивоа или га

³⁰¹ J. Jerinic, *op.cit.*, p. 103.

³⁰² Републичка изборна комисија, „Приручник за рад бирачких одбора“, Београд, 2023, стр. 35.

³⁰³ Чл. 20 Закона о личној карти (*Службени гласник РС*, бр. 62/06, 36/11 и 53/21).

³⁰⁴ Д. Вучетић, (2020), *op.cit.*, стр. 243.

напротив спрече да гласа на једном нивоу избора. Тада би бирач имао право да поднесе приговор на гласање на бирачком месту јер му је повређено право на слободно гласање. Када се узму у обзир наведени хипотетички примери, долази се до закључка да је наведено правно средство скоро па „мртво слово на папиру“.

9.2. Жалба

9.2.1. Општа правила о жалби

Против решења „изборне комисије којим је одбачен или одбијен приговор подносилац приговора може поднети жалбу вишем суду на чијем се подручју налази седиште скупштине у року од 72 часа од објављивања тог решења на веб-презентацији.“³⁰⁵ У случају да изборна комисија не донесе одлуку о приговору у прописаном року, може се поднети жалба у року од 72 часа од истека рока у којем је требало да буде донета одлука о приговору. Против решења изборне комисије којим се усваја приговор жалбу могу поднети подносилац проглашене изборне листе, подносилац изборне листе, политичка странка, одборничка група, кандидат за одборника, бирач и лице чије је име у називу изборне листе или у називу подносиоца ако им је тим решењем повређен правни интерес.

Како није дефинисано шта се сматра повредом правног интереса, то ће бити фактичко питање о коме ће одлучивати месно надлежни виши суд у сваком конкретном случају. Изборна комисија је дужна да жалбу са свим списима достави вишем суду у року од 24 часа од пријема жалбе, а виши суд је дужан да донесе одлуку у року од 72 часа од пријема жалбе са списима.³⁰⁶ На основу ове одредбе закључујемо да се жалба подноси преко изборне комисије. До измена закона и промене надлежности, жалба се подносила директно Управном суду, док се на парламентарним изборима жалба подносила преко Републичке изборне комисије, што је доводило до негативних последица и деловало збуњујуће по бираче.³⁰⁷ Поред традиционалних начина предаје (непосредно или путем поште), постојала је могућност да се жалба пошаље електронским путем, на адресу електронске поште Управног суда која је одређена за пријем електронских поднесака, с тим што је таква жалба морала садржати електронски

³⁰⁵ Чл. 85 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24).

³⁰⁶ Чл. 86 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24).

³⁰⁷ М. Настић, (2017а), *op.cit.*, стр. 194.

потпис.³⁰⁸ Ранија хетерогеност правила о начину предаје жалбе доводила је до грешака странака које су погрешно пратећи аналогију са парламентарним изборима жалбе подносиле преко изборних комисија, те су оне касније бивале неблаговремене.³⁰⁹

Остаје нејасно шта се дешава у ситуацији када виши суд не донесе одлуку у прописаном року. Није предвиђено ниједно правно средство које би било аналогно приговору због недоношења одлуке или непредузимању радње, односно жалби због недоношења одлуке. Ово је један од разлога проблематичности новог законодавчевог решења о промени надлежности. Законодавац није водио рачуна о томе да виши судови нису надлежни да суде управну материју, па ни судије вишег суда нису надлежне да решавају управне спорове.³¹⁰

9.2.2. О надлежности за одлучивање по жалби

9.2.2.1 Виши судови

Судови у Србији се деле на судове опште надлежности и судове посебне надлежности. Судови опште надлежности су основни судови, виши судови, апелациони и Врховни суд, док су судови посебне надлежности привредни, Привредни апелациони, прекршајни, Прекршајни апелациони и Управни суд који има своја одељења у Нишу, Крагујевцу и Новом Саду.³¹¹ Надлежност вишег суда прецизно је уређена Законом о уређењу судова, па тако виши суд, између осталог, суди у првом степену за кривична дела за која је предвиђена казна затвора преко 10 година и за таксативно наведена кривична дела, суди у грађанскоправним стварима кад вредност предмета спора омогућује изјављивање ревизије, као и таксативно наведеним врстама спорова, док у другом степену одлучује о жалбама на одлуке основних судова за кривична дела за које је прописана новчана казна и казна затвора до пет година, на решења у грађанскоправним споровима, а такође одлучује и о пружању међународноправне помоћи, признању и извршењу страних судских одлука, одлучује о сукобу надлежности основних судова са свог подручја и врши друге послове одређене законом.³¹² Видимо да

³⁰⁸ Д. Вучетић, (2020), *op.cit.*, стр. 247.

³⁰⁹ Д. Вучетић, *Анализа управно-судске заштите изборног права пружене поводом локалних избора 2016. године*, у: Обрадовић Г. (ур.), *Усклађивање права Србије са правом ЕУ*, Ниш, 2020, стр. 97.

³¹⁰ Д. Вучетић, (2022), *op.cit.*, стр. 406.

³¹¹ И. Пејић, *Уставно право*, Ниш, 2022, стр. 484.

³¹² Чл. 25 Закона о уређењу судова (*Службени гласник РС*, бр. 10/23).

системским законом који уређује надлежност судова није предвиђено поступање вишег суда у управној материји. Судски пословник утврђује да се у „судовима са већим бројем већа и судија појединаца који поступају у истој правној области образују кривично и грађанско одељење, а могу се образовати и одељења за радне, породичне и статусне спорове, као и ванпарнично, оставинско, извршно, припремно одељење и одељење судске праксе, а по потреби могу се образовати и друга одељења (на пример одељење за заштиту ауторских и сродних права, медијске спорове и др.).“³¹³ Требало би што пре изменити одредбе Закона о уређењу судова и Судског пословника и прецизирати новоуведену надлежност виших судова, како управну материју не би судила *ad hoc* формирана већа.³¹⁴ Даље се истиче да је на овај начин нарушен принцип поделе на општу и посебну надлежност, јер је предмет посебне надлежности постао део опште.³¹⁵ Поставља се питање ко ће унутар вишег суда бити функционално надлежан за решавање изборних спорова. Да ли ће то бити судије кривичари или судије грађанских одељења или можда судије из одељења за радне, породичне, статусне и друге спорове? Истичу се две основне концепције: формирање управних одељења или да ту улогу преузму судије грађанских одељења.³¹⁶

Виши суд у Београду је Изменама и допунама годишњег распореда послова за 2023. годину од 23. октобра 2023. године формирао шест већа ради одлучивања по жалбама.³¹⁷ То је учињено непуна два месеца пре одржавања локалних избора у Београду који су одржани 17. децембра 2023. године. Виши суд у Новом Саду је Изменом и допуном годишњег распореда послова за 2024. годину од 07. новембра 2023. године формирао четири већа,³¹⁸ Виши суд у Лесковцу је 10. новембра 2023. године формирао једно веће Изменом и допуном годишњег распореда послова за 2024. годину,³¹⁹ Виши суд у Крагујевцу је у Измени годишњег распореда послова за 2023. годину од 07. новембра 2023. утврдио да ће све судије које су распоређене у другостепеном грађанском

³¹³ Чл. 15 Судског пословника (*Службени гласник РС*, бр. 110/09, 70/11, 19/12, 89/13, 96/15, 104/15, 113/15 – испр., 39/16, 56/16, 77/16, 16/18, 78/18, 43/19, 93/19 и 18/22).

³¹⁴ Д. Вучетић, (2022), *op.cit.*, стр. 406.

³¹⁵ М. Nastić, (2024), *op.cit.*, р. 70.

³¹⁶ М. Давинић, *op.cit.*, стр. 178.

³¹⁷ Виши суд у Београду, Измена и допуна годишњег распореда послова за 2023. годину, преузето са: <https://www.bg.vi.sud.rs/files/Su%20I-2%202027-23%20izmena%20GRP%202023.-1.pdf>, датум приступа 31. 03. 2024. године.

³¹⁸ Виши суд у Новом Саду, Измена и допуна годишњег распореда послова за 2024. годину, преузето са: <https://www.ns.vi.sud.rs/files/Prva%20izmena%20i%20dopuna%20godi%D1%8Injeg%20rasporeda%20poslova%20za%202024.pdf>, датум приступа 31. 03. 2024. године.

³¹⁹ Виши суд у Лесковцу, Измена и допуна годишњег распореда послова за 2024. годину, преузето са: http://www.le.vi.sud.rs/images/dokumenta/PDF/GodisnjiRasporedPoslova_VS_Leskovac_2024_I.pdf, датум приступа 31. 03. 2024. године.

одељењу поступати и у изборним споровима,³²⁰ Виши суд у Пироту је Годишњим распоредом послова за 2024. годину од 01. новембра 2023. формирао два већа за поступање по жалбама на одлуке изборних комисија,³²¹ а идентично је поступио и Виши суд у Пожаревцу Изменама и допунама годишњег распореда послова за 2023. годину од 20. новембра 2023. године.³²² Уочава се да постоје судови који су формирали већа за решавање изборних спорова, с тим што делује да су то могли учинити раније, с обзиром да су већа углавном формирана месец дана уочи децембарских избора 2023. године. Са друге стране, већа судија која ће решавати ову материју до локалних избора 2023. године нису била формирана у неким вишим судовима, попут оних у Нишу, Краљеву и Крушевцу.

Друга потенцијална мана овог решења јесте могућа преоптерећеност виших судова, Као што се да видети, надлежност виших судова је изузетна комплексна и сложена јер обухвата суђење у кривичним и грађанским стварима у првом и другом степену, те и тачно одређеним врстама грађанских спорова који знају бити јако сложени. Могло би се десити да у време одржавања избора због смањених капацитета виши судови запоставе своју редовну надлежност, што може имати далекосежне последице.

Трећи проблем преноса надлежности се састоји у потенцијално неуједначеној судској пракси виших судова широм државе. У Републици Србији тренутно постоји 25 виших судова, те је потребно запитати се да ли ће Врховни суд моћи да се бави уједначавањем судске праксе виших судова поводом предмета донетих у управној материји.

9.2.2.2 Управни суд

Са друге стране, Управни суд је почео са радом 01. јануара 2010. године као суд посебне надлежности чији је главни задатак решавање управних спорова. Установљен је само један Управни суд, што значи да нису предвиђени виши управни судови ни врховни

³²⁰Виши суд у Крагујевцу, Измеа годишњег распореда послова за 2023. годину, преузето са: <https://kg.vi.sud.rs/files/%D0%98%D0%B7%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B0%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D1%9A%D0%B5%D0%B3%20%D1%80%D0%B0%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B0%20%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%202023.%D0%B3%D0%BE%D0%B4.%20%D0%BE%D0%B4%2007.11.2023.%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4..pdf>, датум приступа 31. 03. 2024. године.

³²¹Виши суд у Пироту, Годишњи распоред послова за 2024. годину, преузето са: <https://www.pi.vi.sud.rs/files/godisnji%20raspored%20poslova%20za%202024.%20godinu.pdf>, датум приступа 31. 03. 2024. године.

³²²Виши суд у Пожаревцу, Измена и допуна годишњег распореда послова за 2023. годину, преузето са: <https://www.po.vi.sud.rs/files/Godisnji%20raspored%20izmena.pdf>, датум приступа 31. 03. 2024. године.

управни суд, а нису основани ни посебни управни судови који би били уже специјализовани за неку врсту управне материје.³²³ Током периода од више од десет година Управни суд је имао прилику да развије богату праксу и оствари специјализацију у погледу решавања изборних спорова. Иако изборно законодавство никад није било хомогено, надлежност Управног суда је била јединствена за све нивое избора.

Несумњиво је да се Управни суд храбро упустио у решавање осетљивих спорова, који се по својој природи налазе на граници између политике и права, те да је то дало позитивне ефекте уз очување начела независности судова.³²⁴ То не значи да у таквом решавању нема простора за напредак. Наиме, у препорукама ОЕБС-а се замера да су поступци пред Управним судом у недовољној мери јавни и транспарентни и да се његово деловање дешава на нејавним седницама и без могућности за усмену расправу сукобљених страна.³²⁵ Такође се наводи да је већи проблем од одсуства јавности одсуство расправности, тачније страначке јавности јер Закон о управним споровима предвиђа да је расправа јавна и да се у управном спору решава на основу чињеница утврђених на усменој јавној расправи, осим из разлога утврђених законом.³²⁶ Сматра се да Управни суд, искучујући усмену расправу, самим тим искључује и могућност извођење доказа пред њим, односно допуњу доказних средстава изнетих у поступку пред изборном комисијом.³²⁷ Међутим, Закон о управним споровима је прописао могућност одлучивања и без одржавања расправе.³²⁸ Суд „решава без одржавања усмене расправе, само ако је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања, или ако странке на то изричито пристану.“³²⁹ Дакле, видимо да таква могућност постоји ако предмет спора не захтева непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања, што код изборних спорова неретко може бити посреди.

³²³ Z. Tomić, *Pravno, uspravno, upravno*, Beograd, 2011, str. 89.

³²⁴ М. Настић, (2017а), *op.cit.*, стр. 198.

³²⁵ М. Настић, (2017б), *op.cit.*, стр. 139.

³²⁶ Д. Миленковић, *op.cit.*, стр. 107.

³²⁷ J. Jerinić, *op.cit.*, p. 113.

³²⁸ Историјски гледано, у периоду од 1952. до 1996. године било је прописано да је правило одлучивање на нејавној седници, а да је одржавање усмене расправе изузетак. Чак је Србија приликом потписивања Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода ставила резерву на чл. 6 којим се гарантује право на правично суђење, а којом је искључила одржавање усмене расправе у управном спору. Важећим ЗУС-ом усмена расправа је опет проглашена за правило.

Видети: В. Цуцић, Поступак решавања управних спорова, у: Цуцић В. (ур.), *Зборник радова 150 година управног спора у Србији*, Београд, 2019, стр. 167.

³²⁹ Чл. 33 ст. 2 Закона о управним споровима (*Службени гласник РС*, бр. 111/09).

Једно од могућих објашњења за неодржавање расправа јесу кратки рокови и хитност решавања. Наиме, у управном спору постоје предмети који се сматрају нарочито хитним и то су они предмети где су прописани кратки рокови за поступање или је природа управне ствари таква да захтева хитно поступање, а нарочито предмети заштите изборног права, измена у бирачком списку и престанак и потврђивање мандата одборника.³³⁰ Када се узме у обзир чињеница да током изборног процеса може доћи до великог броја жалби, онда је донекле разумљиво неодржавање усмених расправа, нарочито када се томе дода да се у поступку по жалби цени законитост поступања изборних комисија, те усмена расправа није крајње неопходна. Вучетић наводи да је „бесмислено очекивати имплементацију препорука које предлажу јавност расправе на седницама Управног суда, а да се тиме не доведе у питање цео изборни процес, јер постоји страх да одлуке по више стотина жалби не би могле бити донете у прописаним роковима.“³³¹ Штавише, евентуална расправа би се пре могла претворити у једну политичко-демагошку него правно аргументовану расправу.

9.2.2.3 Уставни суд

У процесу заштите изборног права изузетно се може појавити и Уставни суд. Уставом је прописано да Уставни суд решава изборне спорове за које није одређена надлежност судова.³³² Ово је једна теоријска могућност, која се по свему судећи и задржава само на том оквиру. Наиме, када се погледа стање законских решења долази се до закључка да „за уставно правосуђе није остало ништа јер је законодавац решавање изборних спорова *in totum* пренео управном правосуђу.“³³³ Разуме се, ангажовање управног правосуђа у целости је важило до ступања на снагу новог ЗЛИ 2022. године и увођења надлежности виших судова. Од тог момента присутно је и ангажовање виших судова, као судова редовне надлежности, али остаје мисао да за уставно правосуђе није остало ништа. Уставни суд се може јавити као заштитник посланичког мандата по жалби на одлуку у вези са потврђивањем мандата народних посланика.³³⁴ Но, наш фокус је на

³³⁰ Ј. Ивановић, Управни суд Републике Србије (2010-2019), *Бранич*, год. 133, бр. 4, 2020, стр. 135.

³³¹ D. Vučetić, U susret neizbežnoj kodifikaciji izbornog zakonodavstva: Šta treba promeniti u pravnom režimu izbornog prava?, *Polis: časopis za javnu politiku*, br. 9, 2015, str. 14.

³³² Чл. 167 Устава Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 96/06, 115/21 и 16/22).

³³³ D. Stojanović, (2012), *op.cit.*, str. 37.

³³⁴ Т. Маринковић, *op.cit.*, стр. 187.

улози Уставног суда у вези са заштитом изборног права на локалним изборима. Та улога може се вршити на три начина.

Први начин је у поступку нормативне контроле када Уставни суд оцењује уставност закона који уређује локалне изборе. У ранијем делу рада указали смо на одлуке Уставног суда којима је утврђена неуставност појединих одредби Закона о локалним изборима из 2002. и 2007. године.

Други начин јесте поступак одлучивања о изборним споровима. Овај поступак могу захтевом покренути „сваки бирач, кандидат за председника Републике, односно посланика, или одборника као и подносилац предлога кандидата.“³³⁵ Рок за подношење овог захтева износи 15 дана од окончања изборног поступка који се оспорава и он мора да садржи разлоге и доказе због којих се тражи таква врста одлуке о изборном спору.³³⁶ Покретање по службеној дужности није дозвољено. Уставни суд би по правилу требало да одржи јавну расправу на коју позива све учеснике у поступку и представнике органа и организација и стручне јавности, уколико је то потребно.³³⁷ Треба нагласити да циљ овог начина решавања изборних спорова није отклањање минорних неправилности које нису од утицаја на резултате избора. У првом плану је „очување интегритета изборног процеса, а не заштита субјективног права појединца“, па ни не чуди што још увек није било мериторних одлука Уставног суда.³³⁸

Коначно, трећи начин на који Уставни суд може пружити заштиту јесте у поступку по уставној жалби. Изборно право регулисано је у члану 52 Устава где је прописано да „сваки пунолетан, пословно способан држављанин Републике Србије има право да бира и буде биран.“³³⁹ Уставну жалбу могуће је изјавити тек након исцрпљења осталих правних средстава. У контексту локалних избора, уставна жалба би била могућа након коначне одлуке вишег суда по жалби. Уставни суд би тада одлучивао само о уставности судске одлуке којом је коначно решен спор, и то само у светлу заштите Уставом гарантованог права.³⁴⁰ Штавише, право на подношење уставне жалбе резервисано је искључиво за појединца, не и политичку странку јер је став Уставног суда

³³⁵ Чл. 75 Закона о Уставном суду (*Службени гласник РС*, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – одлука УС, 40/15 – др. закон, 103/15, 10/23 и 92/23).

³³⁶ К. Polovchenko, L. Arak, Constitutional court as an authority for dispute resolution, *Periódico do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero e Direito*, no. 2, 2020, p. 425.

³³⁷ М. Nastić, Zаштита изборног права у поступку пред Уставним судом Србије, *Наука, безбедност, полиција*, br. 3, 2013, str. 132.

³³⁸ М. Настић, *Уставна заштита људских права*, Ниш, 2021, стр. 145.

³³⁹ Чл. 52 Устава Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 98/06 и 115/21).

³⁴⁰ D. Stojanović, (2012), *op.cit.*, str. 45.

да само физичко лице може бити ималац изборног права.³⁴¹ У будућности ће бити интересантно видети однос Уставног суда и виших судова у евентуалним поступцима по уставним жалбама.

9.2.3. Поступање вишег суда по жалби

Сам ЗЛИ није прописао да виши суд може одбацити или одбити жалбу, већ се само фокусирао на ситуације и правне последице усвајања жалбе. Нема сумње да применом одговарајућих одредби Закона о управним споровима виши суд може решењем одбацити жалбу или је одбити у форми пресуде. Одбацујућа одлука је она којом се не захвата у питање законитости оспореног акта, већ се иницијални акт одбацује из формалних разлога, док одбијајућа и уважавајућа одлука показују однос према захтеву странке из иницијалног акта којим је покренут поступак.³⁴² У ситуацији да виши суд „усвоји жалбу, он поништава одлуку донету у спровођењу избора, односно радњу предузету у спровођењу избора.“³⁴³ У ЗЛИ се даље наводи да ако „природа ствари то дозвољава и чињенично стање пружа поуздан основ за то“,³⁴⁴ виши суд може и мериторно одлучити по приговору. На овај начин изричито се нормира могућност вишег суда да решава изборни спор као спор пуне јурисдикције. Заправо је задржано решење из раније важећег закона који је уређивао локалне изборе, са разликом у промени надлежности. Наиме, раније је такође постојала могућност да, тада, Управни суд реши по жалби у спору пуне јурисдикције, али је та могућност постојала само за локалне изборе, док за парламентарне није била предвиђена.³⁴⁵ У новом Закону о избору народних посланика изричито је предвиђена могућност Управног суда да на парламентарним изборима решава у спору пуне јурисдикције по поднетим жалбама на одлуке Републичке изборне комисије.³⁴⁶ Управни суд је користио такво овлашћење, на пример када је одбијао да прогласи изборне листе, када је распуштао бирачке одборе или

³⁴¹ М. Настић, (2021), *op.cit.*, стр. 146.

³⁴² Д. Вучетић, Врсте одлука у управном спору, у: Цуцић В. (ур.), *Зборник радова 150 година управног спора у Србији*, Београд, 2019, стр. 179.

³⁴³ Чл. 87 ст. 1 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24).

³⁴⁴ Идентична синтагма може се наћи и у Закону о управним споровима у делу који се тиче пресуде донете у спору пуне јурисдикције. Не можемо да не приметимо нелогичност да ће виши суд, као суд редовне надлежности решавати изборни спор као посебну врсту управног спора и то као спор пуне јурисдикције. Ово је још један прилог који говори против преноса надлежности са Управног суда на месно надлежне више судове.

³⁴⁵ D. Vučetić, D. Janićijević, N. Randjelović, Administrative-judicial protection of electoral right : with analysis of the judicature od Administrative Court of Serbia, *Теме*, no. 3, 2014, p. 1278.

³⁴⁶ Вид. чл. 158 Закона о избору народних посланика (*Службени гласник РС*, бр. 14/22).

налагао понављање гласања на појединим бирачким местима.³⁴⁷ Имајући у виду чињеницу да законодавац инсистира на обавези суда да посебно објасни разлоге из којих није усвојио предлог тужиоца да својом пресудом реши управну ствар,³⁴⁸ то значи да ће виши судови бити обавезни да посебно образложе недоношење одлуке у спору пуне јурисдикције ако је такав захтев претходно истакнут у жалби.

У случају да „виши суд не донесе мериторну одлуку, већ само поништи оспорену одлуку, односно предузету радњу, одговарајућа одлука или радња се предузима најкасније за десет дана од дана када је изборна комисија примила одлуку вишег суда“.³⁴⁹ Рок од десет дана је енормно предуг имајући у виду природу материје, те иначе кратке рокове за одлучивање у домену заштите изборног права. По ранијем решењу изборна комисија је била дужна да радњу или изборе понови у року од седам дана од дана доношење одлуке о поништавању.³⁵⁰ Дакле, не само да је рок био краћи, него се рачунало од дана доношења, а не од дана пријема одлуке. Закон о управним споровима прописује да „када би поништење оспореног акта и поновно вођење поступка пред надлежним органом изазвало за тужиоца штету која би се тешко могла надокнадити а суд је сам утврђивао чињенично стање, обавезан је да одлучи у спору пуне јурисдикције, осим ако је такав спор законом искључен.“³⁵¹ Можда би делотворније решење било увести обавезу вишег суда да сам утврди чињенично стање и да онда донесе мериторну одлуку, јер делује да би то био економичнији начин за који не би било потребно десет дана, нарочито када се узме у обзир формална природа аката изборних комисија који се оспоравају.

Тешко је замислити да би било неопходно да виши суд позива сведоке или користи слична доказна средства која изискују више времена. Одлуке вишег суда по жалби су коначне и против њих се не могу подносити ванредна правна средства из управносудског поступка, односно захтев за преиспитивање судске одлуке и предлог за понављање поступка.

Да ли постоји обавеза суда да одлучи у спору пуне јурисдикције у ситуацијама када је пресудом поништен акт изборне комисије, па у поновном поступку опет буде изјављена жалба? Закон о управним споровима не садржи изричиту одредбу о обавези суда да у таквим ситуацијама реши у спору пуне јурисдикције. Међутим, Законом о

³⁴⁷ Д. Вучетић, Д. Миленковић, *op.cit.*, стр. 1039.

³⁴⁸ Д. Вучетић, (2019), *op.cit.*, стр. 215.

³⁴⁹ Чл. 87 ст. 5 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24).

³⁵⁰ Д. Вучетић, Д. Миленковић, *op.cit.*, стр. 1040.

³⁵¹ Чл. 43 ст. 5 Закона о управним споровима (*Службени гласник РС*, бр. 111/09).

парничном поступку,³⁵² који се сходно примењује у управном спору на питања која нису уређена ЗУС-ом, прописано је да „у случају да је првостепена пресуда већ једанпут била укинута, другостепени суд не може да укине пресуду и упути предмет првостепеном суду на поновно суђење.“³⁵³ У изборном спору првостепеној пресуди еквивалентно је решење изборне комисије, док је виши суд другостепени суд. Стога, ако би решење изборне комисије једанпут било поништено, мишљења смо да виши суд, у случају евентуалне жалбе у поновном поступку, не би могао опет да поништи решење и врати предмет на поновно одлучивање изборној комисији, већ би морао да донесе одлуку у спору пуне јурисдикције.

³⁵² *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 49/13 – одлука УС, 74/13 – одлука УС, 55/14, 87/18, 18/20 и 10/23 – др. закон.

³⁵³ Чл. 387 Закона о парничном поступку (*Службени гласник РС*, бр. 72/11, 49/13 – одлука УС, 74/13 – одлука УС, 55/14, 87/18, 18/20 и 10/23 – др. закон).

X АНАЛИЗА ОДЛУКА ВИШИХ СУДОВА У ПОСТУПКУ ЗАШТИТЕ ИЗБОРНОГ ПРАВА НА ЛОКАЛНИМ ИЗБОРИМА 2023. ГОДИНЕ³⁵⁴

10.1. О значају судске праксе

Пре него што пређемо на анализу одлука, најпре ћемо указати на значај који могу имати судске одлуке. Суд у сваком појединачном случају чињенично стање подводи под правне норме и тако решава правна и фактичка питања. Суд даје „одређен смисао закону и једну одређену вредност при примени, јер закон постаје оно што од њега начине судије приликом његове примене.“³⁵⁵

Уставом је одређено да судије суде на основу „Устава, потврђених међународних уговора, закона, општеприхваћених правила међународног права и других општих аката, донетих у складу са законом.“³⁵⁶ Примећује се да судска пракса формално није извор права, што би на први поглед значило да је суд превасходно орган примене, а не орган креирања права. Међутим, има мишљења која указују да је функција правосуђа заправо конститутивна у правом смислу те речи, јер је судска пресуда та која конкретно чињенично стање повезује са правном последицом.³⁵⁷ Сматрамо да је ово мишљење оправдано. Једна од надлежности Врховног суда јесте „обезбеђивање јединствене судске примене права“,³⁵⁸ што доводи до закључка да се о судској пракси ипак води рачуна. Судије такође воде рачуна о судској пракси како њихова одлука касније не би била укинута или преиначена у жалбеном поступку.

Но, судску праксу не би требало посматрати као догму која важи неограничено, пре свега јер може доћи до промена позитивноправних норми на основу којих суд поступа, па је стога став суда подложен промени. О улози судске праксе Глигорије Гершић записао је следеће: „Њен ауторитет је пре свега унутрашњи, који се заснива на правилности извођења правног правила које је у истим прејудицијама садржано. Кад се суд увери у неспорну обману и погрешност те дедукције и тих пресуда, које су ма колико дуго једнообразно понављане, он онда није обавезан да се и даље придржава таквог

³⁵⁴ Део овог поглавља мастер рада, наслова „Улога виших судова у поступку заштите изборног права на локалним изборима“, био је предмет излагања на међународном научном скупу „Изаови и перспективе развоја правних система у XXI вијеку“ одржаном 17. маја 2024. године на Правном факултету Универзитета у Бањој Луци.

