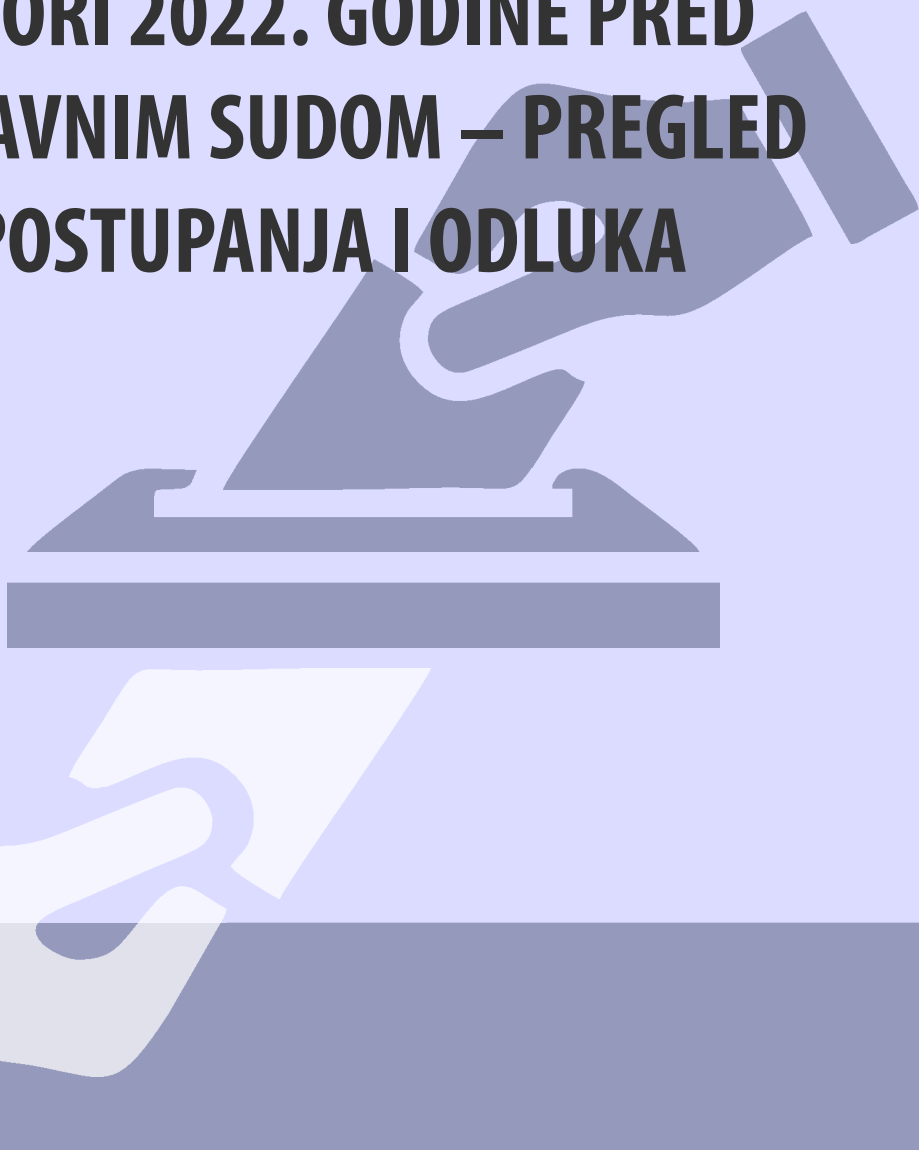


**Marijana Pajvančić  
Tanasije Marinković**

# **IZBORI 2022. GODINE PRED UPRAVNIM SUDOM – PREGLED POSTUPANJA I ODLUKA**



IZBORI 2022. GODINE PRED UPRAVNIM SUDOM – PREGLED  
POSTUPANJA I ODLUKA

*Urednica*  
Sofija Mandić

*Izdavač*  
Centar za pravosudna istraživanja (CEPRIS), Beograd

*Za izdavača*  
Aleksandar Trešnjev

ISBN-978-86-82332-02-2

*Dizajn*  
Petar Pavlović



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA  
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA

Publikacija je nastala u saradnji s Fondacijom za otvoreno društvo kao rezultat istraživanja na projektu „Izbori 2022. godine pred Upravnim sudom – pregled postupanja i odluka“.