³⁵⁵ Ђ. Тасић, *Увод у правне науке*, Београд, 1941, стр. 77.

³⁵⁶ Чл. 144 Устава Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 96/06, 115/21 и 16/22).

³⁵⁷ Х. Келзен, *Чиста теорија права*, Београд, 2007, стр. 56.

³⁵⁸ Чл. 32 Закона о уређењу судова (*Службени гласник РС*, бр. 10/23).

погрешног схватања и решавања. Али се подразумева да ниједан судија ту праксу у стању једнообразности у решењима и пресудама не сме лакоумно прекидати и реметити, него само кад је дошао до сасвим основаног уверења о погрешности и неправилности дотадашње дедукције.³⁵⁹ На основу овога се закључује да би суд ипак требало да буде опрезан при одлуци да промени дотадашњу судску праксу, тј. да за такву одлуку мора да буде сигуран да је дотадашњи правни став погрешан.

10.2. Кратак преглед одлука по жалбама донетих поводом локалних избора 2023. године

Дана 17. децембра 2023. године истовремено са парламентарним и покрајинским изборима одржани су локални избори у већем броју јединица локалне самоуправе. Они су одржани у 12 градова: Београд, Врање, Крагујевац, Краљево, Крушевац, Лесковац, Лозница, Нови Пазар, Пирот, Прокупље, Смедерево и Шабац, као и у 53 општине: Александровац, Бабушница, Баточина, Бела Паланка, Блаце, Богатић, Бојник, Брус, Варварин, Велика Плана, Велико Градиште, Владимирци, Владичин Хан, Власотинце, Гацин Хан, Голубац, Деспотовац, Димитровград, Дољевац, Жабари, Жагубица, Житораја, Кнић, Коцељева, Крупањ, Куршумлија, Кучево, Лајковац, Лапово, Лебане, Љиг, Љубовија, Мали Зворник, Мало Црниће, Медвеђа, Меровина, Осечина, Параћин, Петровац на Млави, Пожега, Прибој, Пријеполје, Ражањ, Рача, Рековац, Сокобања, Топола, Трговиште, Трстеник, Ћићевац, Ћуприја, Уб и Црна Трава.³⁶⁰ У поступку заштите изборног права до подношења жалбе дошло је у укупно 222 предмета, од тога 17 на локалним изборима у Београду и 205 на локалним изборима у осталим јединицама локалне самоуправе. Од тог броја, одбачено је 40 жалби, чак 172 су одбијене, док је свега 10 жалби усвојено. Број судова који је поступао износи 14, што је нешто више од половине у односу на укупан број виших судова у Републици Србији.³⁶¹ Број предмета по судовима представићемо табеларним приказом.

³⁵⁹ Г. Гершић, *Енциклопедија права*, Београд, 2011, стр 178.

³⁶⁰ Одлука о расписивању избора за одборнике скупштина градова и скупштина општина у Републици Србији (*Службени гласник РС*, бр. 92/23).

³⁶¹ Сагласно одредби чл. 3 Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава (*Службени гласник РС*, бр. 101/13) у Републици Србији постоји 25 виших судова у следећим градовима и општинама: Београд, Ваљево, Врање, Зајечар, Зрењанин, Јагодина, Крагујевац, Краљево, Крушевац, Лесковац, Неготин, Ниш, Нови Пазар, Нови Сад, Панчево, Пирот, Пожаревац, Прокупље, Смедерево, Сомбор, Сремска Митровица, Суботица, Ужице, Чачак и Шабац.

Табела 3. Приказ броја предмета у којима су поступали виши судови у процесу заштите изборног права током локалних избора одржаних 17. децембра 2023. године³⁶²

Назив суда	Укупан број предмета	Жалба се одбацује	Жалба се одбија	Жалба се усваја
Виши суд у Пироту	10	3	6	1
Виши суд у Новом Пазару	27	14	13	0
Виши суд у Лесковцу	7	0	7	0
Виши суд у Шапцу	7	0	3	4
Виши суд у Краљеву	8	0	8	0
Виши суд у Врању	129	21	108	0
Виши суд у Крагујевцу	3	0	3	0
Виши суд у Пожаревцу	7	0	6	1
Виши суд у Крушевцу	2	0	2	0
Виши суд у Нишу	2	0	0	2
Виши суд у Смедереву	1	0	0	1
Виши суд у Ваљево	1	0	1	0
Виши суд у Прокупљу	1	0	1	0
Виши суд у Београду	17	2	14	1
	222	40	172	10

Иако је поступало више од половине виших судова у односу на укупан број виших судова у Србији, можемо приметити да је у релативно малом броју судова број поступака достигао двоцифрен број (Врање, Нови Пазар, Београд и Пирот). Стога се још увек не може говорити о развијеној судској пракси виших судова у управној материји, посебно у судовима који нису имали ни десетак поступака заштите изборног права. Но, ради даљег унапређења и развоја поступања виших судова у овој материји, сматрамо за сходним да се осврнемо на анализу одлука, нарочито имајући у виду чињеницу да је ово „дебитантски наступ“ виших судова након преноса надлежности са Управног суда.

³⁶² Као извор коришћени су подаци унети у регистар приговора на сајту Републичке изборне комисије, <https://www.rik.parlament.gov.rs/prigovori/340927>, датум приступа 24. 04. 2024.

Поступање виших судова ћемо по врстама одлука виших судова, а кроз фазе изборног поступка. Реч је о следећим фазама: 1) фаза формирања органа за спровођење избора; 2) фаза подношења и проглашења изборне листе; 3) фаза гласања; 4) фаза утврђивања и објављивања резултата избора и 5) фаза додељивања мандата. Међутим, није у свакој од наведених фаза било свих врста одлука. Из тог разлога неће бити издвојена свака од наведених фаза код сваке врста одлуке.

10.3. Одбацивање жалбе

10.3.1. Одбацивање жалбе у фази гласања

До одбацивања жалбе у овој фази изборног поступка најчешће је долазило зато што је иста била поднета од стране неовлашћеног лица, као и из разлога неблаговремености. Наиме, Виши суд у Врању је у више својих решења којим је одбацио жалбу дошао до следећег закључка:

„У конкретном случају председник Социјалистичке партије Србије овластио је Јовицу Михајловића да поднесе изборну листу. Међутим из садржине овог овлашћења утврђује се да исти није посебно овлашћен за изјављивање захтева за поништавања гласања на бирачком месту, приговора Општинској изборној комисији општине Трговиште на донету одлуку или другу изборну радњу, нити за подношење жалбе Вишем суду у Врању на одлуку о приговору (подвукао С.М.).“³⁶³

Са друге стране, Виши суд у Новом Пазару је одбацио већи број жалби јер су биле неблаговремене.

„Будући да је ожалбено решење објављено на веб-презентацији Републичке изборне комисије дана 27. 12. 2023. године у 21.34 часова и да се у смислу чл. 85 ст. 1 Закона о локалним изборима жалба могла поднети до 30. 12. 2023. године у 21.34 часова, то је очигледно да је жалба поднета суду по протеку рока.“³⁶⁴

³⁶³ Решење Вишег суда у Врању, Уж. бр. 20/23 од 29. 12. 2023. године. Видети и следеће одлуке Вишег суда у Врању: Решење Уж. бр. 9/23 од 29. 12. 2023. године; Решење Уж. бр. 15/23 од 29. 12. 2023. године; Решење Уж. бр. 8/23 од 29. 12. 2023. године.

³⁶⁴ Решење Вишег суда у Новом Пазару, Уж – 16/24 од 11. 01. 2024. године. Поред ове, до одбацивања је дошло, између осталог, и у следећим одлукама Вишег суда у Новом Пазару: Решење Вишег суда у Новом Пазару, Уж – 19/24 од 11. 01. 2024. године; Решење Вишег суда у Новом Пазару, Уж – 22/24 од 11. 01. 2024. године и Решење Вишег суда у Новом Пазару, Уж – 14/24 од 11. 01. 2024. године.

10.3.2. Одбацивање жалбе у фази утврђивања и објављивања резултата избора

Бирач је поднео приговор на укупни извештај о резултатима избора сумњајући на изборне неправилности јер је изборној комисији испоручено 200 гласачких листића мање. Касније, у поступку по жалби, Виши суд је решењем одбацио жалбу због кршења принципа *ne bis in idem*, јер је установио да:

„У овом случају постоји правоснажна пресуда којом је одбијена жалба, а жалбени наводи у том поступку су идентични са жалбеним наводима бирача у овој правној ствари. Сходно напред наведеном, овај суд налази да су се стекли услови да се жалба одбаци јер већ постоји правоснажна судска одлука донета у изборном спору о истој ствари.“³⁶⁵

Исти суд је у другој ситуацији одбацио жалбу сматрајући да жалилац нема правни интерес за изјављивање жалбе:

„Жалба против ожалбеног решења је изјављена након што је поступљено по захтеву за увид у изборни материјал са поновљеног гласања на бирачком месту. С обзиром на то, односно имајући у виду да је предузет радња у спровођењу локалних избора, јер је од стране изборне комисије омогућен увид у изборни материјал, то подносилац жалбе нема правни интерес за изјављивање жалбе на решење којим је одбачен приговор на рад Општинске изборне комисије због пропуштања да се предузме радња у спровођењу локалних избора.“³⁶⁶

Поред судова, у једној ситуацији жалбу је својим решење одбацила општинска изборна комисија због ненадлежности.

„У решењу Изборне комисије општине Бабушница број 013-10-181/2023-2 од 21. 12. 2023. године, у упутству о правном средству подносиоцу приговора указано је да може изјавити жалбу Вишем суду у Пироту у року од 72 часа од објављивања решења на веб-презентацији Републичке изборне комисије, те је Изборна комисија општине Бабушница ненадлежна за поступање по жалби.“³⁶⁷

³⁶⁵ Решење Вишег суда у Пироту, Уж. бр. 4/24 од 10. 01. 2024. године.

³⁶⁶ Решење Вишег суда у Пироту, Уж. бр. 1/24 од 09. 01. 2024. године.

³⁶⁷ Решење Општинске изборне комисије општине Бабушница бр. 013-10-190/2023-2 од 22. 12. 2023. године.

Мишљења смо да је овакво поступање ОИК погрешно. Наиме, жалба се подноси вишем суду, али преко изборне комисије, те сматрамо да је у овом случају ОИК била дужна жалбу са списима предмета проследи надлежном вишем суду на поступање. Притом се ОИК у свом решењу није позвала ни на једну релевантну одредбу која се односи на жалбу и поступање по жалби.

Погрешним сматрамо и следећи став Вишег суда у Београду:

„Суд је приликом оцене благовремености жалбе, имао у виду да је подносилац жалбу поднео Градској изборној комисији у року од 72 часа од објављивања ожалбеног решења на веб-презентацији Републичке изборне комисије. Међутим, према оцени суда, оваква околност је била без утицаја на доношење другачије одлуке, с обзиром на то да је одредбом члана 85 став 1 Закона о локалним изборима, прописано да се жалба подноси вишем суду, а у складу са којом одредбом закона, ожалбено решење садржи и упутство о правном средству, односно да се жалба предаје Вишем суду у Београду, па се самим тим и неправилно предавање жалбе Градској изборној комисији не може приписати погрешној правној поуци или неукости жалиоца, односно незнању или очигледној омашци.“³⁶⁸

Поступајући суд је овде превидео дужност изборне комисије да у року од 24 часа од пријема жалбе достави жалбу и списе предмета вишем суду. Намеће се питање зашто би изборна комисија била дужна да достави жалбу вишем суду ако се жалба предаје непосредно вишем суду? Зато став суда да се жалба предаје непосредно суду сматрамо погрешним. У овој ситуацији још већи проблем представља немогућност улагања ванредних правних средстава против одлуке вишег суда, па остаје нејасно како странке могу заштитити своја права и правне интересе. Једна од могућности могла би да буде улагање уставне жалбе.

10.4. Одбијање жалбе

10.4.1. Одбијање жалбе у фази формирања органа за спровођење избора

Подносилац проглашене изборне листе поднео је жалбу наводећи да изборна комисија није утврдила да ли члан и заменик члана имају изборно право и пребивалиште

³⁶⁸ Решење Вишег суда у Београду, 4 Уж бр. 1/24 од 15. 01. 2024. године. Идентичан је став и у Решењу Вишег суда у Београду, 6 Уж. 2/24 од 15. 01. 2024. године.

на територији јединице локалне самоуправе, као и то да ли су одборници или кандидати за одборника, јер на седници изборне комисије нико од чланова није приложио доказ о томе. Поступајући по жалби, Виши суд у Шапцу је исту одбио као неосновану јер је, како суд наводи:

„електронском провером у Регистру грађана Градске управе Града Шапца..., потврђено да наведена лица имају бирачко право и пребивалиште на територији Града Шапца и да нису кандидати за одборнике Скупштине Града Шапца.“³⁶⁹

Похвална ја чињеница да је суд у овом случају сам утврдио чињенично стање које се односи на испуњеност услова двоје лица да буду члан и заменика члана у проширеном саставу изборне комисије јер је на тај начин дефинитивно утврђено да наведена лица испуњавају услове, те да су жалбени наводи неосновани. На исти начин Виши суд у Шапцу поступио је и у пресуди Уж-2/23 у којој је дао идентично објашњење.³⁷⁰ Ова пресуда донета је десет минута касније у односу на претходно, судеће веће су чинили исти чланова, те не чуди идентичан став, нарочито имајући у виду сличне жалбене наводе у жалби коју је поднело исто лице као и у предмету Уж-1/23.

На другом месту, решењем градске изборне комисије је одбачен предлог за именовање члана и заменика члана бирачког одбора у проширеном саставу као неблаговремен. Против тог решења поднет је приговор који је одбијен као неоснован, а затим и жалба. Подносилац жалбе наводи да како је предлог за именовање чланова и заменика чланова бирачког одбора у проширеном саставу поднет 02. 12. 2023, а избори су заказани за 17. 12. 2023. године, што значи да је предлог поднет у року. Суд је наведену жалбу одбио као неосновану, те разрешио дилему око начина рачунања рокова:

„Како наведени рок од 15 дана пре дана гласања не представља рок у оквиру кога се подноси предлог за именовање члана и заменика члана бирачког одбора у проширеном саставу, то је последњи дан за благовремено предузимање поменуте изборне радње 01. децембар 2023. године. У прилог наведеном начину рачунања изборних рокова говори чињеница да је..., Републичка изборна комисија донела Роковник за вршење изборних радњи у поступку избора за народне посланике за Народне скупштине, у којем је тачком 1.7. такође утврђено да је рок за достављање предлога за именовање

³⁶⁹ Пресуда Вишег суда у Шапцу, Уж-1/23 од 28. 11. 2023. године.

³⁷⁰ Пресуда Вишег суда у Шапцу, Уж-2/23 од 28. 11. 2023. године.

чланова и заменика чланова бирачких одбора 15 дана пре дана гласања, односно најкасније до 01. децембра 2023. године.“³⁷¹

10.4.2. Одбијање жалбе у фази подношења и проглашења изборне листе

Изборна комисија општине Блаце одбацила је изборну листу као неуредну, јер је назив подносиоца листе „Група грађана: Радимо за Блаце“, док је у спорној изборној листи назив подносиоца изборне листе „Радимо за Блаце“ – Живојин Партић. Подносилац приговора, а касније и жалбе наводи, позивајући се на чл. 78 ст. 1 Закона о избору народних посланика,³⁷² да подносиоцу изборне листе није закључком наложено да исправи, односно допуни документацију. Пресудом је жалба одбијена као неоснована. Гледиште суда је да:

„закључак којим се налаже подносиоцу да недостатке отклони доноси се само у ситуацији када не постоји основ за одбацивање или одбијање изборне листе.“³⁷³

Ситуације у којима се изборна листа одбацује или одбија њено проглашење нису регулисане у ЗЛИ. Стога ће се на те ситуације сходно применити одредбе Закона о избору народних посланика. ЗИНП наводи да се неблаговременно поднета изборна листа, неуредна и изборна листа коју је поднело неовлашћено лице одбацују. Неуредном се сматра она листа чији списак кандидата није поднет на прописаном обрасцу или која не садржи назив изборне листе или назив подносиоца изборне листе или прописане податке о кандидатима.³⁷⁴ У наведеној ситуацији је био погрешно уписан назив подносиоца изборне листе, што се тумачи као непостојање назива подносиоца изборне листе, што *per se* листу чини неуредном, те је став суда правилан. Као пример одбацивања листе која није поднета на прописаном обрасцу можемо навести став Вишег суда у Врању:

„Имајући у виду да је подносилац изборне листе, поднео изборну листу Градској изборној комисији на обрасцу који није прописан, јер не садржи ознаку у горњем десном углу 'образац ГС-1/23', иако је био дужан да изборну

³⁷¹ Пресуда Вишег суда у Лесковцу, Уж бр. 7/2023 од 08. 12. 2023. године.

³⁷² Одредба наведеног става гласи: „Ако подносилац изборне листе није приложио сву документацију која се доставља уз изборну листу и ако постоје други недостаци за проглашење изборне листе који не представљају основ за одбацивање или одбијање изборне листе, Републичка изборна комисија доноси закључак којим налаже подносиоцу да те недостатке отклони у року од 48 часова од објављивања тог закључка на веб-презентацији и указује му коју документацију треба да достави, односно шта треба да уради да би отклонио те недостатке и упозорава га на правне последице ако не отклони недостатке у року.“

³⁷³ Пресуда Вишег суда у Прокупљу, Уж 1/23 од 04. 12. 2023. године.

³⁷⁴ Чл. 76 ЗИНП (Службени гласник РС, бр. 14/22).

*листу поднесе на прописаном обрасцу, правилан је закључак Градске изборне комисије града Врања да је оваква изборна листа неуредна.*³⁷⁵

Закључак којим налаже допуну документације није донела ни Општинска изборна комисија општине Медвеђа, већ је одбила проглашење изборне листе из разлога непоштовања правила о заступљености полова јер је листа имала 39,13% кандидата мање заступљеног пола. Подносилац жалбе је оспорио такво поступање наводећи да је оно супротно у односу на поступање других изборних комисија. Суд је заузео став да је:

*„ожалбеним решењем правилно одбијен приговор из разлога што су у чл. 77 Закона о избору народних посланика изричито наведени основи одбијања проглашења изборне листе, међу којима је и случај у коме нису поштована правила о заступљености полова на изборној листи. ..., Виши суд налази да се у конкретном случају не могу применити одредбе које регулишу начин отклањања недостатака изборне листе (оне које се односе на закључак – прим. С.М.), јер у конкретном случају ради се о недостатку који за последицу има одбијање проглашења изборне листе.*³⁷⁶

Дакле, можемо закључити да су Виши суд у Лесковцу и Виши суд у Прокупљу заузели идентичан став у погледу ситуације када није потребно доносити закључак, а што произлази из одговарајућих одредби ЗИНП. Из разлога непоштовања правила о заступљености полова проглашење изборне листе је одбила и Општинска изборна комисија општине Кучево. Подносилац жалбе је тражио одређивање рока за исправку неправилности, али је Виши суд у Пожаревцу навео да:

*„У конкретном случају, неосновано жалба истиче да је Групи грађана 'Будимо људи – Марија Рајчић' требао да се остави рок и наложи актом да исправи редослед везан за заступљеност полова, јер се у конкретном случају не ради о недостатку који се може отклонити, јер је у конкретном случају прописано да се у оваквој правној ситуацији доноси одлука којом се одбија проглашење изборне листе.*³⁷⁷

Изборна комисија општине Бојник је погрешила када је донела закључак и наложила отклањање недостатака јер изборна листа није имала најмање 40% кандидата мање заступљеног пола. Против решења о проглашењу изборне листе бирач је поднео

³⁷⁵ Пресуда Вишег суда у Врању, Уж 1/23 од 13. 11. 2023. године.

³⁷⁶ Пресуда Вишег суда у Лесковцу, Уж. бр. 3/23 од 01. 12. 2023. године.

³⁷⁷ Пресуда Вишег суда у Пожаревцу, 2 Уж 4/23 од 05. 12. 2023. године.

приговор који је усвојен. Подносилац изборне листе је затим поднео жалбу. Суд је у конкретном случају установио:

„Како није било основа за доношење закључка, односно не ради се о случајевима за које је прописано доношење закључка ради отклањање недостатака, то је по мишљењу Вишег суда, ОИК општине Бојник правилно поступила када је усвојила приговор, поништила решење ОИК Бојник као незаконито и одбила проглашење наведене изборне листе.“³⁷⁸

У другој ситуацији, Општинска изборна комисија општине Кучево је закључком наложила достављање 37 правно ваљаних потписа подршке у року од 48 часова од објављивања закључка на веб-презентацији. Подносилац жалбе је сматрао да је благовремено доставио потписе и тражио проглашење изборне листе. Међутим суд је нашао следеће:

„С обзиром да су 43 изјаве оверене након законом предвиђеног рока, а што се утврђује из поднетих изјава, то су неосновани наводи у жалби напред наведене странке, да је поступила по закључку изборне комисије, и отклонила недостатке који су јој наложени у том закључку.“³⁷⁹

Општинска изборна комисија општине Варварин је подносиоцу изборне листе закључком наложила да допуни документацију, јер су потписи бирача били оверени знатно пре овереног Споразума о образовању групе грађана, што није у складу са законом. Суд је оценио да је:

„Општинска изборна комисија општине Варварин правилно поступила када је одбила приговор подносиоца изборне листе кандидата за одборнике,..., коју је поднела група грађана. Ово стога што подносилац изборне листе није поступио по налогу из Закључка Општинске изборне комисије општине Варварин којим му је наложено отклањање недостатака...“³⁸⁰

Закључком је наложено достављање неопходног броја потписа у Петровцу на Млави. Како подносилац изборне листе није доставио предлог за утврђивање положаја изборне листе националне мањине, Општинска изборна комисија општине Петровац на Млави је утврдила да недостају 272 оверене изјаве бирача. Жалилац је предложио да суд укине ожалбено решење и прогласи изборну листу. Након разматрања списка предмета, Виши суд у Пожаревцу је усвоји следећи став:

³⁷⁸ Пресуда Вишег суда у Лесковцу, Уж. бр. 4/23 од 01. 12. 2023. године.

³⁷⁹ Пресуда Вишег суда у Пожаревцу, 2 Уж 6/23 од 07. 12. 2023. године.

³⁸⁰ Пресуда Вишег суда у Крушевцу, Уж 1/23 од 07. 12. 2023. године.

„Како у конкретном случају подносилац изборне листе уз захтев за проглашење изборне листе није поднео предлог да се поднетој изборној листи утврди да има положај изборне листе националне мањине..., то правилно Изборна комисија општине Петровац на Млави поднету листу није третирао као мањинску листу, те је закључком наложила да се иста допуни тако што ће доставити још 272 оверене изјаве бирача, што подносилац изборне листе није учинио, па је првостепени орган одбио да прогласи ову листу.“³⁸¹

Било је примера да је жалба поднета и у ситуацији када је изборна комисија прогласила изборну листу. У једном од таквих случајева, подносилац жалбе је сматрао да је изборна комисија погрешила када је прогласила изборну листу листом националне мањине јер је један од кандидата за одборника члан странке Јединствене Србије. Гледишта је суда да:

„Законом о локалним изборима није предвиђена обавеза да кандидат за одборника мора да доказује да није члан друге политичке странке или партије, већ је потребно да није општепознато да је кандидат за одборника члан друге политичке странке, о чему је у побијаној одлуци градска изборна комисија дала веома јасне и довољне разлоге које прихвата у свему и овај суд.“³⁸²

Слична ситуација догодила се и на територији града Краљева – приговором је оспорен статус листе националне мањине. Међутим из разлога неблаговремености приговор је одбачен, па није дошло до решавања у меритуму. Жалбом је оспорен начин рачунања рокова. Жалилац је сматрао да треба применити рок од 72, а не рок од 48 часова. Виши суд је установио:

„Опште је правно правило да посебна норма дерогира примену опште норме, што у конкретној изборној ствари значи да се општи рок за изјављивање приговора примењује само у одсуству посебно прописаног рока. Закон о локалним изборима не регулише питање подношења приговора на одлуке о проглашењу изборних листа, док Закон о избору народних посланика детаљно уређује како питање лица која имају право на подношење приговора против, између осталог, и решења о проглашењу изборне листе, тако и рок у коме се наведени приговор подноси. Правилно је Градска изборна комисија

³⁸¹ Пресуда Вишег суда у Пожаревцу, 1 Уж 2/23 од 05. 12. 2023. године.

³⁸² Пресуда Вишег суда у Врању, Уж. бр. 2/23 од 14. 11. 2023. године.

*Града Краљева закључила да се на конкретну изборну ствар примењује посебан рок од 48 часова.*³⁸³

Идентичан став у погледу рока који се треба применити заузео је и Виши суд у Београду:

*„Неосновани су сви жалбени наводи којима се оспорава правилност ожалбене одлуке инсистирањем да је у конкретном случају требало применити општу норму из члана 82 Закона о локалним изборима... У конкретном случају, пошто Закон о локалним изборима не уређује питања подношења приговора против одлуке о проглашењу изборне листе, док то питање посебно уређује Закон о избору народних посланика (чију сходну примену прописује Закон о локалним изборима на питања која нису посебно уређена тим законом), јасно је да се на спорну изборну ствар примењује посебна норма из чл. 79 став Закона о избору народних посланика која дерогира општу норму из члана 82 Закона о локалним изборима.*³⁸⁴

Интересантан је став Вишег суда у Београду који је одбијајући жалбу због недоношења решења по приговору установио да:

*„Градска изборна комисија није била у обавези да евидентира и одлучује о поднетом приговору, обзиром да је чланом 19 став 1 Упутства о начину подношења и поступања у Републичкој изборној комисији по приговорима и по захтевима за поништавање гласања на бирачком месту у иностранству прописано да се приговор подноси Комисији непосредном предајом писарници и путем поште. Како подносилац приговор није поднео непосредно предајом писарници или путем поште, већ је исти доставио путем електронске поште, то није ни постојала обавеза Комисије да о истом одлучује.*³⁸⁵

Овакав став је вредан анализе. Наиме, Закон о локалним изборима прописује сходну примену закона којим се уређује општи управни поступак на одлучивање о приговору. Закон о општем управном поступку (ЗУП) предвиђа да општење органа и странака може бити у писаном или усменом облику, као и то да општење у писаном облику обухвата општење електронском поштом и у папирном облику.³⁸⁶ Даље се ЗУП-ом прецизирају правила о електронском општењу и наводи се да „орган објављује на

³⁸³ Пресуда Вишег суда у Краљеву, бр. 1Уж. 1/23 од 06. 12. 2023. године.

³⁸⁴ Пресуда Вишег суда у Београду, 2 Уж бр. 2/2023 од 24. 11. 2023. године.

³⁸⁵ Пресуда Вишег суда у Београду, 2 Уж бр. 1/23 од 24. 11. 2023. године.

³⁸⁶ Чл. 56 Закона о општем управном поступку (*Службени гласник РС*, бр. 18/16, 95/18 и 2/23 – одлука УС).

својој веб презентацији обавештења о могућности електронског општења између органа и странке, о томе да се органу подносе електронска документа и да орган упућује странци електронска документа, као и о начину на који то чини“, те да „странка електронским путем општи са органом ако се претходно са тим сагласи или ако је то посебним прописом одређено.“³⁸⁷ На сајту Републичке изборне комисије доступан је регистар свих локалних изборних комисија са контакт телефонима и адресама електронске поште.³⁸⁸ Остаје питање да ли се објављивање адресара може сматрати обавештењем о могућности електронског општења.

Са друге стране, посебним прописом јесте одређено електронско општење, имајући у виду чињеницу да ЗЛИ прописује обавезу изборне комисије да телефоном или путем електронске поште обавести подносиоца захтева да је одлука по његовом захтеву донета.³⁸⁹ Зашто би изборна комисија могла подносиоца да обавештава електронским путем, а подносилац не би имао право да се изборној комисији обрати на исти начин? Такође, ЗЛИ као један од обавезних елемената приговора наводи и електронску пошту подносиоца. Чињеница је да у Упутству о начину подношења и поступања у Републичкој изборној комисији по приговорима и по захтевима за поништавање гласања на бирачком месту у иностранству³⁹⁰ није предвиђено електронско општење као начин подношења приговора, али подзаконским актом се не може искључити могућност установљена законом који је акт јаче правне снаге. Другим речима, сматрамо да непредвиђање електронског општења упутством није довољно јак аргумент да суд заузме став да такво општење уопште није дозвољено, већ смо мишљења да је суд у конкретној ситуацији требало да испитује испуњеност услова предвиђених ЗУП-ом.