## SADRŽAJ

|                                                                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. UVODNA REČ<br><i>Sofija Mandić (ur.)</i> .....                                                                                           | 3   |
| 2. OPŠTI POGLED NA NORMATIVNI OKVIR IZBORA U SRBIJI<br><i>Marijana Pajvančić</i> .....                                                      | 5   |
| 3. PREGLED POSTUPANJA UPRAVNOG SUDA U REŠAVANJU IZBORNIH<br>SPOROVA: PARLAMENTARNI I PREDSEDNIČKI IZBORI<br><i>Marijana Pajvančić</i> ..... | 15  |
| 4. PREGLED POSTUPANJA UPRAVNOG SUDA U REŠAVANJU IZBORNIH<br>SPOROVA: LOKALNI IZBORI U BEOGRADU<br><i>Tanasije Marinković</i> .....          | 63  |
| 5. ZAKLJUČCI.....                                                                                                                           | 92  |
| 6. PREPORUKE .....                                                                                                                          | 103 |

# 1. UVODNA REČ

*Sofija Mandić (ur.)*

U Srbiji se u poslednjoj deceniji beleži ozbiljno urušavanje građanske demokratije i vladavine prava kao osnovnih ustavnih načela. Vladavina prava, kao osnovna pretpostavka Ustava, obuhvata slobodne i neposredne izbore. Predsednički, republički i lokalni izbori održani 3. aprila 2022. godine bili su, prema dostupnim podacima, izbori sa najviše povreda prava u poslednjih dvadeset godina.

Prema podacima domaće posmatračke misije Centra za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA), izborni dan je protekao u atmosferi punoj tenzija, koje su povremeno eskalirale u fizičko nasilje. U izveštaju se konstatuje da se u tim uslovima pokazalo da je izborna administracija nespremna da se suoči sa masovnim povredama izbornog prava, dok su građani pokazali nepoverenje u izborne institucije. Izborni dan je bio izrazito loše organizovan i napet, što je bio očekivan ishod kontinuiranog urušavanja integriteta izbornog procesa u celini, obeleženog jačanjem i usavršavanjem raznih vidova izborne korupcije i ugrožavanja biračkih prava građana.

Imajući u vidu takvu ocenu ugroženosti izbornog postupka, u analizi „Izbori 2022. godine pred Upravnim sudom – pregled postupanja i odluka“ nastojimo da ocenimo u kojoj meri je upravnosudska zaštita, kao suštinski način zaštite izbornog prava, bila dostupna, efikasna i delotvorna. Odnosno, u kojoj meri je uspela da odgovori na masovne povrede izbornih pravila. Adekvatnost sudske zaštite izbornog prava bilo je posebno važno posmatrati u tom izbornom ciklusu jer su izmenama izbornog zakona pravo prigovora, a zatim i žalbe na odluke o prigovorima u izbornom procesu, ograničeni na podnosioc izbornih lista, političke stranke, poslaničke grupe, kandidate za narodnog poslanika i lica čije je ime u nazivu izborne liste. Biračima je pravo na pravnu zaštitu ograničeno uglavnom na situacije u kojima su neosnovano sprečeni da glasaju ili im je onemogućeno da glasaju slobodno i tajno.

Iako su izbori u Srbiji bili predmet posmatranja domaćih i stranih posmatrača, do sada nijednom nije sprovedena temeljna analiza sudske zaštite izbornog prava tokom jednog izbornog ciklusa. Strukovna pravnička udruženja i udruženja koja prate sprovođenje izbora svoje, neretko obimne i detaljne analize okončavali su nalazima o sprovođenju izborne kampanje i sprovođenju izbora na sam izborni dan, eventualno uz osvrt na postupanje izbornih komisija po prigovorima. Takav pristup je razumljiv, imajući u vidu da su neposredni

nalazi i hitne reakcije izbornih komisija (koje mogu uticati na ponavljanje izbora) najznačajniji za utvrđivanja izbornih rezultata.

Rokovi za odlučivanje suda u zaštiti izbornog prava takvi su da uglavnom ne mogu značajno uticati na izborne rezultate izbora koji su okončani. Ipak, odluke suda mogu ukazati na kvalitet izbornog procesa u celini i mogu preventivno delovati na buduća ponašanja učesnika u izborima. Temeljnija analiza postupanja u izbornim sporovima daje odgovor i na ključno pitanje – da li su sudovi u stanju da otklone povrede izbornih prava.

Poslednje, ali ne i najmanje važno pitanje za ovu analizu jeste i da li je sud osposobljen da u izbornim sporovima postupa nezavisno, naročito od aktuelne političke vlasti i izborne administracije, imajući u vidu da izborni sporovi poseduju element političke osetljivosti.

Da bismo odgovorili na ta pitanja, postupanje Upravnog suda nakon izbora 2022. godine predstavimo u analizi opšteg pravnog okvira izbora u Srbiji, postupanja suda povodom žalbi koje su izjavljene tokom sprovođenja parlamentarnih i predsedničkih izbora, a zatim i lokalnih izbora u Beogradu održanih 3. aprila ove godine.

## 2. OPŠTI POGLED NA NORMATIVNI OKVIR IZBORA U SRBIJI

*Marijana Pajvančić*

Jedan od prvih uslova fer i demokratskih izbora je da pravila o izborima budu unapred poznata, zakonski regulisana, potpuna i precizna, što se odnosi ne samo na oblast materijalnog i procesnog izbornog prava, nego i na tehnička pravila po kojima se izbori odvijaju, kako bi se potreba za tumačenjem propisa svela na najmanju moguću meru.

Da li propisi o izborima u Srbiji ispunjavaju standard slobodnih, fer i demokratskih izbora? Uvid u propise o izborima po kojima su se odvijali izbori u Srbiji u proteklih 30 godina i analiza zakonskih rešenja upućuju na nekoliko opštih zapažanja.<sup>1</sup>

Pravni okvir izbora je manjkav. Pravila su nepotpuna, nekonzistentna i često protivurečna, što zahteva tumačenja, pa se pravila često oblikuju osloncem na široko postavljenu diskrecionu ocenu interpretatora. Rešenja u propisima su neusklađena, a to je poseban problem kada se istovremeno održavaju izbori na više nivoa.

Frekvencija izmene propisa je velika. Propisi su se menjali u godini u kojoj se održavaju izbori, često neposredno pre održavanja izbora, a neki i u toku održavanja izbora između dva izborna ciklusa. *Vacatio legis* u većini slučajeva nije poštovan, a propis stupa na snagu sa danom objavljivanja ili narednog dana.

Podsticaji za izmene propisa najčešće su bili izvan pravne sfere i često su bile rezultat različitih političkih okolnosti ili pritisaka (bojkot, protesti, vanredno stanje i sl.).

Pravni ambijent i faktori koji utiču na rezultat izbora menjali su se gotovo do poslednjeg trenutka, a procesna pravila nisu celovito regulisana, formalizovana i unapred poznata učesnicima izbora. Izborna utakmica je bila neizvesna ne samo u pogledu osvojenih glasova birača već i u pogledu pravne sigurnosti i izvesnosti pravila po kojima se ona odvija što govori o svojevrsnoj

---

<sup>1</sup> Šire o tome: Pajvančić, M. Pravni okvir izbora u Srbiji. *Kako, koga i zašto smo birali? Izbori u Srbiji 1990–2020 godine*, zbornik, ur. M. Jovanović, D. Vučićević. Službeni glasnik, Beograd 2020, str. 15–53. <https://ips.ac.rs/news/kako-koga-i-zasto-smo-birali/>, pristup 6. VII 2022.

instrumentalizaciji propisa kako bi se izmenom faktora koji utiču na rezultat izbora očuvale i učvrstile stečene pozicije.

Ozbiljan problem je shodna primena supsidijarnih zakona koja otvara široke mogućnosti za različite interpretacije jer opšte pravilo o shodnoj primeni nikada nije operacionalizovano niti regulisano osloncem na pravne principe na kojima počiva tumačenje prava. Shodna primena je uključivala podrazumevala široko diskreciono pravo interpretatora supsidijarnih izvora, bez postavljanja okvira i granica u kojima se njegovo diskreciono pravo može kretati. To relativizuje značaj procesnih pravila, menja njihovu prirodu, unosi nesigurnost i ugrožava izvesnost i jednakost u postupanju, kao temelje pravne sigurnosti.