Изборни спорови неретко могу садржати и политичке примесе, што поступајући суд може довести у незавидан положај и може довести у сумњу његову непристрасност. Таква ситуација догодила се на територији општине Власотинце. Подносилац приговора је навео да је начелник општинске управе истовремено кандидат на изборној листи за парламентарне и локалне изборе, те да је вршећи функцију начелника општинске управе извршио дискриминацију тиме што је донео одлуку да оверитеље потписа прво додели

³⁸⁷ Чл. 57 ст.1 и 2 Закона о општем управном поступку (*Службени гласник РС*, бр. 18/16, 95/18 и 2/23 – одлука УС).

³⁸⁸ Видети: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/105783/adresar-lokalnih-izbornih-komisija.php>, датум приступа 18. 05. 2024. године

³⁸⁹ Чл. 26 ст. 3 Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22 и 35/24).

³⁹⁰ *Службени гласник РС*, бр. 91/23.

изборној листи на којој је кандидат. У поступку по жалби, Виши суд у Лесковцу је установио да:

„важећим правним прописима није утврђена неспојивост истовременог учествовања на локалним и парламентарним изборима у својству кандидата, док чињеница да се конкретно лице налази на положају начелника Општинске управе нема за правну последицу немогућност остваривања пасивног бирачког приликом спровођења локалних избора и избора за народне посланике... Неосновани су наводи жалбе којима жалилац истиче да је постојао основ за изузеће лица која су вршила оверу изјава бирача, с обзиром да се у конкретном случају не ради о лицима која одлучују у поступку проглашења изборне листе...“³⁹¹

Подносилац приговора је сматрао да је Општинска изборна комисија Љиг погрешила када је прогласила поједине изборне листе јер оне нису садржале 40% кандидата мање заступљеног пола, односно, како подносилац наводи имале су 9 кандидата мање заступљеног пола од укупно 23, што износи 39,13%. Наведени приговори су одбачени због неблаговремености. У поступку по жалби, став суда је да је:

„законом прописани рок за подношење приговора преклузиван – материјално правни рок по протеклу кога подносилац приговора губи право да приговором оспорава законитост проглашених изборних листи.“³⁹²

Такође, поднет је и приговор због недоношења решења о збирној изборној листи. Међутим како је одлука о збирној изборној листи донета пре подношења приговора, приговор је одбијен као неоснован. У поступку по жалби, која је одбијена, суд је усвојио врло значајан правни став:

„У конкретном случају одлука о проглашењу изборне листе требало је да се донесе 15 дана пре дана гласања, односно најкасније до 01. 12. 2023. године, али је наведена одлука донета на седници 03. 12. 2023. године, из чега произлази да стоји чињеница да је ОИК општине Рача одлуку о проглашењу збирне изборне листе донела 13 дана пре гласања, уместо 15 дана пре гласања. Међутим, Законом о локалним изборима, и другим сродним прописима, који се на основу овог закона сходно примењују, нису прописане правне последице у случају да се одлука о проглашењу збирне изборне листе донесе по протеклу прописаног рока, односно релевантним

³⁹¹ Пресуда Вишег суда у Лесковцу, Уж. бр. 2/23 од 13. 11. 2023. године.

³⁹² Пресуда Вишег суда у Ваљевоу, Уж. бр. 1/23 од 04. 12. 2023. године.

материјалноправним прописима нису прописане санкције у случају непоступања у утврђеним роковима(подвукао С.М.).³⁹³

У неколико ситуацији Вишем суду у Београду поднете су жалбе у којима су подносиоци тврдили да нису својим потписом подржали изборну листу, те су изразили сумњу да су њихови подаци злоупотребљени. Суд је приликом поступања заузео следеће становиште:

„Наводи бирача Весне Чипчић Алач да је неко незаконито прибавио и употребио њене личне податке и навео их у изјави подрике предметној изборној листи, сами по себи, не представљају законски основ за одбачај, односно одбијање проглашења изборне листе... Бирач може искористити друге механизме правне заштите уколико сматра да су њени лични подаци злоупотребљени, а како је то уосталом закључила и Градска изборна комисија, доносећи побијано решење.“³⁹⁴

10.4.3. Одбијање жалбе у фази гласања

Подносилац проглашене изборне листе је поднео захтев за поништавање избора на бирачком месту. Изборна комисија је наведени захтев третирао као приговор на гласање на бирачком месту и одбила га као неоснован. Радило се о томе да је пала бирачка кутија, што је по оцени жалиоца требало да резултира поништавањем гласања. Суд је нашао да:

„наводи жалбе, као ни приговора, нису основани, а разлози који се наводе у жалби не представљају разлоге за поништај избора који су предвиђени Законом о локалним изборима, а у току изборног процеса ниу учињене ни лаке грешке, а ни тешке грешке.“³⁹⁵

Иако је захтев за поништавање гласања на бирачком месту поднет на обрасцу прописаном за парламентарне изборе, Изборна комисија Града Краљева је такве захтеве третирао као приговор на гласање на бирачком месту и улазила у мериторно решавање.

³⁹³ Пресуда Вишег суда у Крагујевцу, Уж 3/2023 од 10. 12. 2023. године.

³⁹⁴ Пресуда Вишег суда у Београду, 3 Уж бр. 11/2023 од 04. 12. 2023. године. Овакав став исти суд је заузео и у, између осталог, следећим пресудама: Пресуда Вишег суда у Београду, 2 Уж бр. 9/2023 од 03. 12. 2023. године; Пресуда Вишег суда у Београду, 5 Уж бр. 7/2023 од 04. 12. 2023. године; Пресуда Вишег суда у Београду, 4 Уж бр. 12/2023 од 03. 12. 2023. године.

³⁹⁵ Пресуда Вишег суда у Пожаревцу, 2 Уж 8/23 од 27. 12. 2023. године.

Следећи наводе из приговора изборна комисија је донела решење о исправљању грешке у записнику о раду бирачког одбора. Став је суда да:

„Приликом доношења решења о исправљању записника о раду бирачког одбора на спровођењу гласања за избор одборника Скупштине Града Краљева и отклањању очигледне омашке – лаке грешке, није повређен закон.“³⁹⁶

Изборна комисија општине Топола усвојила је приговор и решењем поништила гласање на бирачком месту. Против тог решења жалбе су поднели бирач, кандидат за одборника и два подносиоца проглашене изборне листе. Суд је жалбе одбио наводећи да је:

„Изборна комисија општине Топола правилно закључила да су испуњени законски услови за поништај гласања на наведеном бирачком месту, будући да већи број гласачких листића у гласачкој кутији од броја бирача који су изашли на изборе представља тзв. тешке грешке које за последицу имају поништај гласања на бирачком месту.“³⁹⁷

Занимљиво је гледиште Вишег суда у Пироту, поводом жалбених навода да недостатак 200 гласачких листића указује на изборну крађу и „бугарски воз“:

„Веће Вишег суда у Пироту налази да је изборни процес на свих 86 бирачких места у конкретној ситуацији када је од стране Службеног гласника испоручено 200 гласачких листића мање, спроведен на законит начин. Подносилац жалбе се позива на вероватноћу да су недостајући гласачки листићи искоришћени за изборну крађу, а не позива се да је до изборне крађе заиста и дошло.“³⁹⁸

Исти суд је у још једној својој пресуди указао да морају постојати јаки докази да би дошло до поништавања гласања на бирачком месту:

„Овај суд налази да су наводи у жалби овлашћеног подносиоца наушални, да нису поткрепљени валидним доказима који би могли бити од утицаја на резултате избора на овом бирачком месту, и да је изборна комисија донела правилну и закониту одлуку када је одбила приговор овлашћеног подносиоца.“³⁹⁹

³⁹⁶ Пресуда Вишег суда у Краљеву, Уж. 3/23 од 27. 12. 2023. године.

³⁹⁷ Пресуда Вишег суда у Крагујевцу, Уж. бр. 4/23 од 26. 12. 2023. године.

³⁹⁸ Пресуда Вишег суда у Пироту, Уж. бр. 2/23 од 28. 12. 2023. године.

³⁹⁹ Пресуда Вишег суда у Пироту, Уж. бр. 2/24 од 09. 01. 2024. године.

Ово гледиште сматрамо исправним. Наиме, суштина заштите изборног права не огледа се у томе да судови имају касаторну улогу и својим одлукама иницирају понављање гласања унедоглед. Сврха заштите изборног права је да воља бирача буде испоштована, а природа изборног поступка налаже брзо окончање свих фаза, све до доделе мандата. Стога, у ситуацијама када нема довољно јаких доказа који указују на неправилности које су од утицаја на резултате избора, судови не би требало да поништавају гласање на бирачким местима.

Изборна комисија Града Београда се огласила ненадлежним за поступање јер је подносилац у приговору навео податке који се односе на парламентарне изборе. Суд је овакво поступање оценио исправним:

„Без обзира на то што је у уводу приговора наведено да се приговор подноси Градској изборној комисији за понављање гласања на свим бирачким местима на териториј Градске изборне комисије, из садржине самог приговора произилази да се приговором захтева понављање и поништавање гласања на изборима за народне посланике Народне скупштине, те је за доношење одлуке по приговору надлежна Републичка изборна комисија.“⁴⁰⁰

Подносилац жалбе је сматрао да је првостепени орган био дужан да поучи подносиоца како да уреди поднесак пре него што га је одбацио. Суд је својом пресудом потврдио исправност поступања изборне комисије:

„Полазећи од чињенице да се ради о изборном процесу дефинисаним законом, који је строго формалан у свим фазама којима се спроводи, Градска изборна комисија Града Врања је правилно поступила када је одбацила приговор као непотпун, што је могла учинити и без достављања приговора на уређење, управо из разлога што се ради о формално поступку.“⁴⁰¹

Међутим, оно што је овде проблематично јесте чињеница да је Виши суд у Врању дана 28. 12. 2023. године донео чак 106 пресуда којима је одбио жалбе. Проблематично је што је све пресуде донело веће у истом саставу, па не можемо да се не запитамо на који начин је то постигнуто. Имајући у виду образложење пресуда, оно нас наводи на то да је реч о тзв. „пелцер“ пресудама, што значи да су образложења код свих пресуда битно иста или чак идентична, а само су промењени подаци о жалиоцима. Проста математичка

⁴⁰⁰ Пресуда Вишег суда у Београду, Уж бр. 14/23 од 25. 12. 2023. године.

⁴⁰¹ Пресуда Вишег суда у Врању, Уж. бр. 24/23 од 28. 12. 2023. године. Идентичан је став наведеног суда и у, између осталог, следећим пресудама: Пресуда Вишег суда у Врању, Уж. бр. 46/23 од 28. 12. 2023. године; Пресуда Вишег суда у Врању, Уж. бр. 71/23 од 28. 12. 2023. године; Пресуда Вишег суда у Врању, Уж. бр. 104/23 од 28. 12. 2023. године; Пресуда Вишег суда у Врању, Уж. 115/23 од 28. 12. 2023. године.

рачуница нам говори да је донето нешто више од 13 пресуда по једном сату рада, што несумњиво представља превелико оптерећење за судије. Ово је еклатантан пример који показује да може доћи и до преоптерећености виших судова.

10.4.4. Одбијање жалбе у фази утврђивања и објављивања резултата избора

На решење изборне комисије којим се усваја приговор уложена је жалба којом се указује на непоштовање низа процедуралних правила у вези са утврђивањем резултата избора. Суд је пресудом одбио жалбу јер је утврдио:

„да је приликом примопредаје изборног материјала након завршетка гласања извршена контрола записника о раду бирачког одбора и сачињен је извештај о контроли записника о раду бирачког одбора на спровођењу гласања за избор одборника Скупштине општине Власотинца за бирачко место број 16 у коме нису констатоване грешке у попуњавању записника, нити примедбе чланова бирачког одбора и посматрача рада бирачког одбора.“⁴⁰²

Подносилац изборне листе је поднео приговор којим је тражио поништавање гласања на свим бирачким местима у Шапцу. Исти је одбачен као непотпун. Наведено решење је оспорено јер је подносилац жалбе сматрао да није било кворума на седници изборне комисије. Суд је нашао да:

„Изборна комисија Града Шапца има 22 члана. У раду електронске седнице учествовало је 21 члан ИКГШ и од тога 18 чланова је гласало ЗА одбацавање приговора, а 3 ПРОТИВ одбацавања приговора што неспорно произилази из приложених доказа Градске изборне комисије, тако да су супротна истицања у жалби неоснована.“⁴⁰³

У поступку по жалби, а по претходно изјављеном приговору на укупни извештај резултати гласања, Виши суд у Новом Пазару је утврђивао правну природу рокова и нашао, као и суд у Ваљеву, да је реч о преклузивном року:

„Протеком законом одређених рокова за предузимање конкретне радње односно пропустом подношења приговора када се исти могао по закону поднети о истима се не може одлучивати, а околности да ли је орган надлежан за спровођење локалних избора, односно конкретно ГИК Новог

⁴⁰² Пресуда Вишег суда у Лесковцу, Уж. бр. 8/2023 од 29. 12. 2023. године.

⁴⁰³ Пресуда Вишег суда у Шапцу, Уж 8/2023 од 26. 12. 2023. године.

*Пазара одлучивала у прописаном саставу на шта се жалбом указује, се истеклом рокова дозвољености подношења приговора на донете одлуке у погледу разрешења и именовања заменика председника изборне комисије и заменика чланова исте, више не могу оспоравати.*⁴⁰⁴

10.4.5. Одбијање жалбе у фази додељивања мандата

Подносилац проглашене изборне листе поднео је приговор на решење о додели мандата јер оно није било донето у законом прописаном року. У поступку по жалби, суд је нашао:

*„У конкретном случају ради се о инструкционом року, а не преклузивном, тако да су наводи из жалбе који се односе на то да решење о расподели мандата није донето у року без основа. Осим тога, и у ситуацији да се ради о преклузивном року од 7 дана, исти није прекорачен.*⁴⁰⁵

Приговор на решење о додели мандата поднет је и у Пироту. Градска изборна комисија је одбацила приговор јер се наводи односе на ранију фазу изборног поступка. Суд је нашао:

*„Градска изборна комисија у ожалбеном решењу правилно констатује да се наводи у приговору односе на фазу изборног поступка – спровођење избора који у могли бити изнети само до окончања спровођења избора. Садашња фаза изборног поступка се односи на расподелу мандата на локалним изборима, у вези чега се ни у чему не оспорава одлука изборне комисије. Веће Вишег суда у Пироту је потпуно сагласно са оценом Градске изборне комисије да у овој фази не могу поново бити истицане неправилности у вези са спровођењем изборног поступка.*⁴⁰⁶

⁴⁰⁴ Пресуда Вишег суда у Новом Пазару, Уж – 8/24 од 10. 01. 2024. године.

⁴⁰⁵ Пресуда Вишег суда у Новом Пазару, Уж. 26/24 од 21. 01. 2024. године.

⁴⁰⁶ Пресуда Вишег суда у Пироту, Уж. бр. 5/24 од 25. 01. 2024. године.

10.5. Усвајање жалбе

10.5.1. Усвајање жалбе у фази формирања органа за спровођење избора

Подносилац проглашене изборне листе поднео је приговор због недоношења одлуке по предлогу за именовање члана и заменика члана изборне комисије у проширеном саставу. Како ни по приговору није донета одлука у прописаном року, подносилац је изјавио жалбу. Суд је мериторно одлучио тако што је предложена лица именована за члана и заменика члана изборне комисије у проширеном саставу:

„према стању у списима предмета наведена изборна листа је проглашена решењем Изборне комисије општине Мали Зворник те је благовремено поднела предлог за именовање члана и заменика члана изборне комисије у проширеном саставу који је потпун, а провером која је извршена од стране наведене изборне комисије је утврђено да су наведена лица уписана у бирачки списак на територији општине Мали Зворник и да нису кандидати за одборнике ни на једној одборничкој листи, тако да испуњавају услове.“⁴⁰⁷

Виши суд у Шапцу је у још две ситуације донео пресуду којом је именована члана и заменика члана изборне комисије у проширеном саставу из истих разлога као у наведеном примеру.⁴⁰⁸

10.5.2. Усвајање жалбе у фази подношења и проглашења изборне листе

Изборна комисија општине Велика Плана наложила је закључком отклањање недостатака. Подносилац приговора сматрао је да недостатак који се односи на достављање недостујућих броја потписа заправо не постоји јер је приложен одговарајући број правноваљаних потписа. Приговор је одбијен. Међутим, како је суд нашао:

„У списима предмета налази се списак бирача који су својим потписима подржали изборну листу и оверене изјаве бирача који подржавају изборну листу. Стога су нејасни разлози изборне комисије о недостајућих 500 изјава. Изборна комисија није утврдила и није дала разлоге да ли је омашка приликом попуњавања обрасца изјаве која се састоји у погрешном навођењу назива

⁴⁰⁷ Пресуда Вишег суда у Шапцу, Уж-4/23 од 01. 12. 2023. године.

⁴⁰⁸ Видети Пресуду Вишег суда у Шапцу Уж-3/23 од 01. 12. 2023. године и пресуду Вишег суда у Шапцу Уж-5/23 од 01. 12. 2023. године.

*подносиоца изборне листе таквог значаја да се са сигурношћу не може утврдити којој изборној листи је дата подршка, имајући у виду да је у изјави наведен назив изборне листе.*⁴⁰⁹

Суд је својом пресудом само усвојио жалбу, понишито решење и предмет вратио на поновно одлучивање јер је сматрао да природа ствари и утврђено чињенично стање не пружају поуздан основ за одлучивање у спору пуне јурисдикције. Предмет на поновно одлучивање је вратио и Виши суд у Пожаревцу, уз следеће образложење:

*„Код изнетог чињеничног стања, виши суд налази да је чињенично стање непотпуно утврђено, јер одређене битне чињенице нису цењене, а да су услед тих пропуста у ожалбеном решењу изведени неправилни закључци, а због чега се и правилност примене материјалног права не може са сигурношћу испитати, односно ожалбено решење нема довољно јасних и правилних разлога о одлучним чињеницама. Изборна комисија је у поступку доношења решења пропустила да правилно цени одређене материјалноправне институте, а у вези са доказима који се налазе у списима предмета, услед чега је изостало утврђење свих битних чињеница, а чињенице које су изнете у образложењу ожалбене одлуке нису поуздано утврђене.*⁴¹⁰

Поред враћања предмета на поновно одлучивање, виши судови имају могућност и да реше спор у пуној јурисдикцији. Такву могућност искористио је Виши суд у Нишу у две своје пресуде. Изборна комисија општине Гаџин Хан утврдила је статус листе изборне национале мањине једној проглашеној изборној листи. Приговор против тог решења је одбијен. У поступку по жалби, суд је нашао следеће:

„с обзиром на то да на територији општине Гаџин Хан постоји само једно лице које се изјаснило као припадник руске националне мањине, закључак изборне комисије да су били испуњени сви законски услови прописани Законом о локалним изборима да се утврди да изборна листа има положај изборне листе националне мањине је неправилан и незаконит. Како се ради о пружању заштите права у изборном поступку у коме су прописани кратки рокови, а циљ овог поступка је ефикасна и правремена заштита, те како природа ствари дозвољава и утврђено чињенично стање пружа поуздан основ да суд пресудом реши овај изборни спор, Виши суд у Нишу је усвојио жалбу, поништио решење и решио тако што је усвојио приговор, поништио

⁴⁰⁹ Пресуда Вишег суда у Смедереву, 1 Уж 1/23 од 08. 12. 2023. године.

⁴¹⁰ Пресуда Вишег суда у Пожаревцу, 1 Уж 1/23 од 04. 12. 2023. године.

*решење и одбио предлог да се утврди да изборна листа има положај изборне листе националне мањине.*⁴¹¹

Образложење наведеног суда у погледу разлога за одлучивање у спору пуне јурисдикције сматрамо веома похвалним и значајним за развој судске праксе виших судова у овој материји. Исти суд је идентично поступио и у пресуди Уж 1/23.⁴¹² Међутим, у наведеној ситуацији постоји идентитет подносиоца жалбе, идентитет захтева и идентитет чињеничнг стања као и пресуди Уж 2/23, те сматрамо да је суд требало жалбу да одбаци јер већ постоји правоснажна пресуда у истој управној ствари, а не да улази у меритум.

Било је примера да је поднета и жалба због недоношења решења по приговору. Суд је жалбу усвојио, а приговор одбацио.

*„Размтарајући поднету жалбу овај суд налази да је жалба основана јер изборна комисија није донела одлуку о изјављеном приговору у прописаном року. Обзиром да није донела одлуку овај суд треба да реши мериторно о поднетом приговору. У конкретном случају приговор не садржи ЈМБГ, место и адресу пребивалишта, број телефона и адресу за пријем електронске поште лица које је овлашћено за заступање, као и доказе. Имајући у виду наведено приговор је одбачен.*⁴¹³

10.5.3. Усвајање жалбе у фази утврђивања и објављивања резултата избора

Пресуду у спору пуне јурисдикције донео је и Виши суд у Пироту. У поступку по жалби наведени суд је усвојио жалбу, поништио решење изборне комисије и одбио приговор као неоснован. Ожалбеним решењем је изборна комисија одбацила приговор јер је сматрала да је исти поднет од неовлашћеног лица. Виши суд је на становишту да:

„подносилац приговора, а уједно и подносилац жалбе Ђорђевић Владица је подносилац проглашене изборне листе што се утврђује увидом у Споразум о образовању групе грађана Глас младих где стоји да се за подношење изборне листе овлашћује Ђорђевић Владица, па како је исти подносилац изборне листе то је уједно и овлашћено лице за подношење приговора и жалбе

⁴¹¹ Пресуда Вишег суда у Нишу, Уж 2/23 од 09. 12. 2023. године.

⁴¹² Пресуда Вишег суда у Нишу, Уж 1/23 од 09. 12. 2023. године.

⁴¹³ Пресуда Вишег суда у Шапцу, Уж. 6/2023 од 01. 12. 2023. године.

*(подвукао С.М.) из којих разлога је донета одлука као у ставу првом изреке пресуде, којим је усвојена жалба и поништено решење изборне комисије.*⁴¹⁴

Оно што је веома значајно у овој пресуди јесте став суда да овлашћење за подношење изборне листе у себи прећутну садржи и овлашћење за подношење приговора и жалбе. Подсетимо, Виши суд у Врању је у више својих одлука решењем одбацио жалбу јер подносилац изборне листе није имао изричито овлашћење за подношење жалбе. Овакви ставови представљају неуједначену судску праксу и код субјеката заштите изборног права могу произвести правну несигурност и неизвесност, те би требало наћи начин за хомогенизацију поступања.

Виши суд у Београду је у поступку по жалби због недоношења решења по предлогу за враћање у пређашње стање и приговору установио следеће:

*„Имајући у виду начин спровођења избора, а посебно прописане рокове за вршење изборних радњи у изборном поступку, сходна примена одредаба Закона о општем управном поступку које се односе на институт враћања у пређашње стање није примерене правној природи изборног поступка. Из ових разлога, суд је предлог за враћање у пређашње стање због пропуштања рока за подношење приговора одбацио као недозвољен ставом два диспозитива ове пресуде.*⁴¹⁵

Пошто је одбачен предлог за враћање у пређашње стање самим тим је одбачен и приговор јер је поднет неблаговремено.

⁴¹⁴ Пресуда Вишег суда у Пироту, Уж 1/23 од 28. 12. 2023. године.

⁴¹⁵ Пресуда Вишег суда у Београду, 5 Уж бр. 3/2024 од 18. 01. 2024. године.

XI АНАЛИЗА ОДЛУКА ВИШИХ СУДОВА ДОНЕТИХ У ПОСТУПКУ ЗАШТИТЕ ИЗБОРНОГ ПРАВА НА ЛОКАЛНИМ ИЗБОРИМА 2024. ГОДИНЕ

11.1. Кратак преглед одлука по жалбама донетих поводом локалних избора 2024. године

Локални избори 2024. године одржани су 02. јуна у 14 градова: Ваљево, Вршац, Зрењанин, Јагодина, Кикинда, Ниш, Нови Сад, Панчево, Пожаревац, Сомбор, Сремска Митровица, Суботица, Ужице и Чачак и 52 општине: Ада, Алексинац, Алибунар, Апатин, Ариље, Бач, Бачка Паланка, Бачка Топола, Бачки Петровац, Бела Црква, Беочин, Бечеј, Бољевац, Босилеград, Бујановац, Врбас, Врњачка Бања, Горњи Милановац, Жабал, Житиште, Ивањица, Инђија, Ириг, Кањижа, Ковачица, Ковин, Мали Иђош, Нова Варош, Нова Црња, Нови Бечеј, Нови Кнежевац, Опово, Озаци, Пећинци, Пландиште, Прешево, Рашка, Рума, Свилајнац, Сврљиг, Сента, Сјеница, Србобран, Сремски Карловци, Стара Пазова, Сурдулица, Темерин, Тител, Тутин, Чајетина, Чока и Шид.⁴¹⁶ Истовремено са њима одржани су и избори за одборнике скупштина градских општина Града Београда⁴¹⁷ и Града Ниша,⁴¹⁸ као и Скупштину Градске општине Костолац на територији Пожаревца.⁴¹⁹

Када је заштита изборног права у питању до подношења жалби дошло је у укупно 183 предмета, од којих 27 на изборима на нивоу градских општина и 6 на изборима за Град Београд. Међутим, укупно је било 201 одлука по жалбама, јер су у неколико наврата судови једном пресудом одлучили о два жалбама, а такође је у неколико предмета дошло до улагања жалбе у поновном поступку, након што је претходна усвојена и предмет враћен надлежној изборној комисији на поновно одлучивање. Број одбачених жалби износи 71, одбијених 93, а усвојених 37. Учешће је узело 14 судова, идентично као и на прошлим изборима, с тим што су сада по први пут изборну материју решавали судови у Чачку, Новом Саду, Суботици, Панчеву, Ужицу, Сремској Митровици, Јагодини и Зрењанину. То значи да су, од укупно 25 виших судова у Србији, изборну

⁴¹⁶ Одлука о расписивању избора за одборнике скупштина градова и скупштина општина у Републици Србији (*Службени гласник РС*, бр. 36/24).

⁴¹⁷ Одлука о расписивању избора за одборнике скупштина градских општина Града Београда (*Службени лист Града Београда*, бр. 43/24).

⁴¹⁸ Одлука о расписивању избора за одборнике скупштина градских општина Града Ниша (*Службени лист Града Ниша*, бр. 43/24).

⁴¹⁹ Одлука о расписивању избора за Скупштину градске општине Костолац (*Службени гласник Града Пожаревца*, бр. 6/24).

материју до сада решавала 22 виша суда. Још увек такву надлежност нису „испробали“ судови у Зајечару, Неготину и Сомбору. Број предмета по судовима представимо кроз табелу.

Табела 4. Приказ броја предмета у којима су поступали виши судови у процесу заштите изборног права током локалних избора одржаних 02. јуна 2024. године⁴²⁰

Назив суда	Укупан број предмета	Жалба се одбацује	Жалба се одбија	Жалба се усваја
Виши суд у Нишу	40	9	6	25
	1 – градске општине		1 – градске општине	
	6 – у поновном поступку		6 – у поновном поступку	
Виши суд у Чачку	25	0	16	9
	4 – поновном поступку		4 – у поновном поступку	
Виши суд у Новом Саду	76	51	25	0
Виши суд у Смедереву	2	0	1	1
Виши суд у Суботици	1	0	1	0
Виши суд у Врању	1	1	0	0
Виши суд у Панчеву	2	1	1	0
Виши суд у Ужицу	1	0	1	0
Виши суд у Сремској Митровици	2	1	1	0
Виши суд у Јагодини	1	0	1	0
Виши суд у Ваљево	4	0	4	0
Виши суд у Зрењанину	2	0	2	0

⁴²⁰ Подаци су преузети из регистра приговора, објављеног на сајту Републичке изборне комисије, са стањем на дан 15. 08. 2024. године, преузето са: <https://www.rik.parlament.gov.rs/prigovori/340927>, датум приступа 15. 08. 2024. године.