Uporedo sa kritikama rešenja u zakonima o izborima, svih ovih godina je kontinuiran proces unapređivanja tehničkih pravila po kojima se odvijaju izbori, koja postepeno uspostavljaju pravni okvir, instrumente i procedure doprinose regularnosti, transparentnosti, kontroli i nadzoru nad izbornim procesom. Karakteristika tog procesa je da su tehnička pravila najpre regulisana pratećim propisima za sprovođenje zakona o izborima, i da su vremenom postepeno postala zakonska materija.

Broj propisa kojima se regulišu izbori ili se primenjuju u toku izbora je velik. Na primer, ukoliko se istovremeno održavaju parlamentarni, predsednički, pokrajinski i lokalni izbori, to bi bilo više od dvadeset propisa. To samo po sebi nije problem, ali jeste problem kada se sagledaju konsekvence koje iz toga slede. Prvi problem su kontradiktorna pravila u propisima. Drugi problem su teškoće sa kojima se susreću oni koji propise primenjuju jer je neophodno poznavanje različitih oblasti, naročito kada se istovremeno odvija više različitih izbora. Izborna administracija nije profesionalizovana, a za članove biračkih odbora organizuju se kratke obuke pred izbore na kojima stiču samo osnovna znanja, pre svega o pravilima kojima se uređuje samo čin glasanja.

### **Osvrt na parlamentarne izbore održane 2020. godine – izmene izbornih propisa, bojkot izbora, vanredno stanje, ograničen mandat Narodne skupštine**

Praksa da se neposredno pre održavanja izbora menjaju propisi o izborima i da izmene zakona stupaju na snagu dan po objavljivanju u službenom glasilu nastavljena je i na vanrednim parlamentarnim izborima<sup>2</sup> održanim 2020.

---

<sup>2</sup> Od ukupno 12 parlamentarnih saziva, čak devet parlamentarnih saziva je imalo mandat kraći od četiri godine, a od ukupno 12 izbornih ciklusa, devet su bili vanredni izbori.

godine. Izmene su se odnosile na faktore koji suštinski utiču na izborne uslove i rezultat izbora. Smanjen je zakonski izborni prag sa 5% na 3%, propisane su posebne mere za stranke nacionalnih manjina (izborni količnik je uvećan za 35% za prirodni izborni prag za stranke nacionalnih manjina), propisana je kvota od 40% i rezervisano je mesto na listi za manje zastupljeni pol. Zakon je izmenjen na vanrednom zasjedanju Narodne skupštine, a stupio je na snagu dan nakon objavljivanja.

Izbori su bili raspisani za 26. IV 2020. godine. Nakon proglašenja vanrednog stanja 15. III 2020. godine<sup>3</sup> zbog epidemije kovida-19, Uredbom o merama za vreme vanrednog stanja propisano je da se stupanjem na snagu uredbe „prekidaju sve izborne radnje u sprovođenju izbora za narodne poslanike, poslanike Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine i odbornike skupština opština i gradova, koji su raspisani za 26. IV 2020. godine“. <sup>4</sup> Ustanovljena je obaveza izbornih komisija da „obezbede i čuvaju postojeću izbornu dokumentaciju do nastavka sprovođenja izbornih radnji i izbora“ i propisano je da će se „sprovođenje izbornih radnji nastaviti od dana prestanka vanrednog stanja“. Republička izborna komisija je usvojila Rešenje o prekidu izbornih radnji<sup>5</sup> i konstatovala da prestaju da teku rokovi za izborne radnje, da će novi rokovi za nastavak izbornih radnji biti „utvrđeni u skladu sa vremenom nastavka sprovođenja izbornih radnji, počev od dana prestanka vanrednog stanja“ i da do tada „preduzete izborne radnje u postupku sprovođenja izbora ostaju na pravnoj snazi“.

Posle usvajanja Odluke o prestanku vanrednog stanja i sastanka predsednika Republike sa predstavnicima političkih stranaka, na kome je 21. IV 2020. utvrđen kao datum održavanja izbora, Republička izborna komisija je donela Rešenje o nastavku sprovođenja izbornih radnji<sup>6</sup>, utvrdila da će se izbori održati 21. VI 2020. godine i konstatovala da nastavljaju da teku rokovi za izborne radnje. Zakon o izboru narodnih poslanika izmenjen je nakon prestanka vanrednog stanja u delu koji reguliše overu potpisa birača koji podržavaju izbornu listu.<sup>7</sup> Izborna pravila su menjana ne samo neposredno uoči izbora već i nakon što je izborni proces započeo, u toku njegovog odvijanja.

---

<sup>3</sup> Član 5. Uredbe o merama za vreme vanrednog stanja, *Službeni glasnik RS* br. 31/2020.

<sup>4</sup> Član 19. Uredbe o merama za vreme vanrednog stanja.

<sup>5</sup> Rešenje je usvojeno 16. III 2020, *Službeni glasnik RS* br. 32/2020.

<sup>6</sup> Rešenje je usvojeno 11. V 2020.

<sup>7</sup> Izmene su član 43. stav 3. i član 44. stav 2. Zakona o izboru narodnih poslanika, *Službeni glasnik RS* br. 68/2020.

Parlamentarne izbore održane 2020. godine opozicija je bojkotovala, a rezultat je bio monolitni parlamentarni saziv u kome nije bilo opozicije.<sup>8</sup> Nakon saopštavanja rezultata parlamentarnih izbora i pre formiranja vlade predsednik Republike je najavio skraćivanje mandata tog parlamentarnog saziva i raspisivanje novih izbora za 3. IV 2022. godine.

### Izborni uslovi – dijalog vlasti i opozicije

Tokom 2021. i 2022. godine odvijao se dijalog vlasti i opozicije o izbornim uslovima. Proces je tekao na dva paralelna koloseka jer je polovinom septembra (17. IX 2021). Deo opozicionih stranaka napustio je dijalog vlasti i opozicije koji se održavao uz posredovanje poslanika Evropskog parlamenta.<sup>9</sup>

Jedan dijalog se odvijao u okviru Radne grupe za međustranački dijalog bez posredovanja stranaka i rezultirao je Sporazumom o unapređenju uslova za održavanje izbora u Srbiji.<sup>10</sup> Drugi dijalog je vodio deo opozicije koji je napustio međustranački dijalog<sup>11</sup> i rezultirao je predlogom mera za unapređenje izbornih uslova sadržanih u dva dokumenta.<sup>12</sup> Opšta ocena dometa ovih dokumenata je da „imaju malo potencijala da poboljšaju kvalitet izbornog procesa. Pojedina rešenja koja bi mogla da doprinesu boljim izbornim uslovima su vrlo ograničenog dometa, dok izuzetno zabrinjava kompleksnost predloženih izmena celokupnog izbornog procesa, ali i pojedinih mera koje mogu da umanje dostignute standarde i da ugroze javni interes” i da mere koje sadrže „ne obezbeđuju dovoljne uslove za slobodne i poštene izbore“.<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> Od ukupno 250 poslanika, samo 11 poslanika nisu bili članovi vladajućih stranaka ili koalicija.

<sup>9</sup> Nakon prve runde sastanka, pregovore su napustile Stranka slobode i pravde, Demokratska stranka, Pokret slobodnih građana i Pokret za preokret.

<sup>10</sup> Sporazum su potpisali predstavnici Srpske napredne stranke, Socijalističke partije Srbije, Dveri, Dosta je bilo, Srpske radikalne stranke, Pokreta obnove Kraljevine Srbije, Demokratske stranke Srbije, Zavetnika i Zdrave Srbije.

<sup>11</sup> Predlog su potpisali predstavnici Stranke slobode i pravde, Demokratske stranke, Pokreta slobodnih građana, Ne davimo Beograd, Zajedno za Srbiju i Pokreta za preokret.