Виши суд у Краљеву	1	0	1	0
Виши суд у Београду	6	5	1	0
	26 – градске општине	3 – градске општина	21 – градске општине	2 – градске општине
Укупно	164	68	61	35
	27 – градске општине		22 – градске општине	
	10 – у поновном поступку	3 – градске општина	10 – у поновном поступку	2 – градске општине
	201	71	93	37

Као и на претходним изборима, поново се десило да неки судови имају минималан број одлука. Када се погледа број усвојених жалби, Виши суд у Нишу може понети епитет „својеврсног заштитника изборне воље грађана“. У наставку ће бити анализирана поступања судова, по истим оним фазама по којим су анализирани одлуке са локалних избора одржаних децембра 2023. године.

11.2. Одбацивање жалбе

11.2.1. Одбацивање у фази подношења и проглашења изборне листе

На подручју Старе Пазове Општинска изборна комисија је одбацила приговор јер је исти поднет од стране неовлашћеног лица јер по њиховим наводима приговор није поднела коалиција већ једно од двоје физичких лица која су овлашћени подносиоци изборне листе. Жалбом је то оспорено. Нажалост мериоторни исход ове ситуације је изостао јер како је приметио Виши суд у Сремској Митровици:

„Имајући у виду чињеницу да ожалбено решење садржи упутство о правном средству у којем се наводи да подносилац приговора може изјавити жалбу Вишем суду у Сремској Митровици у року од 72 часа од објављивања решења на веб-презентацији Републичке изборне комисије, као и чињеницу да је ожалбено решење објављено на веб-презентацији Републичке изборне

комисије дана 17. 05. 2024. године у 09.21 часова, а да је жалба на писарницу Општинске управе општине Стара Пазова предата дана 20. 05. 2024. године у 10.37 часова, то је протекао рок од 72 часа од објављивања решења на веб-презентацији Републичке изборне комисије, па ја жалбу ваљало одбацити због протека рока.“⁴²¹

11.2.2. Одбацивање у фази гласања

Виши суд у Београду у више наврата је одбацио жалбу из разлога неуредности. Пре одбацивања жалбе суд је наложио подносиоцу да уреди жалбу у року од 3 часа од пријема решења. Међутим достављање решења није било могуће. Суд је констатовао:

„Будући да подносиоцу жалбе није било могуће наложити уређење жалбе, јер у жалби није означена тачна адреса, а због природе изборног спора и хитности спора, нема места сходној примени одредаба Закона о парничном поступку о достављању решења са налогом за уређење, преко огласне табле суда, суд је применом одредбе члана 25 став 3 у вези става 2 Закона о управним споровима, који се сходно примењује на основу одредбе члана 8 став 3 Закона о локалним изборима. одлучио као у диспозитиву решења.“⁴²²

Жалбу у овој фази одбацио је и Виши суд у Врању који је том приликом установио следеће:

„У конкретном случају, др Рагми Мустафа овластио је Тефика Бајрами из села Црнотинце да у име Демократске партије Албанаца, са седиштем у Прешеву, може да преда Општинској изборној комисији у Прешеву Изборну листу 'ДЕМОКРАТСКА ПАРТИЈА АЛБАНАЦА – ДР РАГМИ МУСТАФА', које овлашћење је Тефик Бајрами поднео приликом предаје наведене изборне листе. Међутим, из садржине овог овлашћења утврђује се да исти није посебно овлашћен за изјављивање захтева за поништавање гласања на бирачком месту, приговора Општинској изборној комисији општине

⁴²¹ Решење Вишег суда у Сремској Митровици, Уж-1/24 од 21. 05. 2024. године.

⁴²² Решење Вишег суда у Београду, 6 Уж. бр. 27/24 од 13. 06. 2024. године.

Виши суд у Београду исти став заузео је и у следећим предметима: Решење Вишег суда у Београду, 4 Уж бр. 23/2024 од 13. 06. 2024. године; Решење Вишег суда у Београду, 1 Уж бр. 26/2024 од 13. 06. 2024. године; Решење Вишег суда у Београду, 5 Уж бр. 25/2024 од 13. 06. 2024. године и Решење Вишег суда у Београду, 3 Уж бр. 24/2024 од 13. 06. 2024. године.

*Прешево на донету одлуку или другу изборну радњу, нити за подношење жалбе Вишем суду у Врању на одлуку о приговору.*⁴²³

Овим решењем Виши суд у Врању је поновио свој став који је имао и након локалних избора 2023. године у погледу тога да лице мора бити посебно овлашћено за подношење приговора и жалбе. Са друге стране, тада су постојали судови који су сматрали да овлашћење за подношење листе прећутно у себи садржи и овлашћење за подношење приговора и жалбе.

Пред Вишим судом у Новом Саду дошло је до улагања жалбе на решење којим је одбијен приговор у коме је подносилац приговора тражио поништавање гласање на одређеном бирачком месту. Наведени суд одбацио је укупно 51 жалбу из разлога неблаговремености:

*„Из достављене документације ове изборне ствари, произлази да је жалилац наведену жалбу поднео Градској изборној комисији дана 11. 06. 2024. године у 12.38 часова, непосредном предајом, па како је побијано решење Градске изборне комисије објављено на веб-презентацији Републичке изборне комисије дана 08. 06. 2024. године у 12.37:10 часова, то произлази да је предметна жалба неблаговремена, будући да је изјављена по истеку законом прописаног рока, па је одлука донета као у изреци овог решења.*⁴²⁴

Иначе, Виши суд у Новом Саду је ове жалбе одбацио у два дана, 13. и 14. јуна у четири већа од по троје судија где су три већа донела по 13 одлука, а једно 12. То је много боља организација у односу на пример са претходних локалних избора када је Виши суд у Врању у једном дану у истом већу од троје судија донео чак 106 пресуда којим је одбио жалбу. Притом када поредимо ове две ситуације, неспорно је да је судијама много лакше да одбаце жалбу из разлога неблаговремености, него да улазе у меритум. Свакако треба похвалити организацију и расподелу предмета у Вишем суду у Новом Саду.

На решење Градске изборне комисије Града Ниша којим је одбачен приговор жалбу су потписали лице овлашћено за подношење изборне листе и кандидат на изборној листи који је поднео приговор. Виши суд у Нишу, у укупно девет предмета, овакве случајеве третирао је као две жалбе – једну коју је поднео подносилац изборне

⁴²³ Решење Вишег суда у Врању, Уж. бр. 2/24 од 10. 06. 2024. године.

⁴²⁴ Решење Вишег суда у Новом Саду, Уж. 25/24 од 14. 06. 2024. године. Исти суд слично је резонувао, између осталог, и у следећим одлукама: Решење Вишег суда у Новом Саду, Уж 35/24 од 13. 06. 2024. године; Решење Вишег суда у Новом Саду, Уж. 45/2024 од 13. 06. 2024. године; Решење Вишег суда у Новом Саду, Уж 54/24 од 13. 06. 2024 године; Решење Вишег суда у Новом Саду, Уж – 63/2024 од 14. 06. 2024. године.

листе и другу коју је поднео кандидат за одборника на изборној листи. Жалбе кандидата за одборника наведени суд је усвајао и оне ће бити предмет анализе у каснијем делу рада, док је жалбе подносиоца изборне листе одбацивао са образложењем да:

„У конкретној правној ствари ради заштите изборног права, подносилац изборне листе 'Бирамо Ниш-Ђорђе Станковић', Коалиција 'Бирамо Ниш', коју заступа Милош Нешић из Ниша, није поднео приговор број 013-613/24 од 05. 06. 2024. године. У том смислу, у складу са одредбом чл. 85 Закона о локалним изборима, наведено лице нема право да поднесе жалбу на решење, којим је одлучено о приговору који није поднео, из којих разлога је његова жалба одбачена као недопуштена.“⁴²⁵

11.2.3. Одбацивање у фази утврђивања и објављивања резултата избора

Подносилац приговора сматрао је да утврђени резултати гласања не осликавају вољу грађана јер је на више бирачких места угрожена тајност гласања и вршен притисак на бираче. Приговор је одбијен као неоснован, док је у поступку по жалби Виши суд у Панчеву закључио да је:

„жалба неблаговремена јер је поднета по протеку рока од 72 часа од објављивања на веб-презентацији решења којим је одлучено о приговору подносиоца жалбе, а који је прописан одредбом чл. 85 ст. 1 Закона о локалним изборима, јер се тај рок од 72 часа рачуна од објављивања решења на веб-презентацији, а решење је објављено дана 06. 06. 2024. године у 14.10:30 часова, те је рок за изјављивање жалбе протекао 09. 06. 2024. године у 14.10:30 часова из чега произлази да је жалба поднета дана 10. 06. 2024. године у 10.16 часова неблаговремена.“⁴²⁶

⁴²⁵ Пресуда Вишег суда у Нишу, 20 Уж 21/24 од 12. 06. 2024. године.

Слични закључци могу се наћи у и следећим одлукама Вишег суда у Нишу: Пресуда Вишег суда у Нишу, 25 Уж 20/2024 од 13. 06. 2024. године; Пресуда Вишег суда у Нишу, Уж 19/24 од 13. 06. 2024. године; Пресуда Вишег суда у Нишу, 20 Уж 18/24 од 12. 06. 2024. године.

⁴²⁶ Решење Вишег суда у Панчеву, Уж. 2/24 од 11. 06. 2024. године.

11.3. Одбијање жалбе

11.3.1. Одбијање у фази формирања органа за спровођење избора

Бирач је поднео приговор на решење Градске изборне комисије Града Београда због тога што Одлука о објављивању укупног броја бирача у Граду Београду није садржала поуку о правном средству. Приговор је одбачен јер је поднет од стране неовлашћеног лица. У поступку по жалби, Виши суд у Београду је исту одбио као неосновану и том приликом констатовао:

„У конкретном случају Одлука Градске изборне комисије је акт спроведбеног карактера и то напред наведеног решења Министарства државне управе и локалне самоуправе, против које важећим законима који се примењују у поступку заштите изборног права током спровођења избора за одборнике Скупштине града Београда и то Законом о локалним изборима и Законом о избору народних посланика, као ни Законом о јединственом бирачком списку, није прописано да бирач има право подношења приговора који се односи на наведену одлуку.“⁴²⁷

Подносилац изборне листе приговором је оспорио закључак изборне комисије којим је одређен привредни субјект за штампање гласачких листића. У жалби је истакнуто да је изборна комисија кореспонденцију са ЈП „Службени гласник“ вршила електронским путем што, како жалилац указује, није званичан начин комуникације. Виши суд у Ужицу наводи да је:

„на веб-презентацији ЈП 'Службени гласник' истакнуто обавештење о могућности и начину електронског општења приликом оглашавања у Службеном гласнику РС, што уз цитиране одредбе Закона о општем управном поступку (оне које се односе на правила о електронском општењу – прим. С.М.) указује да су неосновани наводи подносиоца жалбе да кореспонденција путем електронске поште не представља званичан и валидан начин комуникације Градске изборне комисије Града Ужица и ЈП 'Службени гласник'.“⁴²⁸

Дакле, суд је овде указао да је електронско општење између изборне комисије и ЈП „Службени гласник“ дозвољено, јер је таква могућност истакнута на веб-презентацији

⁴²⁷ Пресуда Вишег суда у Београду, 2 Уж. бр. 6/24 од 24. 05. 2024. године.

⁴²⁸ Пресуда Вишег суда у Ужицу, Уж 1/24 од 28. 05. 2024. године.

ЈП „Службени гласник“. Нажалост, суд није ценио да ли је дозвољена електронска комуникација између учесника изборног поступка и бирача са изборном комисијом.

Штампање гласачких листића било је предмет спора и на територији општине Бачке Паланке. Приговором је указано да пошто Закон о локалним изборима не уређује штампање гласачких листића, а да је Законом о избору народних посланика утврђено да се гласачки листићи штампају у ЈП „Службени гласник“, онда би морала да се примени та одредба Закона о избору народних посланика. Виши суд у Новом Саду, у поступку по жалби, је утврдио да се:

„Општинска изборна комисија општине Бачка Паланка у складу са наведеном законском одредбом обратила Јавном предузећу 'Службени гласник' за штампање гласачких листића и других изборних материјала и добила је одговор да је то немогуће из разлога преоптерећености капацитета наведеног јавног предузећа. У таквој фактичкој ситуацији, која је сасвим реална, а са законском обавезом локалне изборне комисије да се стара о законитом спровођењу локалних избора и да обезбеди изборни материјала за спровођење локалних избора, Општинска изборна комисија општине Бачка Паланка морала је да обезбеди други субјект који је у могућности да изврши штампање потребних гласачких листића и осталог изборног материјала, јер би у супротном поступила супротно закону и онемогућила одвијање изборног процеса.“⁴²⁹

11.3.2. Одбијање у фази подношења и проглашења изборне листе

На изборима за одборнике Градске општина Палилула у Нишу дошло је до подношење приговора у коме је подносилац навео да сматра да до проглашење изборне листе има право да мења распоред кандидата на листи. Став је Вишег суда у Нишу да је Општинска изборна комисија Градске општине Палилула правилно закључила:

„да изборна листа подносиоца не испуњава законом прописане услове за проглашење у погледу заступљености полова на изборној листи, што и произлази из достављене изборне листе кандидата за одборнике скупштине Градске општине Палилула, странек НОВО ЛИЦЕ СРБИЈЕ, чији је подносилац изборне листе, подносилац жалбе. Из приложене изборне листе,

⁴²⁹ Пресуда Вишег суда у Новом Саду, Уж 5/24 од 28. 05. 2024. године.

*произлази да редослед кандидата у листи од редног броја шест до редног броја десет не садржи законом прописани услов да међу пет кандидата морају три кандидата бити припадници једног и два кандидата припадници другог пола, што у конкретном случају није.*⁴³⁰

Градска изборна комисија Града Ваљева усвојила је приговор бирача који је указао да два кандидата на једној изборној листи немају право да буду бирани јер су пребивалиште на територији града стекла после 03. јула 2023. године. Том приликом је и поништено решење о проглашењу изборне листе. Подносилац изборне листе је поднео жалбу. Виши суд у Ваљеву установио је да је:

*„ГИК Града Ваљева правилно протумачила напред цитиране одредбе (Закона о допунама Закона о јединственом бирачком списку – прим. С.М.) када је утврдила да спорна два кандидата за одборнике могу бити у бирачком списку према месту пребивалишта које су имали на 03. 07. 2023. године, што није било на територији Града Ваљева, а имајући у виду да је спорна изборна листа поднета 12. 05. 2024. године, после ступања на снагу наведеног Закона.*⁴³¹

У Градској општини Обреновац у Београду подносилац приговора и касније жалбе сматрао је да је Општинска изборна комисија Градске општине Обреновац била дужна да му закључком наложи отклањање недостатака које је садржала изборна листа, а који се односе на непоштовање правила о мање заступљеном полу. Виши суд у Београду утврдио је да су жалбени наводи неосновани јер је:

*„сходно чл. 77 Закона о избору народних посланика овај недостатак за проглашење изборне листе изричито одређен као основ за одбијање изборне листе, те није било законског основа за налагање подносиоцу да отклони наведени недостатак.*⁴³²

Сличног гледишта био је и подносилац изборне листе у Нишу који је сматрао да је изборна комисија пре него што је одбацила изборну листу, прескочила да упути позив за отклањање недостатака. Виши суд у Нишу је оценио да је поступање изборне комисије правилно и законито:

„Правилно је Градска изборна комисија Ниш закључила да изборна листа подносиоца не испуњава законске услове, имајући у виду да наведени

⁴³⁰ Пресуда Вишег суда у Нишу, Уж 2/2024 од 19. 05. 2024. године.

⁴³¹ Пресуда Вишег суда у Ваљеву, Уж. бр. 4/24 од 17. 05. 2024. године.

⁴³² Пресуда Вишег суда у Београду, 6 Уж 4/24 од 20. 05. 2024. године.

*недостаји изборне листе представљају разлог за њено одбацивање, а у складу са одредбом чл. 78 ст. 1 тог закона (Закона о избору народних посланика – прим. С.М.) отклоњиви недостаји су само они недостаји који не представљају разлог за одбацивање или одбијање проглашења изборне листе.*⁴³³

Подсетимо, до сличних ситуација долазило је и поводом локалних избора 2023. године када су подносиоци приговора и жалби сматрали да изборна комисија закључком треба да наложи отклањање овог недостатка. Судови су и тада заузели став да у таквој ситуацији није неопходно доношење закључка јер се ради о недостатку у случају којег се *ex lege* доноси решење којим се одбија проглашење изборне листе.

Непоштовање правила о заступљености полова било је предмет приговора пред Општинском изборном комисијом општине Свилајнац. Подносилац приговора је навео да пошто изборна листа има 13 кандидата припадника једног и 8 кандидата припадника другог пола, онда нису испоштована правила о заступљености 40% припадника мање заступљеног пола. Виши суд у Јагодини, у поступку по жалби, утврдио је следеће:

*„Према налажењу овог суда, а имајући у виду одредбу чл. 41 Закона о локалним изборима на изборној листи мора бити најмање 40% припадника мање заступљеног пола, а у конкретном случају, 40% од 21 кандидата за одборника је 8,4, те се применом општег правила о заокруживању бројева, добија број 8, као законски минимум потребног броја припадника мање заступљеног пола, нарочито имајући у виду да наведеном законском одредбом није јасно прописана примена правила о заступљености полова на изборној листи у оним случајевима када проценат од 40% не представља цео број припадника мање заступљеног пола, као што је то у конкретном случају, односно, на који начин треба одредити број припадника мање заступљеног пола, а да се при том не захтева мање или више од прописаног законског минимума од 40%.*⁴³⁴

Сагласни смо са гледиштем суда да законом нису прописана прецизна правила шта у ситуацији када 40% није цео број. У будућности би требало прецизирати шта се дешава у таквим ситуацијама. Овако је нејасно да ли се примењују математичка правила о заокруживању бројева или је неопходно број кандидата износи први следећи цео број или неко друго решење. У неким ситуацијама на локалним изборима 2023. године судови

⁴³³ Пресуда Вишег суда у Нишу, Уж 3/2024 од 23. 05. 2024. године.

⁴³⁴ Пресуда Вишег суда у Јагодини, Уж. бр. 2/24 од 20. 05. 2024. године.

су одбијали жалбе које су се односиле на решења којима је одбијено проглашење изборне листе јер је проценат мање заступљеног пола износио 39,13% (Виши суд у Ваљевоу и Виши суд у Лесковцу). У конкретном случају 8 кандидата од 21 износи 38,1%. Дакле мање него проценат због којих је долазило до одбијања проглашења изборне листе на претходним изборима.

Вредан пажње је став Вишег суда у Краљевоу у поступку по једној жалби. Наиме, подносилац жалбе је оспорио решење којим је одбачен приговор као неблаговремен јер због нерадних дана услед државних празника почетком маја није био у прилици да приговор преда у законом прописаном року. Суд је установио да је:

„орган поступка, Изборна комисија општине Рашка радио за време празника, те како је странка имала могућност да жалбу преда електронским путем на званичној мејл адреси овог органа, или непосредно физичким путем органу који је обављао своју делатност, то се не може прихватити предње наведени жалбени навод да је услед празника и нерадних дана жалилац био спречен да поднесе жалбу. Ово из разлога што је изборна комисија радила и за време државних и верских празника, због чега нема законских услова за померање рока за први наредни радни дан. Осим наведеног жалилац је имао и законску могућност да правно средство против донетог решења о проглашењу изборне листе достави изборној комисији електронским путем.“⁴³⁵

Овај став је битан због тога што суд упућује странку на подношење правних средстава електронским путем и то чини на више места у својој пресуди. Подсетимо, поводом претходно одржаних локалних избора став Вишег суда у Београду био је да није дозвољено електронско подношење приговора изборној комисији, већ само непосредном предајом или путем поште јер електронско подношење није предвиђено подзаконским актима Републичке изборне комисије. Сада имамо другачију ситуацију где суд утврђује да је електронско општење дозвољено. Овакве ситуације могу изазвати правну несигурност јер се може десити да неке изборне комисије и виши судови прихватају електронско подношење приговора, а неки не, што може створити конфузију код подносилаца правних средстава.

⁴³⁵ Пресуда Вишег суда у Краљевоу, Уж. 1/24 од 09. 05. 2024. године.

На територији општине Житиште подносилац приговора је оспорио решење о проглашењу изборне листе јер, по његовим наводима, назив изборне листе није био исправан. Виши суд у Зрењанину у поступку по жалби је утврдио да је:

„Изборна комисија констатовала да је подносилац приликом подношења изборне листе имао унет назив изборне листе, али да исти није био тачан, те да је подносилац изборне листе уредио изборну листу у складу са налогом из закључка, те да је на тај начин поднео уредну и исправну изборну листу која садржи све потребне елементе за проглашење... Образложење дато у ожалбеном решењу у свему прихвата и овај суд. Имајући у виду цитирану законску регулативу, произлази да је релевантно материјално право, односно законске одредбе цитиране у претходном ставу, Изборна комисија правилно применила, а супротно жалбеном указивању.“⁴³⁶

Исти суд ценио је и наводе жалиоца на неједнако поступање изборне комисије приликом доношења одлука о проглашењу изборних листа:

„Предмет одлучивања суда у конкретном случају није оцена законитости одлука градских и општинских изборних комисија донетих у поступцима проглашења других изборних листа. Позивање подносиоца жалбе на евентуално другачије поступање градских и општинских изборних комисија, те евентуална неконзистентност праксе у истоветним стварима није од утицаја на одлуку овог суда, већ под одређеним условима може да представља основ за остваривање правне заштите друге врсте и садржине. У том смислу наводи које жалилац истиче могу да буду преиспитани пред Уставним судом као државним органом који пружа највишу правну заштиту основним људским правима, па тако и изборном праву, путем контроле уставности и законитости као примарног вида заштите људских права, затим у поступку решавања изборних спорова и у поступку по уставној жалби.“⁴³⁷

У конкретној правној ствари ради се о томе да жалилац прилаже одлуке других изборних комисија које су проглашавале изборне листе које у свом називу не садрже речи „Група грађана.“ Суд је у овом случају указао на сходну примену одредбе ЗИНП-а о називу подносиоца изборне листе на основу које „група грађана у изборној листи као назив подносиоца изборне листе наводи назив утврђен споразумом о образовању групе

⁴³⁶ Пресуда Вишег суда у Зрењанину, Уж-1/24 од 20. 05. 2024. године.

⁴³⁷ Пресуда Вишег суда у Зрењанину, Уж. 2/24 од 22. 05. 2024. године.

грађана који мора да почиње речима: Група грађана.⁴³⁸ Стога се закључује да је овакав став суда исправан, а да су одлуке других изборних комисија потенцијално незаконите. Да сумирамо – суд је заузео став да уколико нека од одлука других изборних комисија садржи правне недостатке, то је требало утврђивати оспоравањем наведених одлука пред изборном комисијом или судом или касније у поступку пред Уставним судом. Идентичног схватања је и Виши суд у Новом Саду:

„Позивање подносиоца жалбе на евентуално другачије поступање градских и општинских изборних комисија по истом или сличном питању, те евентуална неуједначеност праксе доносиоца ожалбеног решења у истоветним стварима није од утицаја на одлуку овог суда, већ под одређеним условима може да представља основ за остваривање правне заштите друге врсте и садржине.“⁴³⁹

Међутим, у овој ситуацији суд је превидео једно од основних начела установљених Законом о општем управном поступку, а то је начело предвидивости. Оно је одређено на следећи начин: „Када поступа у управној ствари, орган води рачуна и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним управним стварима.“⁴⁴⁰ Из тог разлога не може бити потпуно без утицаја евентуална неуједначеност праксе доносиоца ожалбеног решења, како је то суд навео у својој пресуди. Ово не значи да у истим или сличним стварим одлука нужно мора бити истоветна, већ уколико је она различита, треба посебно образложити из којих разлога се она разликује у односу на раније одлуке.

У једној ситуацији као подносилац жалбе се појавио бирач оспоравајући ваљаност решења о проглашењу изборне листе Руске странке. Виши суд у Ваљеву, одлучујући по жалби нашао је да:

„одредбама Закона о локалним изборима, као ни Законом о избору народних посланика није прописана обавеза да на изборној листи и међу онима који подржавају ту изборну листу морају бити припадници националне мањине. Поред тога наводима жалбе се не тврди да су потписи прикупљани незаконито и неправилно, већ се у вези са тим само изражава сумња. При томе подносилац жалбе не износи ниједне друге околности које би несумњиво указивале на намеру да се изигра закон, а таква околност не може

⁴³⁸ Чл. 67 Закона о избору народних посланика (Службени гласник РС, бр. 14/22).

⁴³⁹ Пресуда Вишег суда у Новом Саду, Уж 4/2024 од 21. 05. 2024. године.

⁴⁴⁰ Чл. 5 Закона о општем управном поступку (Службени гласник РС, бр. 18/16, 95/18 – аутентично тумачење и 2/23 – одлука УС).

*бити подршка владајуће странке, код чињенице да је политичким странкама законом дозвољено формирање коалиције.*⁴⁴¹

Овакав став је крајње проблематичан. Тачно је да изборним законима није прописано да на изборној листи морају бити припадници националних мањина. Међутим, Закон о локалним изборима изборну листу националне мањине дефинише као „изборну листу за коју је изборна комисија утврдила да је основни циљ њеног подношења представљање и заступање интереса националне мањине, као и заштита и побољшање права припадника националне мањине, у складу са међународним правним стандардима.“⁴⁴² Такође је забрањено изигравање закона приликом утврђивања да одређена листа има положај листе националне мањине, па ја наведено да се такав предлог одбија ако је носилац листе или кандидат за одборника лице за које је општепознато да је члан друге политичке странке која није странка националне мањине или ако постоје друге околности које указују на намеру изигравања закона.

Једна од тих других околности могла би баш да буде ситуација да на изборној листи националне мањине нису кандидати који су припадници те националне мањине. То онда наводи на закључак да ти кандидати за одборнике неће заступати интересе националних мањина, него своје интересе и да само желе да под повољнијим условима дођу до мандата. Тачан је навод суда да је политичким странкама дозвољено ступање у коалицију. Међутим, коалиција политичке странке националне мањине и друге политичке странке која није странка националне мањине никако не може бити коалиција која заступа интересе националне мањине.

На другој страни, у поступку одлучивања по жалби Виши суд у Смедереву је разматрао да ли је за кандидата за одборника изборне листе румунске националне мањине општепознато да је члан Српске напредне странке:

„Изборна комисија Ковин утврдила је да Викторија Жикић Михај, кандидат под редним бројем 2 на Изборној листи Румунске партије – Илија Шогор-Миша коју је поднела дана 12. 05. 2024. године Румунска партија – Partidul Roman за изборе за одборнике Скупштине општине Ковин расписане за 02. 06. 2024. године, општепознати члан друге странке, на основу сазнања чланова комисије и достављених обавештења од стране Општинског одбора

⁴⁴¹ Пресуда Вишег суда у Ваљевоу, Уж. бр. 1/24 од 08. 05. 2024. године. Идентичан став овај суд је изнео у следећим одлукама: Пресуда Вишег суда у Ваљевоу, Уж. бр. 2/24 од 08. 05. 2024. године и Пресуда Вишег суда у Ваљевоу, Уж. бр. 3/24 од 08. 05. 2024. године.

⁴⁴² Чл. 75 Закона о локалним изборима (Службени гласник РС, бр. 14/22 и 35/24).

*Српске напредне странке, чији је члан Викторија Жикић Михај, а из којих произлази да је била активна у странци и да је то познато у средини у којој се спроводе избори.*⁴⁴³

У овој ситуацији изборна комисија је одбила да призна статус странке националне мањине јер је њеним члановима било познато да је кандидат за одборнике члан Српске напредне странке. Упитно је како тумачити правни стандард „општепознато“. На који начин доказати да је општепознато да је неко лице члан друге странке? Да ли мерило тога треба да буде да одређени број становника зна да је то лице члан друге странке или можда суд то може сазнати на основу натписа у медијима? Или је потребно добити званични податак од странке чији је то лице члан? Пошто не постоје прецизна нормативна мерила, остаје да нам помоћ у томе пружи судска пракса.

Изборна комисија општине Шид је закључком подносиоцу изборне листе наложила отклањање недостатака. У поступку по жалби, Виши суд у Сремској Митровици је утврдио да:

*„Све напред наведено указује да у конкретном случају подносилац жалбе није поступио по Закључку Изборне комисије општине Шид од 12. 05. 2024. године, да нису отклоњени недостаци изборне листе који су били сметња за њено проглашење... те да је правилно поступила Изборна комисија општине Шид када је донела побијано решење и одбила приговор као неоснован.*⁴⁴⁴

Гледиште суда није спорно, али треба указати на један процесни недостатак. Наиме, Виши суд у Сремској Митровици у овој ситуацији жалбу је одбио решењем, а не пресудом како би то требало.

Отклањање недостатака наложила је и Изборна комисија Града Панчева. У поступку по жалби Виши суд у Панчеву је дошао до закључка да је:

„решењем Градске изборне комисије Града Панчева од 17. 05. 2024. године правилно одбијен приговор Групе грађана ПАНЧЕВЦИ 2020 изјављен против решења Изборне комисије Града Панчева од 15. 05. 2024. године из разлога што је Виши суд увидом у списе предмета утврдио да предметни Споразум о образовању групе грађана од 06. 05. 2024. године оверен од стране јавног бележника није сачињен у складу са одредбом чл. 65 Закона о избору народних посланика зато што подносилац изборне листе није означен на начин прописан императивном одредбом чл. 67 ст. 3 Закона о избору

⁴⁴³ Пресуда Вишег суда у Смедереву, Уж 2/24 од 27. 05. 2024. године.

⁴⁴⁴ Решење Вишег суда у Сремској Митровици, Уж-3/24 од 23. 05. 2024. године.

*народних посланика према којој назив подносиоца изборне листе мора да почиње са речима: 'Група грађана'. Тај пропуст није отклоњен ни закључењем анекса споразума од 06. 05. 2024. године...*⁴⁴⁵

11.3.3. Одбијање у фази гласања

Подносилац проглашене изборне листе поднео је приговор јер је у записнику о раду бирачког одбора било наведено да је један члан бирачког одбора говорио како ће довозити људе да гласају и да је на бирачком месту обављао телефонске разговоре. Виши суд у Београду је заузео став да:

*„оваква неправилност која није довела до прекида гласања, а потенцијално до немогућности да гласање на предметном бирачком месту буде настављено, што би даље довело до немогућности да се на том бирачком месту утврде резултати гласања, није по својој природи таква неправилност која може да утиче на резултат гласања на овом бирачком месту, те у том смислу не представља околност која доводи до поништавања гласања на бирачком месту.“*⁴⁴⁶

У овом случају суд је разматрао и питање сразмерности између неправилности и последице коју та неправилност изазива. Сагласни смо са ставом суда да није свака неправилност разлог за велику узбуну и поништавање гласања. Али са друге стране сматрамо да би овакве неправилности, нарочито оне које су описане у записнику о раду бирачког одбора, требало да буду предмет разматрања у прекршајном поступку и да евентуално исходују новчаном казном за одговорна лица.

Подносилац приговора, а касније и жалбе тражио је поништавање гласање на бирачком месту јер, по његовим наводима, потврде о изборном праву за гласање ван бирачког места нису попуњене на прописан начин. Виши суд у Нишу, по увиду у бирачки материјал, оценио је да:

„на бирачком месту није повређена процедура спровођења гласања ван бирачког места која би била од утицаја на законитост спровођења поступка гласања и утврђивања резултата гласања на бирачком месту, а са разлога што из стања изборног материјала јасно произилази да за два бирача који су гласали ван бирачког места постоје уредно попуњене и потписане

⁴⁴⁵ Пресуда Вишег суда у Панчеву, Уж. 1/24 од 20. 05. 2024. године.

⁴⁴⁶ Пресуда Вишег суда у Београду, 2 Уж бр. 16/24 од 11. 06. 2024. године.

*потврде о изборном праву за гласање ван бирачког места и да су та два бирача уредно евидентирана у изводу из бирачког списка.*⁴⁴⁷

Виши суд у Нишу у још неколико наврата је разматрао питање (не)ваљаности попуњавања потврда о изборном праву. У једном предмету, приговором је указано да потврде о бирачком праву за гласање ван бирачког места нису обезбеђене прописаном налепницом. Суд је најпре усвојио жалбу из разлога што образложење ожалбеног решења није одговарало диспозитиву, а затим у поновном поступку по жалби нашао следеће:

*„Без основа се у жалби истиче и то да је коверат са потврдама о бирачком праву за гласање ван бирачког места требало да буде запечаћен посебним налепницама. Наиме, ниједним прописом није утврђена обавеза Градске изборне комисије да коверте у којима се налазе потврде о изборном праву за гласање ван бирачког места запечатити посебним налепницама. Поред тога, коверте у којима су наведене потврде садржане се у сваком случају отварају приликом убацавања гласачких листића у гласачку кутију, те је беспредметно исте печатити посебним налепницама.*⁴⁴⁸

Неопходно је указати и на следећи став овог суда:

*„изостанак уписаног имена и презимена испод потписа у потврди о гласању ван бирачког места није од утицаја за утврђивање идентитета бирача и валидност потврде, јер се идентитет бирача утврђује упоређивањем података из личне карте и уписаних потврде, који садрже законом прописане елементе, међу којима су и име и презиме бирача.*⁴⁴⁹

У више предмета пред Вишим судом у Београду подносиоци жалбе указивали су на неправилности током спровођења гласања. Те неправилности укључују гласање без важећег личног документа, неукључивање представника опозиционих изборних листа у трочлани тим за гласање ван бирачког места и постојање паралелне евиденције бирача. У свим тим предметима Виши суд у Београду заузео је готово идентичне ставове који се огледају у следећем:

„Изјављеном жалбом није указано на било какву неправилност у раду бирачког одбора на спровођењу гласања на изборима за одборнике скупштине градске општине Вождовац, која би у конкретном случају

⁴⁴⁷ Пресуда Вишег суда у Нишу, 23 Уж 25/24 од 14. 06. 2024. године.

⁴⁴⁸ Пресуда Вишег суда у Нишу, 12 Уж 37/24 од 27. 06. 2024. године.

⁴⁴⁹ Пресуда Вишег суда у Нишу, 12 Уж 34/24 од 26. 06. 2024. године.

представљала основ за поништавање гласања на наведеном бирачком месту, будући да су у евиденцији о присутности чланова и заменика чланова бирачког одбора на бирачком месту у сталном саставу и извештају о присутности чланова и заменика чланова бирачког одбора на бирачком месту у проширеном саставу евидентирани и потписани сви чланови бирачког одбора именовани решењима Градске изборне комисије, да је записник о раду бирачког одбора на спровођењу гласања за избор одборника Скупштине градске општине Вождовац потписан од стране свих чланова бирачког одбора, да у рубрици 15 наведеног записника нису наведене примедбе на поступак спровођења гласања (подвукао С.М.) на бирачком месту...⁴⁵⁰

Дакле, став суда је да уколико у записнику о раду бирачког одбора нису констатоване неправилности, онда нема поузданих доказа да су се те неправилности заиста догодиле. Став сматрамо оправданим јер изборне листе управо из разлога заштите својих права имају представнике у сталном и проширеном саставу бирачког одбора. Уколико представнике изборне листе у приговору и жалби тврди да је дошло до неких неправилности, логично је поставити питање због чега то није констатовао у записнику о раду бирачког одбора. Ако нема таквих приговора, суд тешко може утврдити да је дошло до неправилности на које се указује. Идентично је гледиште и Вишег суда у Новом Саду:

„Осим жалбеним наводима, подносилац жалбе конкретним доказима исте и не потврђује, па је у недостатку конкретних доказа, суд жалбене наводе ценио као паушалне и неосноване, с обзиром на то, да из документације у коју жалилац предлаже да суд изврши увид (записник о раду бирачког одбора) не произилази да је на конкретном бирачком месту било неправилности, имајући у виду да је у конкретном случају, записник о раду бирачког одбора сачињен попуњавањем обрасца из члана 46 Закона о локалним изборима и на истом у тачки 8 констатовано да није битно прекида гласања на бирачком

⁴⁵⁰ Пресуда Вишег суда у Београду, 1 Уж бр. 8/24 од 12. 06. 2024. године.

Идентичан став да наводи жалбе нису основани ако претходно није унета примедба у записник о раду бирачког одбора може се наћи у следећим одлукама Вишег суда у Београду: Пресуда Вишег суда у Београду, 4 Уж бр. 9/2024 од 12. 06. 2024. године; Пресуда Вишег суда у Београду, 5 Уж бр. 12/2024 од 12. 06. 2024. године; Пресуда Вишег суда у Београду 6 Уж бр. 13/24 од 12. 06. 2024 године; Пресуда Вишег суда у Београду, 1 Уж. 11/2024 од 12. 06. 2024. године; Пресуда Вишег суда у Београду, 3 Уж бр. 15/24 од 12. 06. 2024. године; Пресуда Вишег суда у Београду, 6 Уж. 7/24 од 11. 06. 2024. године; Пресуда Вишег суда у Београду, 2 Уж бр. 10/2024 од 11. 06. 2024. године.

*месту, док је у тачки 15 констатовано да чланови бирачког одбора нису имали примедбе на поступак спровођења гласања на бирачком месту.*⁴⁵¹

Чак и када има примедби у записнику о раду бирачког одбора, то не значи да ће суд усвојити жалбу. Наиме, Виши суд у Новом Саду разматрајући основаност жалбе нашао је да:

„Осим жалбеним наводима, подносилац жалбе конкретним доказима исте и не потврђује, па је у недостатку конкретних доказа, суд жалбене наводе ценио као паушалне и непоткрепљене. Притом суд је такође имао у виду и чињеницу да је према Записнику о раду бирачког одбора исти сачињавало укупно 14 чланова односно њихових заменика од којих је троје имало примедбе на ток гласања, што при неспорним чињеницама да је у тачки 8 Записника констатовано да није било прекида гласања на бирачком месту, да је извештајем из члана 48 Закона о локалним изборима о контроли записника о раду бирачког одбора на спровођењу гласања, у тачки 1 став 1 констатована да на бирачком месту број 212 не постоје грешке у попуњавању записника и да су резултати гласања логичко-рачунски исправни, води закључку суда о неоснованости жалбе.“⁴⁵²

Наведени суд је као доказ користио и записник о посматрачима рада бирачког одбора:

„записник о раду бирачког одбора сачињен је попуњавањем обрасца из чл. 46 Закона о локалним изборима и на истом је у тач. 8 констатовано да није било прекида гласања на бирачком месту, при чему чињеница да из тач. 15 и 15.1 обрасца произлази да је један члан бирачког одбора имао примедбе на поступак спровођења гласања на бирачком месту, не мења став суда да није било неправилности, из разлога што је записник уредно потписан од стране чланова бирачког одбора и то без приговора осталих чланова бирачког одбора, а посебно из разлога што је у тачки 14 записника о раду бирачког одбора констатовано да су на бирачком месту били представници посматрача, а у Записнику о посматрачима рада бирачког одбора је

⁴⁵¹ Пресуда Вишег суда у Новом Саду, Уж. 12/2024 од 13. 06. 2024. године.

Видети и следеће одлуке: Пресуда Вишег суда у Новом Саду, Уж. 10/24 од 14. 06. 2024. године и Пресуда Вишег суда у Новом Саду, Уж. 11/2024 од 13. 06. 2024. године.

⁴⁵² Пресуда Вишег суда у Новом Саду, Уж 14/24 од 13. 06. 2024. године.

наведено да је на бирачком месту био посматрач представник ЦЕСИД-а, који, као посматрач, није имао примедби на рад овог бирачког одбора.⁴⁵³

Став да уколико није дошло до прекида гласања на бирачком месту, не може доћи до поништавања гласања на том бирачком месту дели и Виши суд у Чачку:

„Околност на коју указује жалилац у приговору и у жалби, да је један бирач, на бирачком месту фотографисао гласачки листић и личну карту, односно неовлашћено користио мобилни телефон, представљало би нарушавање реда на бирачком месту. Због наведеног, бирачки одбор могао је да прекине гласање док се ред не успостави. Како жалилац у жалби и приговору не наводи да је гласање на бирачком месту прекинуто, или да је нарушен ред на бирачком месту, то је по оцени суда, правилно закључивање Изборне комисије Града Чачка у образложењу ожалбеног решења, да наведено не представља неправилност која би утицала на резултат гласања и која може да буде основ за поништавање гласања на бирачком месту.“⁴⁵⁴

Пред истим судом спорно је било питање да ли је било примедби на рад бирачког одбора, с обзиром да у том делу записника није била заокружена ниједна од понуђених опција. Суд је закључио да:

„Суд прихвата дате разлоге из образложења ожалбеног решења изборне комисије и налази да се ради о техничкој грешци која се огледа у пропуштању да се заокружи један од понуђених одговора у рубрици под редним бројем 15, јер у списима предмета не постоји ниједан доказ који би указивао на постојање било какве примедбе на бирачком месту број 33 Града Чачка.“⁴⁵⁵

11.3.4. Одбијање у фази утврђивања и објављивања резултата избора

Подносилац изборне листе оспорио је решење о исправци грешке у записнику о раду бирачког одбора наводећи том приликом да позив за седницу на којој се одлучивало о исправци грешке није добио члан њихове изборне листе у проширеном саставу. Изборна комисија је одбила приговор, а у поступку по жалби Виши суд у Београду је нашао да је:

⁴⁵³ Пресуда Вишег суда у Новом Саду, Уж. 24/24 од 14. 06. 2024. године.

⁴⁵⁴ Пресуда Вишег суда у Чачку, Уж. бр. 11/24 од 13. 06. 2024. године.

⁴⁵⁵ Пресуда Вишег суда у Чачку, Уж. бр. 10/2024 од 13. 06. 2024. године.

Идентичан је став овог суда и у следећој одлуци: Пресуда Вишег суда у Чачку, Уж. бр. 9/24 од 13. 06. 2024. године.

„у конкретном случају на седници изборне комисије присуствовало и одлучивало 7 чланова, 4 заменика и председник, односно укупно 11 чланова и председник, а одлука о исправци записника донета је једногласно, при чему присутни чланови Изборне комисије нису имали примедбе на начин сазивања седнице и на предложени дневни ред, те је очигледно да одлука о исправци не би била другачија ни уз присуство једног члана комисије у проширеном саставу, а који на седницу није био позван.“⁴⁵⁶

У овом случају суд је утврдио да члан изборне комисије није добио позив за седницу, али је сматрао да то није од утицаја јер његово присуство и евентуално неслагање са осталим члановима не би исходовало другачијом одлуком. Не можемо да се на питамо да ли ово значи да председник изборне комисије може да позив за седницу достави само већини чланова изборне комисије, а да остале, пре свега опозиционе представнике, не позове јер њихов глас не би био од утицаја? На тај начин долази до извршавања правила о представљености опозиционих листа у раду изборне комисије. До оваквог става дошло је у више пресуда наведеног суда. Оправдање налазе у мањој важности коју има исправљање грешака у записнику о раду бирачког одбора јер су:

„без утицаја на одлучивање о жалби наводи којима се оспорава правилност заказивања седнице, будући да то не може бити од утицаја на законитост самог решења о исправљању записника о раду бирачког одбора на спровођењу гласања за избор одборника Скупштине градске општине Нови Београд на одређеном бирачком месту у ситуацији када се оспореним решењем не одлучује о изборном праву учесника у изборном процесу, односно бирача, већ се искључиво врши исправка очигледне омашке приликом уноса података техничке природе, односно омашка у погледу броја бирача уписаних у извод бирачког списка за конкретно бирачко место, при чему није од утицаја на коначни резултат гласања на том бирачком месту.“⁴⁵⁷

Следећи овакво резонување Вишег суда у Београду закључујемо да приликом сазивања седнице изборна комисија води рачуна о дневном реду седнице, па када је реч о исправци записника о раду бирачког одбора није неопходно позвати све чланове седнице јер су у питању техничке ствари, а у ситуацији када би се одлучивало о приговорима, онда би требало позвати све чланове. Оваква гледишта суда не сматрамо исправним.

⁴⁵⁶ Пресуда Вишег суда у Београду, 2 Уж бр. 28/2024 од 14. 06. 2024. године.

⁴⁵⁷ Пресуда Вишег суда у Београду, 3 Уж бр. 30/2024 од 15. 06. 2024. године.

Против укупног извештаја о резултатима извештаја приговор је поднео подносилац проглашене изборне листе указујући на неправилности на појединим бирачким местима. У поступку по жалби Виши суд у Београду је установио да:

„Изборна комисија Градске општине Врачар правилно закључује да се приговором на Укупан извештај о резултатима избора не могу поново оспоравати појединачни резултати на бирачким местима, који су садржани у правноснажним и коначним записницима о раду бирачких одбора и решењима о исправљању тих записника јер би то представљало понављање поступка разматрања законитости тих појединачних резултата гласања, чија је законитост и правилност већ правноснажно и коначно оцењена.“⁴⁵⁸

Приговор против укупног извештаја о резултатима избора поднео је и бирач на простору града Суботице наводећи да једна изборна листа није могла да учествује на изборима јер није испоштовала правила о заступљености полова. Виши суд у Суботици је становишта да се:

„у конкретном случају наводима приговора и жалбе не доводи у питање правилност и законитост утврђених резултата садржаних у извештају о укупним резултатима избора за одборнике Скупштине града Суботице, будући да се њима оспорава само проглашење изборне листе бр. 3 из разлога што нису поштована законска правила о заступљености полова на изборној листи. Решење о проглашењу ове изборне листе је правноснажно, као и решење о утврђивању збирне изборне листе, будући да нису били оспорени приговором.“⁴⁵⁹

Премда то није изричито речено, из овог става јасно произлази да се не може приговор против укупног извештаја о резултатима избора оспоравати неправилност која је настала у некој ранијој фази изборног поступка. То је изричито утврдио Виши суд у Чачку:

„Ценећи жалбене наводе у склопу изнетог става о фазама изборног поступка, без утицаја су на одлуку овог суда жалбени наводи који се тичу спровођења избора и с тим у вези позивање на одлуке овог суда о усвајању жалби подносиоца, јер не само да је о истима одлучено, већ се у овој фази изборног поступка не може тражити заштита изборног права због навода

⁴⁵⁸ Пресуда Вишег суда у Београду, 2 Уж бр. 41/2024 од 26. 06. 2024. године.

⁴⁵⁹ Пресуда Вишег суда у Суботици, 4. Уж. 1/24 од 16. 06. 2024. године.

о неправилностима насталих у претходној фази изборног поступка
(подвукао С.М.).⁴⁶⁰

Разматрајући наводе приговора и жалбе поводом укупног извештаја о резултатима избора, Виши суд у Нишу је становишта да:

*„Подносилац жалбе није у поднетом приговору, а ни у самој жалби указао на конкретне грешке приликом обраде и уношења статистичких података, већ само паушално изражава сумњу у тачност унетих и обрађених података, а што не може бити од утицаја на правилност и законитост побијаног решења.“*⁴⁶¹

11.3.5. Одбијање у фази додељивања мандата

Подносилац изборне листе оспорио је решење о додели мандата сматрајући да је било много неправилности и незаконитости у спровођењу изборног процеса. Виши суд у Нишу је става да:

*„Подносилац жалбе не истиче ни конкретне разлоге због којих сматра да је Градска изборна комисија Ниша поступила противно одредби чл. 25 Закона о локалним изборима, посебно из разлога јер се у делу жалбе у коме се то наводи, помиње незаконито спровођење локалних избора, а у конкретном случају се одлучује о законитости и правилности решења о додели мандата. Неосновани су и жалбени наводи подносиоца којима истиче да је услед неправилности и незаконитости у спровођењу изборног процеса, изборној листи број 1 АЛЕКСАНДАР ВУЧИЋ – НИШ СУТРА, додељено 30 мандата, уместо, како то подносилац тврди 29, јер ниједним жалбеним наводом није указано на постојање околности које би утицале на правилност утврђивања броја додељених мандата.“*⁴⁶²

Решење о додели мандата оспорено је и Чачку и то због неправилности у току гласања. Виши суд у Чачку је констатовао да:

„У овој фази изборног поступка, када је Изборна комисија града Чачка донела Решење о додели одборничких мандата, то се законитост тог решења може ценити и испитивати само у смислу одредбе чл. 63 Закона о

⁴⁶⁰ Пресуда Вишег суда у Чачку, Уж. бр. 25/24 од 29. 07. 2024. године.

⁴⁶¹ Пресуда Вишег суда у Нишу, 3 Уж 39/24 од 11. 07. 2024. године.

⁴⁶² Пресуда Вишег суда у Нишу, 23 Уж 40/24 од 25. 07. 2024. године.

локалним изборима. Наведено значи да се испитује да ли је оспорено решење донето у року и под условима прописаним тим чланом закона.⁴⁶³

11.4. Усвајање жалбе

11.4.1. Усвајање у фази подношења и проглашења изборне листе

Против решења Општинске изборне комисије Градске општине Врачар, којим је усвојен приговор подносиоца изборне листе, жалбу је поднео бирач наводећи да је у решењу погрешно утврђено чињенично стање, а онда и погрешно примењен закон јер је Општинска изборна комисија Градске општине Врачар прогласила изборну листу која није испоштовала правила у погледу заступљености полова, као ни правила о неопходним потписима подршке. Усвајајући жалбу, Виши суд у Београду је одбио приговор и мериторно одбио проглашење изборне листе утврђујући да:

„изборна листа 'ДР САВО МАНОЈЛОВИЋ – И ЈА САМ ВРАЧАР – КРЕНИ ПРОМЕНИ' не испуњава законом прописани минимум од 40% у погледу заступљености припадника мање заступљеног пола, будући да је заступљеност кандидата мушког пола за одборнике, на изборној листи, мања од 40% од укупног броја предложених кандидата, па надаље имајући у виду и да два кандидата за одборнике са предметне изборне листе не могу вршити изборно право на територији Градске општине Врачар, с обзиром на то да на дан 02. јул 2023. године, нису имали пријављено пребивалиште у наведеној Градској општини, па самим тим не могу бити уписани у део бирачког списка који се води за Градску општину Врачар, то сходно свему наведеном, суд налази да је у конкретном случају утврђено постојање законских разлога који представљају основ за одбијање изборне листе.“⁴⁶⁴

Општинска изборна комисија општине Сврљиг одбила је да прогласи изборну листу, а затим и приговор на то решење јер је сматрала да су изјаве подршке бирача оверене пре давања сагласности носиоца изборне листе за употребу личног имена, те да су тако бирачи доведени у заблуду. Виши суд у Нишу оцењујући наводе жалбе нашао је да:

⁴⁶³ Пресуда Вишег суда у Чачку, Уж. бр. 26/24 од 13. 08. 2024. године.

⁴⁶⁴ Пресуда Вишег суда у Београду, 4 Уж бр. 5/24 од 21. 05. 2024. године.

„образложење Општинске изборне комисије општине Сврљиг и то да је приговор неоснован јер су изјаве бирача које су дате за подршку наведене изборне листе заправо дате у заблуди, те да је изборна воља бирача за давање подршке наведеној изборној листи изиграна, односно да су бирачи доведени у заблуду о битним околностима од стране подносиоца изборне листе и то у намери да их наведе на давање подршке наведеној изборној листи, за коју није постојала писмена сагласност да се употреби лично име Бранимир Несторовић, те да у том смислу нису били испуњени услови за проглашење наведне изборне листе по оцени Вишег суда у Нишу, не представља правно прихватљиво образложење.“⁴⁶⁵

11.4.2. Усвајање у фази гласања

Подносилац жалбе сматрао је да је Општинска изборна комисија Градске општине Звездара погрешила када је приговор одбацила као непотпун, јер је требало мериторно да одлучи. Виши суд у Београду је усвојио жалбу и поништио ожалбено решење и нашао да:

„имајући у виду образложење побијаног решења, не произлазе разлози за одбачај приговора, односно разлози дати у образложењу решења не упућују на диспозитив одлуке. Ово због тога што је одлука којом је одбачен као непотпун приговор контрадикторна разлозима датим у образложењу, јер овако дати разлози налажу мериторно одлучивање...Како је у конкретном случају побијаном одлуком одбачен приговор као непотпун, а истовремено утврђивано чињенично стање, то диспозитив не одговара образложењу одлуке.“⁴⁶⁶

Приговором је указано да у изборном материјалу недостаје прилог са примедбама које су уложили чланови бирачког одбора. Виши суд у Чачку утврдио је да се:

„не може испитати правилност примене материјалног права, јер из закључка Изборне комисије града Чачка датог у разлозима ожалбеног решења, произилази непотпуно утврђено чињенично стање да је гласање на предметном бирачком месту у свему спроведено у складу са законом, будући да из записника о раду бирачког одбора на спровођењу гласања за избор

⁴⁶⁵ Пресуда Вишег суда у Нишу, Уж 1/24 од 15. 05. 2024. године.

⁴⁶⁶ Пресуда Вишег суда у Београду, 5 Уж бр. 17/2024 од 11. 06. 2024. године.

*одборника Скупштине града Чачка на изборима 02. јуна 2024. године за бирачко место број 28 у Чачку, стоји констатација постојања примедби чланова бирачког одбора на поступак спровођења гласања на том бирачком месту, при чему су се два члана бирачког одбора потписала да су имали примедбе, а након њих и председник бирачког одбора, на тај начин потврђујући да је примила посебну исправу са примедбама која је у прилогу записника и саставни је део истог, а та исправа се, према стању у списима, уопште не налази у прилогу достављеног записника, па је записник о раду бирачког одбора непотпун из чега произилази немогућност да се чињенично стање током гласања на бирачком месту потпуно утврди, односно утврде резултати гласања на том бирачком месту.*⁴⁶⁷

Подносилац приговора указао је да из записника о раду бирачког одбора произлази да у изборном материјалу има два листића вишка. Приговор је одбијен као неоснован. У поступку по жалби Виши суд у Чачку је нашао да:

*„из образложења оспореног решења не произилази да ли је ИК града Чачка извршила преглед изборног материјала и које чињенице је утврдила, као и да ли су на основу извршене контроле записника о раду бирачког одбора у смислу чл. 48 Закона о локалним изборима констатоване евентуалне грешке у попуњавању записника и да ли је о томе сачињен извештај, што би пружало поуздан основ за закључак да ли има места примени чл. 56 Закона о локалним изборима (овај члан регулише поништавање гласања на бирачком месту – прим. С.М.).*⁴⁶⁸

Виши суд у Чачку је у још једној ситуацији поништио решење Изборне комисије Чачка. Радило се о томе да у записнику о раду бирачког одбора није констатовано да ли је први бирач попунио и потписао контролни листић. Суд је утврдио да се о томе није изјаснила ни изборна комисија у свом решењу:

„из наведеног Записника о раду бирачког одбора не може се утврдити да ли је контролни лист уредно попуњен од стране првог бирача, како се то наводи у разлозима ожалбеног решења, јер то из поменутог записника не произилази, већ је у истом само констатовано да је поменуто лице прво дошло на бирачко место и број под којим је исто уписано у изводу из бирачког списка. Поред тога, Изборна комисија града Чачка у образложењу

⁴⁶⁷ Пресуда Вишег суда у Чачку, Уж. бр. 14/24 од 18. 06. 2024. године.

⁴⁶⁸ Пресуда Вишег суда у Чачку, Уж. бр. 12/24 од 13. 06. 2024. године.

*ожалбеног решења није се изјаснила да ли је контролни лист, уколико је попуњен, потписан и од стране бар једног члана бирачког одбора, како то предвиђа напред цитирана одредба чл. 56 ст. 1 Закона о локалним изборима.*⁴⁶⁹

На локалним изборима у Нишу, подносилац приговора је указао на неправилност приликом попуњавања потврда о изборном праву за гласање ван бирачког места. Како је приговор одбијен, изјављена је жалба и Виши суд у Нишу је закључио да је:

*„у побијаном решењу изостала одлучна чињеница о томе на основу чега је Градска изборна комисија утврдила чињенично стање, а на основу којег је донета побијана одлука, те да ли је Градска изборна комисија ценила потврде о гласању ван бирачког места, те од каквог су значаја потврде о изборном праву за гласање ван бирачког места и неправилности на које се приговором указује на укупан резултат гласања на овом бирачком месту. Градска изборна комисија на седници није разматрала ни да ли је извештај о контроли записника о раду бирачког одбора на бирачком месту број 32 ГО Црвени Крст прописно састављен, нити да ли су прописно састављене потврде о гласању ван бирачког места. Стога, према оцени овог суда, поједине одлучне чињенице од значаја за правилно и законито одлучивање у предметној изборној ствари, остале су неутврђене и недовољно разјашњење, а из ког разлога се не могу прихватити ни чињенични ни правни закључци изнети у образложењу побијаног решења, а на којим се решење заснива.*⁴⁷⁰

Виши суд у Нишу у још неколико ситуација је усвојио жалбу и поништио решење изборне комисије јер исто није садржало адекватна појашњења како је утврђено чињенично стање:

*„Дакле, по оцени Вишег суда у Нишу, дато образложење не садржи одлучујуће разлоге у погледу правног основа за оцену органа да је поднети приговор неоснован, односно не садржи оцену наведених доказа, нити наводе о утврђеном чињеничном стању на коме је заснована донета одлука и изведен закључак да је приговор неоснован.*⁴⁷¹

Код оваквог правног стања треба дати једно појашњење. Ситуације у којима суд усвоји жалбу, поништи решење и врати предмет на поновно одлучивање не значе

⁴⁶⁹ Пресуда Вишег суда у Чачку, Уж. бр. 5/24 од 13. 06. 2024. године.

⁴⁷⁰ Пресуда Вишег суда у Нишу, 25 Уж 24/24 од 14. 06. 2024. године.

⁴⁷¹ Пресуда Вишег суда у Нишу, 20 Уж 27/24 од 13. 06. 2024. године.

аутоматски да одлука у поновном поступку мора бити другачија. Другим речима, ситуације у којима суд усвоји жалбу јер је ожалбено решење садржало процесне недостатке не значе да је изрека ожалбеног решења погрешна, већ само да образложење ожалбеног решења на поткрепљује у довољној мери његов диспозитив.

Исти суд поништио је решење Градске изборне комисије Града Ниша јер је оно било неразумљиво:

„по оцени овог суда образложење ожалбеног решења не садржи разлоге за одлуку каква је дата у диспозитиву, будући да је Градска изборна комисија у диспозитиву решења одбацила приговор Милоша Нешића као физичког лица, док је у образложењу констатовала да се ради о приговору Коалиције 'БИРАМО НИШ-ЂОРЂЕ СТАНКОВИЋ' која је поднета преко овлашћеног лица.“⁴⁷²

Градска изборна комисија Града Ниша у пар наврата је одбацила приговоре као неразумљиве јер је у једном делу приговора било наведено да се односи на једно бирачко место, а у другом делу приговора био је наведен број другог бирачког места. Међутим, није познато да ли је ГИК Ниша разматрала допуну приговора. Такође, Виши суд у Нишу је нашао да је:

„Градска изборна комисија у диспозитиву одбацила приговор као неразумљив, док је у образложењу констатовала да су записници о раду бирачких одбора са бирачког места број 7 у Градској општини Медијана и бирачког места број 52 у Градској општини Медијана, уредни, потписани од стране председника и чланова бирачког одбора, да у њима нема унетих примедби на резултат гласања, као и да су подаци о резултатима гласања са ових бирачких места логичко-рачунски исправни. Стога је нејасно како је приговор разматран ако је неразумљив...“⁴⁷³

Дакле, суд у овој ситуацији указује да је нејасно зашто је ГИК Ниша улазила у меритум и разматрала записнике о раду бирачких одбора са бирачких места означених у приговору, ако је претходно приговор одбацила као неразумљив.⁴⁷⁴

У ранијем делу рада указали смо на то да је Виши суд у Нишу у неколико предмета једном пресудом решавао о два жалбама, где је једну одбацио као недопуштену, док

⁴⁷² Пресуда Вишег суда у Нишу, 23 Уж 31/24 од 14. 06. 2024. године.

⁴⁷³ Пресуда Вишег суда у Нишу, 15 Уж 8/24 од 11. 06. 2024. године.

⁴⁷⁴ Овакво је гледиште суда и у следећим одлукама: Пресуда Вишег суда у Нишу, 1 Уж 9/24 од 11. 06. 2024. године; Пресуда Вишег суда у Нишу, 12 Уж 5/24 од 11. 06. 2024. године и Пресуда Вишег суда у Нишу, 15 Уж 12/24 од 11. 06. 2024. године.

је другу, коју је поднео подносилац приговора, усвајао. Жалбе су усвајане из идентичних разлога као у горе наведеним ситуацијама:

„...нејасно је како је и зашто Градска изборна комисија приговор разматрала ако је неразумљив, на који начин је Градска изборна комисија утврдила чињенице о исправности наведених аката бирачких одбора ако је приговор неразумљив, а ове чињенице није разматрала на седницама како то произилази из записника са 40. Седнице Градске изборне комисије Ниш.“⁴⁷⁵

Градска изборна комисија Града Ниша одбацила је приговор као непотпун јер исти није садржао назив подносиоца изборне листе. У наводима жалбе се истиче да је приговор поднело лице које је кандидат за одборника, а не подносилац изборне листе. Ипак, суд је усвајајући жалбу нашао да приговор треба одбацити јер је поднет од неовлашћеног лица, а и непотпун, па је то и урадио:

„У конкретној правној ствари, подносилац приговора је изборна листа 'ДР САВО МАНОЈЛОВИЋ – И ЈА САМ НИШ – КРЕНИ ПРОМЕНИ', коју заступа Дина Марковић из Ниша, а која не спада у круг лица која имају право на заштиту изборног права. Ово из разлога што право на заштиту изборног права, у које спада и право на приговор, имају само лица из члана 80 Закона о локалним изборима, па Виши суд налази да се ради о приговору поднетом од неовлашћеног лица. Такође, у приговору није наведен назив подносиоца изборне листе 'Група грађана Крени-Промени Ниш', те је приговор и непотпун.“⁴⁷⁶

Нисмо до краја сагласни са овим образложењем суда. Наиме, у члану 80 Закона о локалним изборима утврђен је круг лица која имају право на подношење приговора и то тако што је право на приговор подносиоца проглашене изборне листе опште, док одређени круг лица има право на приговор у посебним ситуацијама уређеним законом. Тај круг чине подносилац изборне листе, политичка странка, одборничка група, кандидат за одборника, бирач и лице чије је име у називу изборне листе или подносиоца изборне листе. У конкретном случају, суд није подробно анализирао поменути члан Закона о локалним изборима.

⁴⁷⁵ Пресуда Вишег суда у Нишу, 24 Уж 17/24 од 12. 06. 2024. године.

Идентично је налажење овог суда и у следећим одлукама: Пресуда Вишег суда у Нишу, Уж 16/24 од 13. 06. 2024. године; Пресуда Вишег суда у Нишу, 24 Уж 14/24 од 12. 06. 2024. године и Пресуда Вишег суда у Нишу, Уж 15/24 од 12. 06. 2024. године.

⁴⁷⁶ Пресуда Вишег суда у Нишу, 1 Уж 30/24 од 13. 06. 2024. године.

11.4.3. Усвајање у фази утврђивања и објављивања резултата избора

Подносилац изборне листе поднео је жалбу на решење којим је одбијен приговор на решење изборне комисије којим није дозвољен увид у изборни материјал. Изборна комисија је тврдила да је члан изборне комисије у проширеном саставу испред наведене изборне листе пропустио да то своје право оствари у року од 48 часова од завршетка гласања. Виши суд у Смедереву усвојио је жалбу и поништио решење изборне комисије и том приликом утврдио да:

„У конкретном случају ожалбеним решењем изборне комисије одбијен је приговор КОАЛИЦИЈЕ ПОКРЕНИ СЕ ЗА КОВИН - Срђан Вукша, са образложењем да је Бранислав Попадић из Делиблата члан Изборне комисије општине Ковин у проширеном саставу и да из тог разлога није могао бити овлашћено лице у захтеву КОАЛИЦИЈЕ ПОКРЕНИ СЕ ЗА КОВИН - Срђан Вукша да врши увид у изборни материјал у име Коалиције. Виши суд цени да разлози Комисије нису аргументовани и на закону засновани... Другим речима, члан и заменик члана изборне комисије, сагласно члану 51 Закона о локалним изборима, има право али не и обавезу, да у року од 48 часова од завршетка гласања изврши увид у изборни материјал, а, сагласно члану 9 Упутства за остваривање права на увид у изборни материјал за изборе за народне посланике и председника Републике, захтев за увид у изборни материјал након гласања, када је поднет у смислу члана 8 Упутства, садржи поред осталог, податке о лицу које се овлашћује да изврши увид.“⁴⁷⁷

Овде су у питању два различита рока – рок од 48 часова од завршетка гласања који важи само за члана изборне комисије⁴⁷⁸ и рок од пет дана од дана гласања из Упутства за остваривање права на увид у изборни материјал за изборе за народне посланике и председника Републике.⁴⁷⁹ Код овог другог рока, подносилац изборне листе може овластити лице које ће вршити увид у изборни материјал, а то лице може, по схватању суда, бити и члан изборне комисије.

Изборна комисија Чачка је одбацила приговор против извештаја о контроли записника о раду бирачког одбора јер исти није садржао назив подносиоца изборне

⁴⁷⁷ Пресуда Вишег суда у Смедереву, Уж 3/24 од 17. 06. 2024. године.

⁴⁷⁸ Чл. 51 Закона о локалним изборима (Службени гласник РС, бр. 11/22 и 35/24).

⁴⁷⁹ Службени гласник РС, бр. 91/23.

листе. Виши суд у Чачку указао је на неједнако поступање и дао своје виђење природе одредби о заштити изборног права:

„иста изборна комисија у поступку заштите изборног права за избор одборника Скупштине града Чачка на локалним изборима одржаним 02. 06. 2024. године, мериторно одлучила о изјављеном приговору у коме је на исти начин означен подносилац приговора као и подносилац приговора у овој правној ствари, који је на мериторну одлуку ИК града Чачка поднео жалбу у предмету Вишег суда у Чачку Уж. бр. 15/24 који је о истој одлучио пресудом Уж. бр. 15/24 од 21. 06. 2024. године, па образложење оспореног решења не садржи разлоге због којих је одбацивањем приговора као непотпуног у конкретном случају ИК града Чачка одступила од решења којим је мериторно одлучила, односно које је раније донела у истој односно сличној управној ствари... По оцени овог суда одредбе Закона о локалним изборима треба тумачити у смислу и циљу да се свим учесницима у изборном поступку омогући да се користе изборним правом, правом на контролу избора и правом на правне лекове, што је и интенција законодавца...“⁴⁸⁰

У поменутој пресуди Уж. бр. 15/24 од 21. 06. 2024. Виши суд у Чачку разматрао је жалбу на решење којим је одбијен приговор подносиоца изборне листе. Приговор је поднет због тога што је Изборна комисија Чачка пропустила да донесе извештај о контроли записника о раду бирачких одбора. Изборна комисија је сматрала да таква контрола није ни извршена. Суд је установио:

„У ситуацији када је решењем ИК града Чачка од 04. 06. 2024. године, усвојен захтев подносиоца Коалиције СВИ ЗА ЧАЧАК за контролу записника о раду бирачких одбора, која ће се извршити дана 06. 06. 2024. године у 9 часова у службеним просторијама ИК града Чачка, и да је тог дана, на истом месту и у исто време, према службеној белешци, Коалиција СВИ ЗА ЧАЧАК, која је овластила иста лица да изврше увид по захтеву за увид у изборни материјал и контролу по захтеву за контролу записника о раду бирачких одбора, извршила увид у изборни материјал за гласање на изборима за одборнике, између осталог и у записнике о раду бирачких одбора на утврђивању резултата гласања на БМ, то произлази да је проглашена изборна листа Коалиције СВИ ЗА ЧАЧАК, поред увида у остали изборни материјал,

⁴⁸⁰ Пресуда Вишег суда у Чачку, Уж. бр. 19/24 од 08. 07. 2024. године.

*извршила и контролу записника о раду бирачких одбора по захтеву предвиђеном одредбом чл. 52 Закона о локалним изборима, те се основано у жалби указује да је Изборна комисија града Чачка пропустила да о извршеној контроли записника о раду бирачких одбора сачини извештај и објави га на веб-презентацији у смислу одредбе чл. 53 ст. 1 Закона о локалним изборима, те да је тиме учинила повреду одредбе из чл. 80 Закона о локалним изборима.*⁴⁸¹

Приговором је указано да Одлука Градске изборне комисије Града Ниша о утврђивању прелиминарних резултата избора садржи рачунско-логичке грешке. Пошто је приговор одбијен, изјављена је жалба и Виши суд у Нишу је установио следеће:

*„основано се у жалби подносиоца истиче да су нејасни разлози Градске изборне комисије да је поднети приговор неоснован, јер побијано решење не садржи наводе подносиоца приговора, чињенично стање и разлоге који су били одлучујући, као ни прописе и разлоге с обзиром на утврђено чињенично стање, а који упућују на одлуку из диспозитива... Доношењем нове Одлуке о утврђивању прелиминарних резултата избора, на коју се позива Градска изборна комисија у образложењу побијаног решења, није престала да важи Одлука о утврђивању прелиминарних резултата избора за одборнике Скупштине Града Ниша одржаних 02. 06. 2024. године, те да обе Одлуке егзистирају иако су у њима утврђене различите битне чињенице које су од утицаја на правилност прелиминарних резултата избора.*⁴⁸²

Дакле, и у овој ситуацији решење Градске изборне комисије Града Ниша је поништено због процесних недостатака.

⁴⁸¹ Пресуда Вишег суда у Чачку, Уж. бр. 15/24 од 21. 06. 2024. године.

⁴⁸² Пресуда Вишег суда у Нишу, 1 Уж 13/24 од 11. 06. 2024. године.

ХП ЗАКЉУЧАК

Нови ЗЛП задржава два основна правна средства за заштиту изборног права. У питању су приговор и жалба. Они су на најподробнији начин регулисани у седмој глави закона, с тим што се одредбе, пре свега о приговору, могу наћи и у осталим деловима закона. Поред општих правила о приговору, ЗЛП у својим ранијим деловима регулише и посебна правила о приговору, тачније посебне врсте приговора. Реч је о приговорима који се могу подносити у фази формирања органа за спровођење избора (изборна комисија и бирачки одбори) и у фази кандидовања где спадају приговори против решења о проглашењу или одбијању проглашења изборне листе, као и против решења о одбацавању изборне листе.

У претходном делу текста закона у односу на седму главу регулисана је нарочито интересантна врста приговора – приговор на гласање на бирачком месту. Овај приговор на располагању је подносиоцима проглашене изборне листе и бирачима. Према је за подносиоце проглашене изборне листе овај приговор општег карактера, када су у питању бирачи као могући подносиоци, они су двоструко ограничени. Најпре су ограничени местом за које могу поднети ово правно средство (само за бирачко место на коме су уписани у извод из бирачког списка), а затим разлозима (само ако их је бирачки одбор неосновано спречио да гласају или ако им је повређено право на слободно и тајно гласање). Покушали смо да укажемо на хипотетичке ситуације када ће бирачи бити у ситуацији да поднесу приговор на гласање на бирачком месту и дошли до закључка да су им „руке везане“. Стога, сматрамо да би *de lege ferenda* требало ојачати положај бирача и омогућити им да својом савесношћу штите регуларност изборног процеса.

Даље, извршена анализа је показала да велики проблем код решавања приговора представља састав изборних комисија. Конкретније, изборне комисије раде у сталном и проширеном саставу и њихови чланови су углавном кројени по политичким шавовима. Нарочито када се узме у обзир чињеница да они не морају бити дипломирани правници, долази се до закључка да представници неправне струке у изборним комисијама тешко да могу допринети рационалнијем правном закључивању у поступку решавања приговора. Нажалост, овај проблем је тешко решив, па се стога изјављивање приговора може доживети чисто као испуњавање једне формалности пре него што подносилац буде у могућности да суду изјави жалбу.

Када је жалба у питању, главна непознаница била је како ће виши судови поступати у процесу заштите изборног права, по новоустановљеној надлежности.

Објашњење законодавца је, а то је мишљење и председнице Управног суда, да ће се диверзификацијом надлежности Управни суд растеретити. Ово објашњење је прихватљиво, међутим шта ако дође до оптерећења виших судова? Проблематична је и немогућност подношење било редовног, било ванредног правног средства против одлуке по жалби. Шта у ситуацији ако одлука вишег суда буде проблематична, а не постоји могућност њеног поновног преиспитивања? Тада као једина могућност остаје подношење уставне жалбе. Такође, требало би поразмислити и о увођењу правног средства у ситуацији да виши суд не донесу одлуку по жалби у прописаном року, будући да по тренутном стању позитивног законодавства не постоји правна последица.

Примери из упоредног права показују да су државе бивше Југославије различито решиле питање надлежности судова за поступање по жалбама у поступцима заштите изборног права на локалним изборима. Тако је у Црној Гори и Хрватској надлежан Уставни суд, у Северној Македонији и Словенији управни судови, а у Босни и Херцеговини Апелационо одељење Суда Босне и Херцеговине. Свака од ових држава има неку особеност у регулативи заштите изборног права на локалним изборима. У Црној Гори постоји позитивно „ћутање“ управе, у Хрватској постоји услов минималног броја бирача за подношење приговора, док су у Северној Македонији рокови за одлучивање по приговору незамисливо кратки и износе свега два часа од пријема. Са друге стране, у Словенији се рокови рачунају на дане, а не на сате, док у Босни и Херцеговини Централна изборна комисија може да изрекне и новчану казну.

Избори одржани децембра 2023. године и јуна 2024. године били су прва прилика за више судове да поступају у домену заштите изборног права. Од укупно 25 виших судова на територији Републике Србије, прилику да одлучује по жалбама имале су судије у 22 виша суда. Изборне спорове нису решавали Виши суд у Сомбору, Виши суд у Неготину и Виши суд у Зајечару. Премда се још увек не може говорити о развијеној пракси, може се говорити о њеним зачецима, па и убудуће треба анализирати одлуке виших судова. О развијеној пракси не може се говорити и из разлога што је већи број судова имао релативно мали број предмета, свега десетак, а неки ни толико, па још увек нису имали прилику да изборне спорове решавају у пуном обиму.

Када је одбацивање жалбе у питању до њега је најчешће долазило из два разлога. Први се тиче неблаговремености, док се други односи на изјављивање жалбе од стране неовлашћеног лица. Остали разлози из којих је долазило до одбацивања жалбе односе се на непостојање правног интереса жалиоца и принцип *ne bis in idem*, као и због тога што подносилац није уредио жалбу остављеном року. Приликом доношења решења о

одбацивању, Виши суд у Београду је заузео став да се жалба подноси непосредно суду, а не изборној комисији. Овакав став је проблематичан јер ЗЛИ прописује дужност изборне комисије да жалбу са списима предмета достави суду. Виши суд у Врању сматра да подносилац изборне листе мора бити посебно овлашћен за подношење правних средстава, док са друге стране Виши суд у Пироту наводи да је подносилац изборне листе аутоматски овлашћено лице за подношење приговора и жалби. Реч је о неуједначеној судској пракси, на шта се у теорији указивало као највећој опасности нових законских решења о промени надлежности. Нажалост, већ на првим изборима у којима су виши судови поступали дошло је до неслагања. Виши суд у Врању поновио је овај став и у једној одлуци поводом локалних избора 2024. године.

Неуједначеност судске праксе јавила се и у погледу непоштовања правила о заступљености полова. Наиме, Виши суд у Јагодини указао је да законом није јасно прецизирано шта у ситуацији када 40% не представља цео број, па је применом правила о заокруживању бројева одбио жалбу у којој је указано да изборна листа садржи 8 кандидата мање заступљеног пола од 21 кандидата на листи, што би износило нешто више од 38%. На другој страни, неки од судова (у Ваљеву и Лесковцу) су одбијали жалбе на решење којим се одбија проглашење изборне листе јер су оне садржале нешто више од 39% мање заступљеног пола, али мање од 40%.

Са друге стране, постоје и случајеви уједначене праксе у примени законских одредби који се односе на налагање исправљања недостатака закључком. Ставови да није неопходно доношење закључка када је изборна листа неуредна можемо наћи код виших судова у Прокупљу, Врању, Београду, Нишу, Лесковцу и Пожаревцу. Међутим у овим ситуацијама законом је било јасно регулисано када није неопходно доносити закључак, па су судови само правилно применили законске одредбе. Сагласни у ставу да се приговором и жалбом на укупан извештај о резултатима избора не може указивати на неправилности у некој од ранији фаза изборног поступка су судови у Суботици, Чачку и Београду.

Своје ставове о односу Закона о избору народних посланика и Закона о локалним изборима образложили су Виши суд у Краљеву и Београду тако што су навели, да пошто ЗЛИ не уређује питање подношења приговора против одлуке о проглашењу листе, а ЗИНП уређује, онда треба применити посебан рок из ЗИНП-а, а не општи из ЗЛИ. Вредно помена је схватање Вишег суда у Београду по коме није дозвољено електронско подношење приговора изборној комисији, већ само путем поште и предајом на писарници. Делује нам да овакав став није најисправнији, те се надамо да ће у

будућности бити донет другачији став у погледу оваквог начина општења странака и изборне комисије. Управо супротно је гледиште Вишег суда у Краљеву који је у својој пресуди жалиоцу указао да је током периода државних празника имао могућност да приговор изборној комисији упути и електронским путем.

Виши суд у Крагујевцу имао је прилику да цени правну природу рокова прописаних за доношење збирне изборне листе и заузео став да је реч о инструкционом року с обзиром да су нису предвиђене правне санкције. Исправним сматрамо став суда у Пироту да када нема валидних доказа, суд не може донети одлуку којом би поништио гласање на бирачком месту. Сличан став деле и судови Београду, Новом Саду, Нишу и Чачку. Они су приликом разматрања жалбе као доказ користили записнике о раду бирачких одбора и записнике о посматрачима и уколико није било примедби заузимали су ставове да наводи жалбе нису праћени одговарајућим и довољно поузданим доказима.

Указали смо и на потенцијалну преоптерећеност виших судова до које може доћи током избора. Пример за то десио се у Врању, када је суд у једном дану, у истом већу донео чак 106 пресуда. С обзиром да је реч о врло сличним образложењима, то нас наводи да закључак да су у питању тзв. пелцер пресуде где је суд само код првих неколико пресуда озбиљно утврдио чињенично стање и исто образложио, а код осталих само мењао податке о подносиоцу жалбе. Не можемо, а да се не запитамо да ли на овај начин долази до извргавања заштите изборног права? Слична ситуација десила се и пред Вишим судом у Новом Саду, али је он поступио организацијски много одговорније. Судије тог суда су у четири различита већа у два различита дана одбациле 51 жалбу због неблаговремености. Притом је судијама лакше да одбаце жалбу, него да улазе у мериторно решавање.

Једно од важнијих питања јесте питање заступљености националних мањина, па из тих разлога се њима омогућава учешће на изборима под повољнијим условима. Но, неретко може доћи до злоупотребе. Разматрајући једну жалбу, Виши суд у Ваљеву је заузео став да није прописано да на изборној листи странке националне мањине сви кандидати морају бити припадници те националне мањине. Овакав став је збиља проблематичан јер у неку руку даје могућности за злоупотребу. Уколико неки кандидат за одборнике, а касније евентуално и одборник испред изборне листе националне мањине није припадник те националне мањине, како ће и да ли ће он штитити интересе националне мањине? Другачије је поступио суд у Смедереву када је, правилно примењујући законске одредбе, изборној листи одбио да призна статус изборне листе

националне мањине јер је за једног кандидата било општепознато да је члан друге политичке странке која није политичка странка националне мањине.

Када је усвајање жалбе у питању, иако је законом предвиђена могућност виших судова да спор реше у пуној јурисдикцији, мали број судова се одлучио за такав вид поступања. Виши суд у Нишу донео је пресуду којом је усвојио жалбу и поништио решење изборне комисије, те одбио да се утврди да изборна листа има положај изборне листе руске националне мањине јер на територији јединице локалне самоуправе по последњем попису живи само један припадник руске националне мањине, док је Виши суд у Пироту усвојио жалбу, поништио решење којим је одбачен приговор, али и одбио приговор. До мериторног решавања приликом усвајања жалбе долазило је у ситуацијама када је жалба поднета због недоношења решења. Примери за то су пресуде суда у Шапцу и Београду. Посебно је интересантан предмет пред Вишим судом у Београду имајући у виду да је подносилац поднео предлог за повраћај у пређашње стање због пропуштања рока за изјављивање приговора. Оправдан је став суда да у изборним поступцима због њихове природе и кратких рокова није дозвољено враћање у пређашње стање. У вези са локалним изборима одржаним јуна 2024. године, највише жалби усвојио је Виши суд у Нишу. Међутим, оне су усвајане углавном из процесних недостатака ожалбених решења. У поновним поступцима у тим предметима све изјављене жалбе су одбијене.

Може се рећи да су неке теоријске недоумице које смо имали у погледу способности и спремности виших судова да решавају управну материју отклоњене. Међутим, оне које се тичу неуједначене судске праксе су се показале делом тачним. Надамо се да ће у будућности виши судови показати више храбрости и упустити се у решавање управног спора у пуној јурисдикцији. Међутим, пре тога требало би изменити одговарајуће прописе и отклонити дилеме око правног основа виших судова да поступају у управној материји. Ипак, када се узму у обзир све чињенице могло би се рећи да је поступање виших судова током децембарских и јунских локалних избора добило прелазну оцену.

ЛИТЕРАТУРА

1. Angelov Goran, Treći talas reforme lokalne samouprave u Makedoniji – lokalna samouprava u Makedoniji, u: Zlokapa Zdravko, Damjanović Dušan (ur.), *Modeli organizacije lokalne samouprave – Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija*, Beograd, 2008, PALGO centar, str. 130-181;
2. Bailey Delia, Caught in the Act: Recent Federal Election Fraud Cases, in: Alvarez Michael R., Hall Thad E., Hyde Susan D. (ed.), *Election fraud – detecting and deterring electoral manipulation*, Washington, 2008, Brookings institution press, pp. 89-98.
3. Borhart Klaus-Diter (Borchardt Klaus-Dieter), *Abeceda prava EU*, Luksemburg, 2017, Kancelarija za publikacije Evropske unije;
4. Bursać Dejan, *Osnovi reforme izbornog sistema*, Beograd, 2024, Institut za filozofiju i društvenu teoriju;
5. Vasović Vučina, Goati Vladimir, *Izbori i izborni sistemi*, Beograd, 1993, IBN Centar, NIP Radnička štampa.
6. Vasović Vučina, *Savremene demokratije I*, Beograd, 2012, Službeni glasnik;
7. Vranješ Nevenko, Organizacija lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, *Strani pravni život*, god. 60, br.2, 2016, str. 169-184;
8. Vujašković Nikola, Upravnopravni aspekti prebivališta i boravišta građana, *Pravo – teorija i praksa*, god. II, poseban broj, 1985, str. 75-83;
9. Вучетић Дејан, Анализа управно-судске заштите изборног права пружене поводом локалних избора 2016. године, у: Обрадовић Горан (ур.), *Усклађивање права Србије са правом ЕУ*, Ниш, 2020, стр. 93-118;
10. Вучетић Дејан, (2019), Врсте одлука у управном спору, у: Цуцић Вук (ур.), *Зборник радова 150 година управног спора у Србији*, Београд, 2019, Управни суд, Правни факултет Универзитета у Београду, стр. 177-219;
11. Вучетић Дејан, (2022), Делотворност механизма правне заштите изборног права на изборима одржаним 2022. године – већ виђено или корак напред?, *Српска политичка мисао*, год. 29, вол. 78, бр. посебно издање 4, 2022, стр. 401-422;
12. Vučetić Dejan, Decentralisation of City Administration and Competences of Decentralised City Units, *Croatian and comparative public administration*, no. 1, 2016, pp. 107-136;
13. Вучетић Дејан, (2020) Заштита изборног права на локалним изборима, у: Јовановић Милан (ур.), *Приручник за спровођење локалних избора*, Београд, 2020, Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије, стр. 239-255;
14. Вучетић Дејан, Инстанциона заштита изборног права – по приговору странке или по службеној дужности?, у: Димитријевић Предраг (ур.), *Заштита људских и мањинских права у европском правном простору*, Ниш, 2013, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 341-356;
15. Vučetić Dejan, Janićijević Dejan, Randjelović, Nebojša, Administrative-judicial protection of electoral right : with analysis of the judicature od Administrative Court of Serbia, *Теме*, no. 3, 2014, pp. 1273-1294;
16. Вучетић Дејан, Миленковић Дејан, Заштита изборног права у управном спору, у: Јовановић Милан, Вучићевић Душан (ур.), *Како, кога и зашто смо бирали*, Београд, 2020, Службени гласник, стр. 1027-1041;
17. Вучетић Дејан, Мојашевић Александар, Правни и економски положај градских општина у Републици Србији, у: Мировић Дејан (ур.), *Право у функцији развоја друштва*, Косовска Митровица, 2019, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, стр. 561-577;

18. Вучетић Дејан, Поступак заштите изборног права на локалним изборима у Републици Србији, у: Димитријевић Предраг (ур.), *Заштита људских и мањинских права у европском правном простору*, Ниш, 2015, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 131-146;
19. Вучетић Дејан, *Правни режим и институције енглеске локалне самоуправе*, Ниш, 2017, Медивест;
20. Vučetić Dejan, The most important changes in the Serbian system of territorial decentralization, *Facta universitatis*, no. 1, 2007, p. 39-46;
21. Vučetić Dejan, U susret neizbežnoj kodifikaciji izbornog zakonodavstva: Šta treba promeniti u pravnom režimu izbornog prava?, *Polis: časopis za javnu politiku*, br. 9, 2015, str. 12-17;
22. Vučetić, Dejan, What needs to be changed in Serbian legal regime on electoral right protection?, *Facta universitatis: law and politics*, no 2, 2015, pp. 149-160;
23. Gendzwill Adam, Kjaer Ulrik, Steyvers Kristof, From perennial bridesmaids to fully fledged spouses – advancing the comparative study of local elections and voting, in: Gendzwill Adam, Kjaer Ulrik, Steyvers Kristof (ed.), *Handbook of Local Elections and Voting in Europe*, Abingdon, 2022, Routledge, p. 3-18;
24. Гершић Глигорије, *Енциклопедија права*, Београд, 2011, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање;
25. Goati Vladimir, *Izbori u Srbiji i Crnoj Gori od 1990. do 2013. i u SRJ od 1992. do 2003.*, Beograd, 2013, CeSID;
26. Golijanin Dragan, Међународна заштита људских права, *Svarog*, br. 5, 2012, str. 161-166;
27. Давинић Марко, Изборни спорови пред Управним судом у Републици Србији, у: Вукадиновић Слободан (ур.), *Право и јавне делатности – liber amicorum Јовица Трукуља*, Београд, 2024, Правни факултет Универзитета у Београду, Институт за упоредно право, Досије студио, стр. 161-184;
28. Dedović Vlado, Vujić Zlatko, Izborni sistem u Crnoj Gori, u: Goati Vladimir, Darmanović Srđan (ur.), *Izborni i partijski sistem u Crnoj Gori – perspektive razvoja unutarpartijske demokratije*, Podgorica, 2015, Centar za monitoring i istraživanje, str. 87-132;
29. де Токвил Алексис (de Tocqueville Alexis), *Деспотска демократија*, Београд, 2016, Службени гласник;
30. Диги Леон (Duguit Leon), *Преображају јавног права*, Београд, 1997, Плато;
31. Dimeski Jane, Pankovski Marko, *The Republic of Macedonia's 2017 local elections handbook*, Skopje, 2017, Konrad Adenauer Foundation in the Republic of Macedonia, Institute for Democracy "Societas Civilis";
32. Dimitrijević Vojin, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, god. LXXIV, br. 4, 1988, str. 603-614;
33. Димитријевић Предраг, Вучетић Дејан, Вучковић Јелена, *Систем локалне самоуправе: норма и процес*, Ниш, 2018, Медивест;
34. Димитријевић Предраг, Лончар Зоран, Вучетић Дејан, *Право локалне самоуправе*, Београд, 2020, Службени гласник;
35. Dimitrijević Predrag, Uporadni modeli izborne administracije i najbolji model za Republiku Srbiju, u: Milenković Dejan (prir.), *Dijalog o izborima 2020 – izborni sistem i izborni zakonodavstvo bilten br. 3/2020*, Beograd, 2020, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, str. 4-9;
36. Димитријевић Предраг, (2022), *Управно право*, Ниш, 2022, Медивест;
37. Dubajić Daria, Lokalna samouprava u Sloveniji, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, god. 10, br. 2, 2010, str. 465-487;

38. Đorđević Jovan, Od države do zajednice, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, god. LXXIV, br. 4, 1988, str. 597-602;
39. Đorđević Snežana *Lokalna samouprava*, Beograd, 2002, CeSID;
40. Ђукић Вељовић Златија, Вуковић Ненад, Уставноправна заштита изборног права – с посебним освртом на заштиту посланичког мандата, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 3-4, 2006, стр. 1375-1404;
41. Злокара Злокара, Lokalna samouprava u komplikovanoj državi – lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini, u: Zloکارa Zdravko, Damjanović Dušan (ur.), *Modeli organizacije lokalne samouprave – Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija*, Beograd, 2008, PALGO centar, str. 92-127;
42. Ivanović Jelena, Spor pune jurisdikcije u upravno-sudskoj praksi Republike Srbije, *Fondacija Centar za javno pravo*, Sarajevo, 2013, str. 1-13;
43. Ивановић Јелена, Управни суд Републике Србије (2010-2019), *Бранич*, год. 133, бр. 4, 2020, стр. 125-146;
44. Илић Миле, Локална самоуправа у новом Уставу Србије из 2006, у: Марковић Ратко, Брчин Драгутин (ур.), *Устав Србије – критичка анализа* (ур. Ратко Марковић и Драгутин Брчин), Београд, 2007, Београдски форум за свет равноправних, стр. 155-186;
45. Janković Branimir, Radivojević Zoran, *Međunarodno javno pravo*, Niš, 2019, Punta;
46. Jerinic Jelena, Form over substance: Possibilities to Prove Electoral Irregularities under Serbian Law, *Central European Public Administration Review*, vol. 18, no. 2, 2020, pp. 101-120;
47. Јовановић Милан, Институције и консолидација демократије – две деценије транзиције у Србији, у: Михајловић Верица, Радоњић Зоран (ур.), *Две деценије вишестраначја у Србији*, Београд, 2011, Службени гласник, стр. 11-24;
48. Јовановић Милан, Матић Петар, Избори одборника скупштина општина и градова у Србији 1990-2020. године, у: Јовановић Милан, Вучићевић Душан (ур.), *Како, кога и зашто смо бирали*, Београд, 2020, Службени гласник, стр. 681-718;
49. Јовановић Милан, (2023), *Слободни и поштени избори*, Београд, 2023, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, Службени гласник;
50. Јовановић Слободан, *О држави*, Београд, 2011, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање;
51. Јовичић Миодраг, *Локална самоуправа*, Београд, 2006, Службени гласник;
52. Келзен Ханс, *Чиста теорија права*, Београд, 2007, Правни факултет Универзитета у Београду;
53. Клачар Бојан, Реформа изборне администрације у Србији: корак који мора да се направи, *Администрација и јавне политике*, vol. 6, бр. 3, 2016, стр. 43-60;
54. Кнежевић Pređić Vesna, Radivojević Zoran, *Како настаје и делује право Европске уније*, Beograd, 2009, Službeni glasnik;
55. Kopajtich Škrlec Nives, Od jednostepene do višestepene lokalne samouprave – Lokalna samouprava u Hrvatskoj, u: Zloکارa Zdravko, Damjanović Dušan (ur.), *Modeli organizacije lokalne samouprave – Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija*, Beograd, 2008, PALGO centar, str. 50-91;
56. Koprić Ivan, Dvadeset godina lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj: razvoj, stanje i perspektive, u: Đulabić Vedran (ur.), *Lokalna samouprava i lokalni izbori*, Zagreb, 2013, Institut za javnu upravu, str. 3-63;
57. Koprić Ivan, Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, br. 3, 2010, str. 665-681;
58. Krbek Ivo, *Zakonitost uprave*, Zagreb, 1936, Tiskara Merkantile;

59. Kulić Dimitrije, Zaštita izbornog prava, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 1-2, 1990, str. 173-184;
60. Кутлешић Владан, *Основи државе и права*, Београд, 2000, Завод за уџбенике и наставна средства;
61. Lepetić Jelena, Грађани и локална самоуправа у Црној Гори, *Strani pravni život*, god. 52, br. 2, 2008, str. 195-216;
62. Lilić Stevan, Pravna sredstva u upravnom sporu u Srbiji, *Pravna riječ*, god. VII, br. 22, 2010, str. 449-464.
63. Лилић Стеван (2014), *Управно право; Управно процесно право*, Београд, 2014, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање;
64. Lilić Stevan u saradnji sa Drenovak Mirjanom, *Posebno upravno право*, Beograd, 2010, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje;
65. Lilić Stevan, Upravno sudstvo i novi Zakon o upravnim sporovima, u: Perović Slobodan (ur.), *Aktuelna pitanja jugoslovenskog sudskog, radnog i upravnog zakonodavstva*, Beograd, 1998, Udruženje pravnika Jugoslavije, str. 261-276.
66. Lok Džon (Locke John), *Dve rasprave o vladi, Druga rasprava o vladi*, Beograd, 2023, ITV Centar plus;
67. Маринковић Танасије, *Расправа о праву на слободне изборе*, Београд, 2019, Досије студио;
68. Марковић Бранислав, *Есеји о управи*, Крагујевац, 2001, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу;
69. Марковић Василије, Стојановић Матија, Састав и избор централних тела изборне администрације у земљама бивше Југославије – између професионализације и политичких утицаја, у: Орлић Миодраг (ур.), *Актуелна питања савременог законодавства и правосуђа : Зборник радова са Саветовања правника у Будви*, Београд, 2023, Удружење правника Србије, стр. 517-536;
70. Марковић Горан, *Уставни лавиринт – апорије уставног система Босне и Херцеговине*, Београд, 2021, Службени гласник;
71. Марковић Ђорђе, Делимичне изборне реформе у Републици Србији, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 1-2, 2020, стр. 121-153;
72. Марковић Ж. Данило, Прилог дефинисању појма локалне друштвене заједнице, *Зборник радова правно-економског факултета у Нишу*, год. III, бр. 3, 1964. стр. 201-208;
73. Марковић Ратко, *Уставно право*, Београд, 2022, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво;
74. Матић Петар, (2022), Локални избори у Србији 2022. године – актери, резултати и последице, *Српска политичка мисао*, год. 29, вол. 78, бр. посебно издање 4, 2022, стр. 223-238;
75. Matic Petar, О потреби vremenskog odvajanja lokalnih i parlamentarnih izbora u Republici Srbiji, u: Milenković Dejan (prir.), *Dijalog o izborima 2020 – izborni sistem i izborna zakonodavstvo bilten br. 3/2020*, Beograd, 2020, Fakultet političkih nauka Unverziteta u Beogradu, str. 44-54;
76. Мијатовић Марко, *Политичке последице локалних избора у Републици Србији од 1990. до 2008. године* (докторска дисертација), Београд, 2015, Факултет политичких наука Универзитета у Београду;
77. Миленковић Дејан, Проблеми управно-процесне заштите изборног права у току трајања изборног поступка у Републици Србији, *Српска политичка мисао*, год.21, vol. 43, бр. 1, 2014, стр. 95-112;
78. Миленковић Невена, *Правна средства у управном спору* (докторска дисертација), Ниш, 2020, Правни факултет Универзитета у Нишу;

79. Милић Стефан, Које промене нам доноси нови Закон о локалним изборима?, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 3, 2022, стр. 149-165;
80. Милков Драган, (2007), О појму управног спора, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, год. 41, бр. 1/2, 2007, стр. 77-89;
81. Милков Драган, (2019), *Управно право III – контрола управе*, Нови Сад, 2019, Правни факултет Универзитета у Новом Саду;
82. Milosavljević Bogoljub, Jerinić Jelena, Status of Serbian Towns in the Light of Recent Efforts Towards a National Decentralisation Strategy, *Croatian and comparative public administration*, no. 1, 2016, p. 77-106;
83. Mitić Mihailo, *Pravni eseji*, Leskovac, 1983, Kulturni centar „Milentije Popović“;
84. Mujakić Muhamed, *Lokalna samouprave u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo, 2016, Udruženje Pravni institut u Bosni i Hercegovini;
85. Младеновић, Слађана, Улога ОЕБС/ОДИХР у посматрању избора: случај Србије, *Политичка ревија*, бр. 3, 2012, стр. 251-275;
86. Монтескје Шарл (Montesquieu Charles), *О духу закона*, Београд, 2011, Завод за уџбенике и наставна средства;
87. Nastić Маја, *Zaštita izbornog prava u postupku pred Ustavnim sudom Srbije*, *Наука, безбедност, полиција*, бр. 3, 2013, стр. 123-139;
88. Nastić Маја, *Zaštita izbornog prava*, u: Stojiljković Zoran, Spasojević Dušan (ur.), *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji*, Београд, 2011, National democratic institute for international affairs, стр. 51-63;
89. Nastić Маја, *Izborni sporovi – odnos Upravnog i Ustavnog suda Srbije*, *Sveske za javno pravo*, бр. 18, 2014, стр. 66-74;
90. Nastić Маја, (2020a) Local elections in Serbia. A critical overview, *Studia Wyborcze*, Том 30, 2020, pp. 113-125;
91. Nastić Маја, *Povelja o osnovnim pravima i Evropska konvencija u Ustavu Evropske Unije*, *Evropsko zakonodavstvo*, бр. 14, 2005, стр. 64-67;
92. Настић Маја, (2017а), *Правни принципи изборног система*, Ниш, 2017, Правни факултет Универзитета у Нишу;
93. Настић Маја, *Право на непристрасан и независан суд у контексту решавања изборних спорова*, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 50, 2007, стр. 171-188;
94. Настић Маја, *Промена изборних правила – нова решења, корак напред?*, *Српска политичка мисао*, посебно издање, бр. 4, 2022, стр. 35-56.
95. Nastić Маја, (2024), Protection of electoral rights in Serbia: new options, a step forward or a step back?, *Studia Wyborcze*, том 27, 2024, pp. 57-73.
96. Настић Маја, (2020б) Улога ОЕБС-а у посматрању избора у Србији, у: Јовановић Милан, Вучићевић Душан (ур.), *Како, кога и зашто смо бирали*, Београд, 2020, Службени гласник, стр. 1045-1068;
97. Настић Маја, (2021), *Уставна заштита људских права*, Ниш, 2021, Правни факултет Универзитета у Нишу;
98. Настић Маја, (2017б), *Уставни принципи изборног система*, *Српска политичка мисао*, год. 24, посебно издање, 2017, стр. 127-142;
99. Orestijević Emilija, *Izborna administracija: nove okolnosti, stari problemi*, u: Klačar Bojan (ur.), *Oko izbora 21*, Београд, 2020, CeSID, стр. 13-40.
100. Orestijević Emilija, Komatina Slađana, *Novine u pravnom okviru*, u: Klačar Bojan (ur.), *Oko izbora 21*, Београд, 2020, CeSID, стр. 66-76.
101. Orestijević Emilija, *Osvrt na rad izborne administracije na parlamentarnim izborima 2016. godine i predsedničkim izborima 2017. godine*, u: Klačar Bojan (ur.), *Oko izbora 20*, Београд, 2018, CeSID, стр. 45-82.

102. Orestijević Emilija, Zaštita izbornog prava i rad institucija uključenih u sprovođenje izbora, u: Klačar Bojan (ur.), *Oko izbora 23*, Beograd, 2022, CeSID, str. 59-102.
103. Orlović Slaviša, *Politikološki ogledi*, Beograd, 2010, Službeni glasnik;
104. Pavićević Veselin, *Izborni sistemi*, Podgorica, 2012, Ekonomski fakultet Univerziteta Crne Gore;
105. Пајванчић Маријана, *Изборно право*, Нови Сад, 2008, Правни факултет Универзитета у Новом Саду;
106. Пејић Ирена, *Уставно право*, Ниш, 2022, Правни факултет Универзитета у Нишу;
107. Петров Владан, Станковић Марко, *Уставно право*, Београд, 2022, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво;
108. Petrović Milan, *Nauka o upravljanju kao pretpostavka upravne politike*, Niš, 2011, Sven;
109. Петровић Милан, Правни положај Републике Српске у Босни и Херцеговини, у: Раичевић Небојша, Миладиновић Стефановић Душица (ур.), *Право и друштвене вредности*, Ниш, 2023, стр. 15-43;
110. Реšović Marija, Gradske opštine u Republici Srbiji, *Pravni zapisi*, br. 1, 2019, str. 101-124;
111. Ploštajner Zlata, Male opštine: prednosti i nedostaci – lokalna samouprava u Sloveniji, u: Zloکارа Zdravko, Damjanović Dušan (ur.), *Modeli organizacije lokalne samouprave – Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija*, Beograd, 2008, PALGO centar, str. 10-49;
112. Polovchenko Konstantin, Arak Leonid, Constitutional court as an authority for dispute resolution, *Periódico do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero e Direito*, no. 2, 2020, p. 407-430;
113. Pusić Eugen, Istraživanje odnosa vlasti u lokalnoj zajednici, *Naše teme*, br. 5, 1962, str. 692-701;
114. Radivojević Zoran, Knežević Predić Vesna, *Institucionalni mehanizmi Evropske unije posle Lisabonskog ugovora*, Niš, 2016, Punta;
115. Rakić Vodinelić Vesna, Benać Šantić Ljiljana, Šećibović Refik, Svilanović Goran, Radovanović Srđan, *Izborna krađa – pravni aspekt*, Beograd, 1997, Medija centar;
116. Републичка изборна комисија, *Приручник за рад бирачких одбора*, Београд, 2023;
117. Ruso Žan Žak (Rousseau Jean Jacques), *Društveni ugovor*, Beograd, 2016, Filip Višnjić;
118. Samardžić Darko, Meškić Zlatan, *Pravo Evropske unije II – Povelja Evropske unije o osnovnim pravima*, Zenica, 2017, Pravni fakultet Univerziteta u Zenici;
119. Sieyes Emmanuel Joseph, *Political writings*, Indianapolis, 2003, Hackett Publishing Company;
120. Стаменковић Виктор, Републичка изборна комисија као четврта грана власти – изазови и перспективе, *Социолошки преглед*, бр. 4, 2023, стр. 1376-1400;
121. Станковић Марко, Нови Закон о локалним изборима и његов утицај на локалну демократију у Србији“, у: Ђеранић Димитрије и др. (ур.), *Право између стварања и тумачења*, Том I, Источно Сарајево, 2023, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, стр. 189-204;
122. Stevanović Ana, Analiza izbornog zakonodavstva: šta treba zadržati?, *Fondacija Centar za javno pravo*, Sarajevo, 2015, str. 1-16;
123. Stojanović Dragan, (2012) Izborni sporovi u nadležnosti ustavnih sudova, u: Nikolić Oliver, Đurić Vladimir (ur.), *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Beograd, 2012, Institut za uporedno pravo, str. 26-50;
124. Стојановић Драган, *Уставно право*, Ниш, 2014, Правни факултет, Центар за публикације;
125. Стојиљковић Зоран, *Сва лица опозиције*, Београд, 2015, Вукотић медиа;

126. Schakel Arjan, Dandoy Regis, Introduction: Territoriality of the Vote: A Framework for Analysis, in: Dandoy Regis, Schakel Arjan (ed.), *Regional and National Elections in Western Europe – Territoriality of the Vote in Thirteen Countries* Basingstoke, 2013, Palgrave Macmillan, p. 1-26;
127. Тасић, Ђорђе *Увод у правне науке*, Београд, 1941, Штампарија „Привредник“;
128. Hall Thad E., Wang Tova Andrea, International Principles for Election Integrity, in: Alvarez Michael R., Hall Thad E., Hyde Susan D. (ed.) *Election fraud – detecting and deterring electoral manipulation*, Washington, 2008, Brookings institution press, pp. 37-49.
129. Haček Miro, Slovenian local elections from 1994 to 2022: Dominance of non-partisan lists and mayors, *Journal of comparative politics*, no. 1, 2023, pp. 80-95;
130. Hadžiabdić Irena, Izazovi lokalnih izbora u Bosni i Hercegovini, *Polis: časopis za javnu politiku*, br. 9, 2015, str. 61-66;
131. Tomić Zoran, *Pravno, uspravno, upravno*, Београд, 2011, Službeni glasnik, Dosije studio;
132. Ukropina Dejan, *Zaštita izbornog prava*, Београд, 2002, CeSID;
133. Цуцић Вук, Поступак решавања управних спорова, у: Цуцић Вук (ур.), *Зборник радова 150 година управног спора у Србији*, Београд, 2019, Управни суд, Правни факултет Универзитета у Београду, стр. 135-175;
134. Цуцић Вук, (2015), *Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте*, докторска дисертација, Београд, 2015, Правни факултет Универзитета у Београду;
135. Штајн, Едита, *Истраживање о држави*, Београд, 2021, Гутенбергова галаксија.

ОСТАЛА ИСТРАЖИВАЧКА ГРАЂА

ПРОПИСИ

1. Закон о допунама Закона о јединственом бирачком списку (*Службени гласник РС*, бр. 44/24).
2. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе (*Службени гласник РС*, бр. 21/16, 113/17, 113/17 – др. закон, 95/18, 114/21 и 92/23).
3. Закон о избору народних посланика (*Службени гласник РС*, бр. 1/90).
4. Закон о избору народних посланика (*Службени гласник РС*, бр. 14/22).
5. Закон о избору народних посланика (*Службени гласник РС*, бр. 79/92).
6. *Zakon o izboru odbornika i poslanika (Službeni list RCG*, br. 16/00, 9/01, 41/02, 46/02, 45/04 – odluka US, 48/06, 56/06 – odluka US i *Službeni list CG*, br. 46/11, 14/14, 47/14 – odluka US, 12/16 – odluka US, 60/17 – odluka US, 10/18 – odluka US i 109/20 – odluka US).
7. Закон о изменама и допунама Закона о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 54/11).
8. Закон о изменама и допунама Закона о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи (*Службени гласник РС*, бр. 79/92).
9. Закон о личној карти (*Службени гласник РС*, бр. 62/06, 36/11 и 53/21).
10. *Zakon o lokalnim izborima (Narodne novine*, br. 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20 i 37/21).
11. Закон о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 129/07).
12. Закон о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 129/07, 34/10 – одлука УС, 54/11, 12/20, 16/20 – аутентично тумачење и 68/20).

13. Закон о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 14/22).
14. Закон о локалним изборима (*Службени гласник РС*, бр. 33/02).
15. Закон о локалних волитвах (*Uradni list RS*, št. 94/07, 45/08, 83/12, 68/17 i 93/20 – odl. US).
16. Закон о локалној самоуправи (*Службени гласник РС*, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон, 47/18 и 111/21 – др. закон).
17. Закон о локалној самоуправи (*Службени гласник РС*, бр. 49/99).
18. Закон о општем управном поступку (*Службени гласник РС*, бр. 18/16, 95/18 и 2/23 – одлука УС).
19. Закон о пребивалишту и боравишту грађана (*Службени гласник РС*, бр. 87/11).
20. Закон о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи (*Службени гласник РС*, бр. 47/91).
21. Закон о управним споровима (*Службени гласник РС*, бр. 111/09).
22. Закон о управним споровима (*Службени лист СРЈ*, бр. 46/96).
23. Закон о уређењу судова (*Службени гласник РС*, бр. 10/23).
24. Закон о Уставном суду (*Службени гласник РС*, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – одлука УС, 40/15 – др. закон, 103/15, 10/23 и 92/23).
25. Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава (*Службени гласник РС*, бр. 101/13).
26. Изборен законик (*Службен весник на РМ*, бр. 40/06, 127/06 – одлуката УС, 136/08, 155/08, 163/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/14, 31/15 – одлуката УС, 196/15, 35/16, 97/16, 99/16, 136/16, 142/16, 57/17 – одлуката УС, 67/17, 125/17, 35/18, 99/18, 140/18, 208/18, 27/19 и *Службен весник на РСМ*, бр. 98/19, 146/19 – одлуката УС, 42/20, 74/21, 215/21 и 58/24).
27. Izborni zakon Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik BiH*, br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02 – ispr., 4/04, 20/04, 25/05, 77/05, 11/06, 24/06, 33/08, 37/08, 32/10, 48/11 – odluka US, 63/11 – odluka US, 18/13, 7/14, 31/16, 54/17 – odluka US, 41/20, 38/22, 51/22, 67/22, 24/24 i 24/24 – ispr).
28. Изборни закон Републике Српске (*Службени гласник Републике Српске*, бр. 34/02, 35/03, 24/04, 101/04 – др. закон, 19/05, 24/12, 94/12 – одлука УС БиХ, 109/12, 45/18 и 18/20).
29. Одлука о расписивању избора за одборнике скупштина градова и скупштина општина у Републици Србији (*Службени гласник РС*, бр. 92/23).
30. Одлука о расписивању избора за одборнике скупштина градова и скупштина општина у Републици Србији (*Службени гласник РС*, бр. 36/24).
31. Одлука о расписивању избора за одборнике скупштина градских општина Града Београда (*Службени лист Града Београда*, бр. 43/24).
32. Одлука о расписивању избора за одборнике скупштина градских општина Града Ниша (*Службени лист Града Ниша*, бр. 43/24).
33. Одлука о расписивању избора за Скупштину градске општине Костолац (*Службени гласник Града Пожаревца*, бр. 6/24).
34. Судски пословник (*Службени гласник РС*, бр. 110/09, 70/11, 19/12, 89/13, 96/15, 104/15, 113/15 – испр., 39/16, 56/16, 77/16, 16/18, 78/18, 43/19, 93/19 и 18/22).
35. Упутство за остваривање права на увид у изборни материјал за изборе за народне посланике и председниа Републике (*Службени гласник РС*, бр. 91/23).
36. Упутство за објављивање докумената и начин њиховог достављања Републичкој изборној комисији (*Службени гласник РС*, бр. 91/23).
37. Упутство о начину подношења и поступања у Републичкој изборној комисији по приговорима и по захтевима за поништавање гласања на бирачком месту у иностранству (*Службени гласник РС*, бр. 91/23).

38. Устав Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 1/90).
39. Устав Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 96/06, 115/21 и 16/22).
40. Ustav Crne Gore (*Službeni list CG*, br. 1/07 i 38/13).

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

1. Виши суд у Београду, Измена и допуна годишњег распореда послова за 2023. годину, преузето са: <https://www.bg.vi.sud.rs/files/Su%20I-2%202027-23%20izmena%20GRP%202023.-1.pdf>, датум приступа 31. 03. 2024. године;
2. Виши суд у Крагујевцу, Измеа годишњег распореда послова за 2023. годину, преузето са: <https://kg.vi.sud.rs/files/%D0%98%D0%B7%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B0%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D1%9A%D0%B5%D0%B3%20%D1%80%D0%B0%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B0%20%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%202023.%D0%B3%D0%BE%D0%B4.%20%D0%BE%D0%B4%2007.11.2023.%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4..pdf>, датум приступа 31. 03. 2024. године;
3. Виши суд у Лесковцу, Измена и допуна годишњег распореда послова за 2024. годину, преузето са: http://www.le.vi.sud.rs/images/dokumenta/PDF/GodisnjiRasporedPoslova_VS_Leskovac_2024_I.pdf, датум приступа 31. 03. 2024. године;
4. Виши суд у Новом Саду, Измена и допуна годишњег распореда послова за 2024. годину, преузето са: <https://www.ns.vi.sud.rs/files/Prva%20izmena%20i%20dopuna%20godin%20D1%81njeg%20rasporeda%20poslova%20za%202024.pdf>, датум приступа 31. 03. 2024. године;
5. Виши суд у Пироту, Годишњи распоред послова за 2024. годину, преузето са: <https://www.pi.vi.sud.rs/files/godisnji%20raspored%20poslova%20za%202024.%20godinu.pdf>, датум приступа 31. 03. 2024. године;
6. Виши суд у Пожаревцу, Измена и допуна годишњег распореда послова за 2023. годину, преузето са: <https://www.po.vi.sud.rs/files/Godisnji%20raspored%20izmena.pdf>, датум приступа 31. 03. 2024. године;
7. Вујо Илић, „Споразумне странпутице“, преузето са <https://pescanik.net/sporazumne-stranputice/>, датум приступа 24. 04. 2024 године;
8. Документ из Копенхагена, преузето са: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf>, датум приступа: 18. 06. 2024. године;
9. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, преузето са: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_srp, датум приступа: 17. 06. 2024. године;
10. KDILJP, Republika Srbija, vanredni parlamentarni izbori 2023. godine, Misija za posmatranje izbora, Konačni izveštaj, Varšava, 2024, преузето са: https://www.osce.org/files/f/documents/c/2/565117_0.pdf, датум приступа: 17. 06. 2024. године;
11. Конвенција о спречавању свих облика расне дискриминације, преузето са: <https://hrrp.eu/srb/docs/Medjunarodnakonvencijaosprecavanjusvihoblikarasediskriminacije.pdf>, датум приступа: 17. 06. 2024. године;

12. Конвенција о укидању свих облика дискриминације жена, преузето са: <https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/regulations/05bosniak/BConEliminati onDiscriminationWomen.pdf>, датум приступа 18. 06. 2024. године.
13. Конвенције о правима особа са инвалидитетом, преузето са: https://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_UN_Medjunarodna%20konvencija%20o%20p ravima%20osoba%20sa%20invaliditetom.pdf, датум приступа: 18. 06. 2024.
14. Пакт о грађанским и политичким правима, преузето са: https://ravnopravnost.gov.rs/wpcontent/uploads/2012/11/UN_Medjunarodnpaktogradj anskimipolitickimpravima.pdf, датум приступа: 17. 06. 2024. године;
15. Повеље ЕУ о основним правима, преузето са: https://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_PoveljaEvropskeunijeosnovnimpravima.pdf, датум приступа: 18. 06. 2024. године;
16. Политика, Како су на изборима Мађари „покорили“ Врање, 27. јун 2020, преузето са: <https://www.politika.rs/scc/clanak/457211/Kako-su-na-izborima-Madari-pokorili-Vranje>, датум приступа 11. 05. 2024. године;
17. Предлог закона о изменама и допуни Закона о локалним изборима, преузето са http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/14_saziv/01_1-1054_24.pdf, датум приступа: 07. 05. 2024. године;
18. Предлог закона о локалним изборима, преузето са http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2022/83-22.pdf. датум приступа: 29. 03. 2024. године;
19. Републички завод за статистику, Попис 2022, Становништво према националној припадности, преузето са: <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/3104020101?languageCode=sr-Latn>, датум приступа: 26. 06. 2024. године.
20. Специјална мисија KDILJP-а за процену избора, Парламентарни избори 2020, Коначни извештај, преузето са <https://www.osce.org/files/f/documents/6/e/467232.pdf>, датум приступа: 29. 03. 2024. године;
21. Статут Савета Европе, преузето са: <https://rm.coe.int/statute>, датум приступа: 17. 06. 2024. године;
22. Уговор о Европској унији, преузето са: https://eur-lex.europa.eu/ugovor_o_europskoj_uniji, датум приступа: 18. 06. 2024. године;
23. Универзална декларација о људским правима, преузето са: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/cnr.pdf, датум приступа: 17. 06. 2024. године;
24. CRТА, Završni izveštaj, Beograd, 2024, преузето са: <https://crta.rs/završni-izvestaj-posmatracke-misije-crte/>, датум приступа: 24. 06. 2024. године.

СУДСКА ПРАКСА

1. Odluka Ustavnog suda Crne Gore U-I br. 23/17 (*Shužbeni list CG*, br. 109/20);
2. Одлука УС IY број 66/02, IY број 201/03 и IY број 249/03 (*Службени гласник РС*, бр. 100/03);
3. Одлука УС IYз број 52/2008 (*Службени гласник РС*, бр. 34/10);
4. Пресуда Вишег суда у Београду 6 Уж бр. 13/24 од 12. 06. 2024. године;
5. Пресуда Вишег суда у Београду, 1 Уж бр. 8/24 од 12. 06. 2024. године;
6. Пресуда Вишег суда у Београду, 1 Уж. 11/2024 од 12. 06. 2024. године;
7. Пресуда Вишег суда у Београду, 2 Уж бр. 1/23 од 24. 11. 2023. године;

8. Пресуда Вишег суда у Београду, 2 Уж бр. 10/2024 од 11. 06. 2024. године;
9. Пресуда Вишег суда у Београду, 2 Уж бр. 16/24 од 11. 06. 2024. године;
10. Пресуда Вишег суда у Београду, 2 Уж бр. 2/2023 од 24. 11. 2023. године;
11. Пресуда Вишег суда у Београду, 2 Уж бр. 28/2024 од 14. 06. 2024. године;
12. Пресуда Вишег суда у Београду, 2 Уж бр. 41/2024 од 26. 06. 2024. године;
13. Пресуда Вишег суда у Београду, 2 Уж бр. 9/2023 од 03. 12. 2023. године;
14. Пресуда Вишег суда у Београду, 2 Уж. бр. 6/24 од 24. 05. 2024. године;
15. Пресуда Вишег суда у Београду, 3 Уж бр. 11/2023 од 04. 12. 2023. године;
16. Пресуда Вишег суда у Београду, 3 Уж бр. 15/24 од 12. 06. 2024. године;
17. Пресуда Вишег суда у Београду, 3 Уж бр. 30/2024 од 15. 06. 2024. године;
18. Пресуда Вишег суда у Београду, 4 Уж бр. 12/2023 од 03. 12. 2023. године;
19. Пресуда Вишег суда у Београду, 4 Уж бр. 5/24 од 21. 05. 2024. године;
20. Пресуда Вишег суда у Београду, 4 Уж бр. 9/2024 од 12. 06. 2024. године;
21. Пресуда Вишег суда у Београду, 5 Уж бр. 12/2024 од 12. 06. 2024. године;
22. Пресуда Вишег суда у Београду, 5 Уж бр. 17/2024 од 11. 06. 2024. године;
23. Пресуда Вишег суда у Београду, 5 Уж бр. 3/2024 од 18. 01. 2024. године;
24. Пресуда Вишег суда у Београду, 5 Уж бр. 7/2023 од 04. 12. 2023. године;
25. Пресуда Вишег суда у Београду, 6 Уж 4/24 од 20. 05. 2024. године;
26. Пресуда Вишег суда у Београду, 6 Уж. 7/24 од 11. 06. 2024. године;
27. Пресуда Вишег суда у Београду, Уж бр. 14/23 од 25. 12. 2023. године;
28. Пресуда Вишег суда у Ваљеу, Уж. бр. 1/23 од 04. 12. 2023. године;
29. Пресуда Вишег суда у Ваљеу, Уж. бр. 1/24 од 08. 05. 2024. године;
30. Пресуда Вишег суда у Ваљеу, Уж. бр. 2/24 од 08. 05. 2024. године;
31. Пресуда Вишег суда у Ваљеу, Уж. бр. 3/24 од 08. 05. 2024. године;
32. Пресуда Вишег суда у Ваљеу, Уж. бр. 4/24 од 17. 05. 2024. године;
33. Пресуда Вишег суда у Врању, Уж 1/23 од 13. 11. 2023. године;
34. Пресуда Вишег суда у Врању, Уж. 115/23 од 28. 12. 2023. године;
35. Пресуда Вишег суда у Врању, Уж. бр. 104/23 од 28. 12. 2023. године;
36. Пресуда Вишег суда у Врању, Уж. бр. 2/23 од 14. 11. 2023. године;
37. Пресуда Вишег суда у Врању, Уж. бр. 24/23 од 28. 12. 2023. године;
38. Пресуда Вишег суда у Врању, Уж. бр. 46/23 од 28. 12. 2023. године;
39. Пресуда Вишег суда у Врању, Уж. бр. 71/23 од 28. 12. 2023. године;
40. Пресуда Вишег суда у Зрењанину, Уж. 2/24 од 22. 05. 2024. године;
41. Пресуда Вишег суда у Зрењанину, Уж-1/24 од 20. 05. 2024. године;
42. Пресуда Вишег суда у Јагодини, Уж. бр. 2/24 од 20. 05. 2024. године;
43. Пресуда Вишег суда у Крагујевцу, Уж 3/2023 од 10. 12. 2023. године;
44. Пресуда Вишег суда у Крагујевцу, Уж. бр. 4/23 од 26. 12. 2023. године;
45. Пресуда Вишег суда у Краљеву, бр. 1Уж. 1/23 од 06. 12. 2023. године;
46. Пресуда Вишег суда у Краљеву, Уж. 1/24 од 09. 05. 2024. године;
47. Пресуда Вишег суда у Краљеву, Уж. 3/23 од 27. 12. 2023. године;
48. Пресуда Вишег суда у Крушевцу, Уж 1/23 од 07. 12. 2023. године;
49. Пресуда Вишег суда у Лесковцу, Уж бр. 7/2023 од 08. 12. 2023. године;
50. Пресуда Вишег суда у Лесковцу, Уж. бр. 2/23 од 13. 11. 2023. године;
51. Пресуда Вишег суда у Лесковцу, Уж. бр. 3/23 од 01. 12. 2023. године;
52. Пресуда Вишег суда у Лесковцу, Уж. бр. 4/23 од 01. 12. 2023. године;
53. Пресуда Вишег суда у Лесковцу, Уж. бр. 8/2023 од 29. 12. 2023. године;
54. Пресуда Вишег суда у Нишу, 1 Уж 13/24 од 11. 06. 2024. године;
55. Пресуда Вишег суда у Нишу, 1 Уж 30/24 од 13. 06. 2024. године;
56. Пресуда Вишег суда у Нишу, 1 Уж 9/24 од 11. 06. 2024. године;
57. Пресуда Вишег суда у Нишу, 12 Уж 34/24 од 26. 06. 2024. године;

58. Пресуда Вишег суда у Нишу, 12 Уж 37/24 од 27. 06. 2024. године;
59. Пресуда Вишег суда у Нишу, 12 Уж 5/24 од 11. 06. 2024. године;
60. Пресуда Вишег суда у Нишу, 15 Уж 12/24 од 11. 06. 2024. године;
61. Пресуда Вишег суда у Нишу, 15 Уж 8/24 од 11. 06. 2024. године;
62. Пресуда Вишег суда у Нишу, 20 Уж 18/24 од 12. 06. 2024. године;
63. Пресуда Вишег суда у Нишу, 20 Уж 21/24 од 12. 06. 2024. године;
64. Пресуда Вишег суда у Нишу, 20 Уж 27/24 од 13. 06. 2024. године;
65. Пресуда Вишег суда у Нишу, 23 Уж 25/24 од 14. 06. 2024. године;
66. Пресуда Вишег суда у Нишу, 23 Уж 31/24 од 14. 06. 2024. године;
67. Пресуда Вишег суда у Нишу, 23 Уж 40/24 од 25. 07. 2024. године;
68. Пресуда Вишег суда у Нишу, 24 Уж 14/24 од 12. 06. 2024. године;
69. Пресуда Вишег суда у Нишу, 24 Уж 17/24 од 12. 06. 2024. године;
70. Пресуда Вишег суда у Нишу, 25 Уж 20/2024 од 13. 06. 2024. године;
71. Пресуда Вишег суда у Нишу, 25 Уж 24/24 од 14. 06. 2024. године;
72. Пресуда Вишег суда у Нишу, 3 Уж 39/24 од 11. 07. 2024. године;
73. Пресуда Вишег суда у Нишу, Уж 1/23 од 09. 12. 2023. године;
74. Пресуда Вишег суда у Нишу, Уж 1/24 од 15. 05. 2024. године;
75. Пресуда Вишег суда у Нишу, Уж 15/24 од 12. 06. 2024. године;
76. Пресуда Вишег суда у Нишу, Уж 16/24 од 13. 06. 2024. године;
77. Пресуда Вишег суда у Нишу, Уж 19/24 од 13. 06. 2024. године;
78. Пресуда Вишег суда у Нишу, Уж 2/2024 од 19. 05. 2024. године;
79. Пресуда Вишег суда у Нишу, Уж 2/23 од 09. 12. 2023. године;
80. Пресуда Вишег суда у Нишу, Уж 3/2024 од 23. 05. 2024. године;
81. Пресуда Вишег суда у Новом Пазару, Уж – 8/24 од 10. 01. 2024. године;
82. Пресуда Вишег суда у Новом Пазару, Уж. 26/24 од 21. 01. 2024. године;
83. Пресуда Вишег суда у Новом Саду, Уж 14/24 од 13. 06. 2024. године;
84. Пресуда Вишег суда у Новом Саду, Уж 4/2024 од 21. 05. 2024. године;
85. Пресуда Вишег суда у Новом Саду, Уж 5/24 од 28. 05. 2024. године;
86. Пресуда Вишег суда у Новом Саду, Уж. 10/24 од 14. 06. 2024. године;
87. Пресуда Вишег суда у Новом Саду, Уж. 11/2024 од 13. 06. 2024. године;
88. Пресуда Вишег суда у Новом Саду, Уж. 12/2024 од 13. 06. 2024. године;
89. Пресуда Вишег суда у Новом Саду, Уж. 24/24 од 14. 06. 2024. године;
90. Пресуда Вишег суда у Панчеву, Уж. 1/24 од 20. 05. 2024. године;
91. Пресуда Вишег суда у Пироту, Уж 1/23 од 28. 12. 2023. године;
92. Пресуда Вишег суда у Пироту, Уж. бр. 2/23 од 28. 12. 2023. године;
93. Пресуда Вишег суда у Пироту, Уж. бр. 2/24 од 09. 01. 2024. године;
94. Пресуда Вишег суда у Пироту, Уж. бр. 5/24 од 25. 01. 2024. године;
95. Пресуда Вишег суда у Пожаревцу, 1 Уж 1/23 од 04. 12. 2023. године;
96. Пресуда Вишег суда у Пожаревцу, 1 Уж 2/23 од 05. 12. 2023. године;
97. Пресуда Вишег суда у Пожаревцу, 2 Уж 4/23 од 05. 12. 2023. године;
98. Пресуда Вишег суда у Пожаревцу, 2 Уж 6/23 од 07. 12. 2023. године;
99. Пресуда Вишег суда у Пожаревцу, 2 Уж 8/23 од 27. 12. 2023. године;
100. Пресуда Вишег суда у Прокупљу, Уж 1/23 од 04. 12. 2023. године;
101. Пресуда Вишег суда у Смедереву, 1 Уж 1/23 од 08. 12. 2023. године;
102. Пресуда Вишег суда у Смедереву, Уж 2/24 од 27. 05. 2024. године;
103. Пресуда Вишег суда у Смедереву, Уж 3/24 од 17. 06. 2024. године;
104. Пресуда Вишег суда у Суботици, 4. Уж. 1/24 од 16. 06. 2024. године;
105. Пресуда Вишег суда у Ужицу, Уж 1/24 од 28. 05. 2024. године;
106. Пресуда Вишег суда у Чачку, Уж. бр. 10/2024 од 13. 06. 2024. године;
107. Пресуда Вишег суда у Чачку, Уж. бр. 11/24 од 13. 06. 2024. године;

108. Пресуда Вишег суда у Чачку, Уж. бр. 12/24 од 13. 06. 2024. године;
109. Пресуда Вишег суда у Чачку, Уж. бр. 14/24 од 18. 06. 2024. године;
110. Пресуда Вишег суда у Чачку, Уж. бр. 15/24 од 21. 06. 2024. године;
111. Пресуда Вишег суда у Чачку, Уж. бр. 19/24 од 08. 07. 2024. године;
112. Пресуда Вишег суда у Чачку, Уж. бр. 25/24 од 29. 07. 2024. године;
113. Пресуда Вишег суда у Чачку, Уж. бр. 26/24 од 13. 08. 2024. године;
114. Пресуда Вишег суда у Чачку, Уж. бр. 5/24 од 13. 06. 2024. године;
115. Пресуда Вишег суда у Чачку, Уж. бр. 9/24 од 13. 06. 2024. године;
116. Пресуда Вишег суда у Шапцу, Уж 8/2023 од 26. 12. 2023. године;
117. Пресуда Вишег суда у Шапцу, Уж. 6/2023 од 01. 12. 2023. године;
118. Пресуда Вишег суда у Шапцу, Уж-1/23 од 28. 11. 2023. године;
119. Пресуда Вишег суда у Шапцу, Уж-2/23 од 28. 11. 2023. године;
120. Пресуда Вишег суда у Шапцу, Уж-3/23 од 01. 12. 2023. године;
121. Пресуда Вишег суда у Шапцу, Уж-4/23 од 01. 12. 2023. године;
122. Пресуда Вишег суда у Шапцу, Уж-5/23 од 01. 12. 2023. године;
123. Решење Вишег суда у Београду, 1 Уж бр. 26/2024 од 13. 06. 2024. године;
124. Решење Вишег суда у Београду, 3 Уж бр. 24/2024 од 13. 06. 2024. године;
125. Решење Вишег суда у Београду, 4 Уж бр. 1/24 од 15. 01. 2024. године;
126. Решење Вишег суда у Београду, 4 Уж бр. 23/2024 од 13. 06. 2024. године;
127. Решење Вишег суда у Београду, 5 Уж бр. 25/2024 од 13. 06. 2024. године;
128. Решење Вишег суда у Београду, 6 Уж. 2/24 од 15. 01. 2024. године;
129. Решење Вишег суда у Београду, 6 Уж. бр. 27/24 од 13. 06. 2024. године;
130. Решење Вишег суда у Врању, Уж. бр. 15/23 од 29. 12. 2023. године;
131. Решење Вишег суда у Врању, Уж. бр. 2/24 од 10. 06. 2024. године;
132. Решење Вишег суда у Врању, Уж. бр. 20/23 од 29. 12. 2023. године;
133. Решење Вишег суда у Врању, Уж. бр. 8/23 од 29. 12. 2023. године;
134. Решење Вишег суда у Врању, Уж. бр. 9/23 од 29. 12. 2023. године;
135. Решење Вишег суда у Новом Пазару, Уж – 14/24 од 11. 01. 2024. године;
136. Решење Вишег суда у Новом Пазару, Уж – 16/24 од 11. 01. 2024. године;
137. Решење Вишег суда у Новом Пазару, Уж – 19/24 од 11. 01. 2024. године;
138. Решење Вишег суда у Новом Пазару, Уж – 22/24 од 11. 01. 2024. године;
139. Решење Вишег суда у Новом Саду, Уж – 63/2024 од 14. 06. 2024. године;
140. Решење Вишег суда у Новом Саду, Уж 35/24 од 13. 06. 2024. године;
141. Решење Вишег суда у Новом Саду, Уж 54/24 од 13. 06. 2024. године;
142. Решење Вишег суда у Новом Саду, Уж. 25/24 од 14. 06. 2024. године;
143. Решење Вишег суда у Новом Саду, Уж. 45/2024 од 13. 06. 2024. године;
144. Решење Вишег суда у Панчеву, Уж. 2/24 од 11. 06. 2024. године;
145. Решење Вишег суда у Пироту, Уж. бр. 1/24 од 09. 01. 2024. године;
146. Решење Вишег суда у Пироту, Уж. бр. 4/24 од 10. 01. 2024. године;
147. Решење Вишег суда у Сремској Митровици, Уж-1/24 од 21. 05. 2024. године;
148. Решење Вишег суда у Сремској Митровици, Уж-3/24 од 23. 05. 2024. године;
149. Решење Општинске изборне комисије општине Бабушница бр. 013-10-190/2023-2 од 22. 12. 2023. године;
150. Решење УС, IY-199/2004 од 02. 06. 2005, Билтен Уставног суда, бр. 1, 2005.

САЖЕТАК

УПРАВНОПРАВНА ЗАШТИТА ИЗБОРНОГ ПРАВА НА ЛОКАЛНИМ ИЗБОРИМА ПРЕД ВИШИМ СУДОВИМА

Доношењем новог Закона о локалним изборима почетком фебруара 2022. године долази до преноса надлежности за решавање по жалбама у поступку заштите изборног права са Управног суда на територијално надлежне више судове. Виши судови, као судови редовне надлежности не суде управну материју. Са друге стране, Управни суд је у протеклих нешто више од десет година остварио извесну специјализацију у решавању изборних спорова. Управо због тога је у научним и стручним круговима дошло до појаве извесне дозе скептичности према новом законском решењу, а нарочито када се у обзир узму искуства из последње деценије XX и прве деценије XXI века када су редовни, тада општински, судови решавали изборне спорове. Појавила су се питања попут тога ко ће унутар виших судова бити функционално надлежан за поступање у управној материји, да ли ће можда доћи до преоптерећености виших судова имајући у виду кратке рокове у изборним споровима и да ли ће услед поступања великог броја виших судова доћи до мимоилажења у њиховим правним ставовима.

На ова питања покушаћемо да дамо одговор у овом мастер раду. Рад се састоји из два већа дела – теоријског и емпиријског. У теоријском делу рада указаћемо на улогу и значај локалних избора, међународне изворе у области заштите изборног права, затим на решења која важе у упоредном праву у сфери заштите изборног права на локалним изборима, као и на историјски развој регулативе локалних избора у Републици Србији почев од 1990. године. Такође, предмет анализе у овом делу рада биће и позитивноправни оквир локалних избора у нашој држави, а као посебно поглавље биће обрађени органи за спровођење избора и појам и врсте управног спора, те правна природа изборног спора. Посебан акценат у овом делу рада биће на средствима заштите изборног права – приговору и жалби. Прецизније речено, анализираће се општа и посебна правила о приговору и жалби, посебне врсте приговора, надлежност судова за одлучивање по жалби и могуће одлуке које суд може донети.

У емпиријском делу рада сагледаћемо одлуке виших судова по жалбама које су донете поводом локалних избора одржаних 17. децембра 2023. године и 02. јуна 2024. године. Након кратког статистичког прегледа, одлуке ћемо разврстати по врстама одлука и то кроз пет фаза изборног поступка. Другим речима, предмет проучавања биће одлуке

којим се жалба одбацује, одбија или усваја по следећим фазама: фаза формирања органа за спровођење избора, фаза подношења и проглашења изборне листе, фаза гласања, фаза утврђивања и објављивања резултата избора и фаза додељивања мандата. Анализу ћемо вршити тако што ћемо из решења и/или пресуда судова издвајати делове које сматрамо најважнијим, што ће, уколико је потребно, бити праћено коментарима, било позитивним, било негативним.

Кључне речи: заштита изборног права, управни спор, изборни спор, локални избори, виши судови.

SUMMARY

ADMINISTRATIVE LEGAL PROTECTION OF ELECTORAL RIGHT AT LOCAL ELECTIONS BEFORE HIGHER COURTS

With the adoption of the new Law on Local Elections at the beginning of February 2022, the competence to resolve appeals in the procedure for the protection of electoral rights is transferred from the Administrative Court to the territorially competent higher courts. Higher courts, as courts of regular jurisdiction, do not rule on administrative matters. On the other hand, in the past decade, the Administrative Court has acquired a certain specialization in resolving electoral disputes. Precisely because of this, a certain amount of skepticism towards the new legal resolution has appeared in both scientific and professional circles, especially when taking into account the experiences from the last decade of the 20th and the first decade of the 21st century. In that period, regular, municipal courts have resolved electoral disputes.

Questions arose, such as who within the higher courts will be functionally competent to act in administrative matters, whether the higher courts may be overloaded, bearing in mind the short deadlines in electoral disputes, and whether due to the actions of a large number of higher courts, there will be discrepancy in their legal opinions.

We will try to answer these questions in this master thesis. The thesis is consisted of two larger parts - the theoretical and the empirical one. In the theoretical part of the work, the role and importance of local elections and international treaties in the field of electoral law protection will be pointed out. Furthermore, solutions that are valid in comparative law in the sphere of electoral law protection in local elections, as well as the historical development of the regulation of local elections in the Republic of Serbia starting from in 1990 will be addressed here. Also, the subject of analysis in this part of the thesis will be the positive legal framework of local elections in our country, and as a separate chapter, the electoral authorities, the concept and types of administrative disputes and the legal nature of electoral disputes. Special emphasis in these chapters of the work will be on the means of protection of electoral rights – a complaint and an appeal. In more precise terms, the general and special rules on complaints and appeals, special types of complaints, the competence of courts to decide on appeals and possible decisions that the court can make will be analyzed.

In the empirical part of the work, the decisions of the higher courts on appeals that were made on the occasion of the local elections held on December 17, 2023 and June 2, 2024 will be analyzed. After a brief statistical overview, elucidation of the decisions by types of decisions

through the five stages of the election procedure will be presented. In other words, the subject of the evaluation will be the decision to dismiss, reject or accept the appeal according to the following stages: the stage of formation of the electoral authorities, the stage of submission and announcement of the electoral list, the stage of voting, the stage of determining and announcing the election results and the stage of awarding mandates. We will perform the analysis by selecting the parts from the courts' decisions that we consider the most relevant, which, if necessary, will be accompanied by comments, either positive or negative.

Keywords: protection of electoral right, administrative dispute, electoral dispute, local elections, higher courts.

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Стефан Милић рођен је 14. априла 2000. године. Основу школу „Карађорђе“ завршио је 2015. године у Горњем Матејевцу као носилац дипломе „Вук Караџић“ и ученик генерације. Природно-математички смер гимназије „Бора Станковић“ у Нишу завршио је као носилац дипломе „Вук Караџић“. Правни факултет Универзитета у Нишу уписао је 2019. године и на истом дипломирао 24. јуна 2023. године са просечном оценом 10. Школске 2023/2024. године године уписао је мастер студије на Правном факултету Универзитета у Нишу, општи смер, ужа јавноправна научна област.

Током студија вишеструко је награђиван поводом Дана Правног факултета и то као најбољи студент прве године, најбољи студент друге године, најбољи студент треће године и, на крају, као најбољи дипломирани студент. Награђиван је и од стране Града Ниша и то јануара 2023. године као најбољи студент завршне године Правног факултета и јануара 2024. године као дипломирани студент који је основне студије завршио са просечном оценом 10. Био је стипендиста Министарства просвете, науке и технолошког развоја. На завршној години основних студија био је стипендиста Фонда за младе таленте. На мастер студијама је стипендиста Министарства науке, технолошког развоја и иновација – Фонда за младе таленте.

Поред факултетских активности, аутор је узео учешће у бројним ваннаставним активностима. До сада је похађао десетак семинара, учествовао је на пар конференција и аутор је десетак научних и стручних чланак

ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ
ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА МАСТЕР РАДА

Име и презиме аутора мастер рада: _____ Стефан Милић _____

Наслов мастер рада: _____ Управноправна заштита изборног права на локалним изборима
пред вишим судовима _____

Ментор: _____ проф. др Дејан Вучетић _____

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у pdf формату истоветан штампаном облику, који сам предао/ла Правном факултету Универзитета у Нишу.

У Нишу, _____

Потпис аутора

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА

Изјављујем да је мастер рад, под насловом

Управноправна заштита изборног права на локалним изборима пред вишим судовима

пријављен и одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да овај мастер рад у целини, нити у деловима, нисам пријављивао/ла на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредио/ла ауторска права, нити злоупотребио/ла интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзитета у Нишу, са подацима о датуму одбране и комисији пред којом је рад брањен.

Аутор мастер рада: Стефан Милић

У Нишу, _____

Потпис аутора