<sup>12</sup> Sporazum o unapređenju izbornih uslova koji je rezultat međustranačkog dijaloga bez posredovanja Evropskog parlamenta, <https://crt.rs/porazum-o-unapredjenju-izbornih-uslova-ne-resava-kljucne-probleme/>, pristup 6. VII 2022. i Predlog mera koji je nastao u međustranačkom dijalogu uz posredovanje Evropskog parlamenta, <https://www.politika.rs/sr/clanak/487714/Opozicija-poslala-evroparlamentarcima-predlog-sporazuma-o-izbornim-uslovima>, pristup 6. VII 2022.

<sup>13</sup> Više o sadržaju sporazuma, uz kritički osvrt na rešenja sadržana u sporazumu, videti u: Međustranački dijalog pod pokroviteljstvom predsednika Narodne skupštine – Analiza Sporazuma o unapređenju uslova za održavanje izbora. Crta, Beograd, [https://crt.rs/wp-content/uploads/2021/11/CRTA\\_Medjustranacki-dijalog-pod-pokroviteljstvom-](https://crt.rs/wp-content/uploads/2021/11/CRTA_Medjustranacki-dijalog-pod-pokroviteljstvom-)

I u tom izbornom ciklusu nastavljena je dotadašnja loša praksa, koja nije u skladu sa međunarodnim standardima o izborima, da se izborno zakonodavstvo menja neposredno pre održavanja izbora.

Rezultat pregovora bile su izmene izbornog zakonodavstva koje se odnose na:

- Uvođenje lokalnih izbornih komisija kao „srednjeg nivoa” izborne administracije za republičke izbore čije nadležnosti, pored poslova u vezi sa tehničkim pitanjima organizovanja izbora, obuhvataju i nadležnosti vezane za zaštitu izbornog prava (odlučivanje o zahtevima za poništavanje glasanja na biračkom mestu zbog nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja<sup>14</sup>), utvrđivanje rezultata izbora (donosi zbirni izveštaj o rezultatima glasanja sa biračkih mesta koja se nalaze na njenoj teritoriji<sup>15</sup>), kontrola zapisnika o radu biračkog odbora i sastavljanje izveštaja o kontroli,<sup>16</sup> donošenje rešenja o ispravljanju zapisnika o radu biračkog odbora ukoliko u zapisniku postoje očigledne omaške (lake greške) a na osnovu izveštaja o kontroli zapisnika<sup>17</sup> po službenoj dužnosti donosi rešenje kojim konstatuje da se na određenom biračkom mestu ne mogu utvrditi rezultati glasanja.<sup>18</sup>
- Proširivanje stalnog sastava RIK (šest od ukupno 23 člana, od kojih tri predlažu političke stranke koje su učestvovalе u dijalogu bez stranog posredovanja, a tri političke stranke koje su učestvovalе u dijalogu pod pokroviteljstvom Evropskog parlamenta).
- Stepenastu kvotu i za manje zastupljeni pol u sastavu organa za sprovođenje izbora.
- Zaštitu izbornih prava koja, prema novim zakonskim rešenjima, u odnosu na rešenja koja su postojala u dosadašnjem zakonodavstvu, sužava prava birača da zatraže zaštitu biračkog prava redukujući njihovo pravo samo na podnošenje zahteva za poništavanje glasanja na biračkom mestu na kome je birač upisan u izvod iz biračkog spiska

---

[predsednika-Narodne-skupstine\\_Analiza-Sporazuma-o-unapredjenju-uslova-za-odrzavanje-izbora.pdf](#), pristup 6. VII 2022.

<sup>14</sup> Član 32. stav 1. tačka 4. Zakona o izboru narodnih poslanika, *Službeni glasnik RS* br. 31/2020.

<sup>15</sup> Član 32. stav 1. tačka 9. Zakona o izboru narodnih poslanika.

<sup>16</sup> Član 108. stavovi 1. i 2. Zakona o izboru narodnih poslanika.

<sup>17</sup> Član 139. Zakona o izboru narodnih poslanika.

<sup>18</sup> Član 115. stav 1. Zakona o izboru narodnih poslanika.

ako ga je birački odbor neosnovano sprečio da glasa ili ako mu je na biračkom mestu povređeno pravo na slobodno i tajno glasanje.<sup>19</sup>

- Način, oblike, postupak i pravne posledice kontrole zapisnika o radu biračkog odbora.<sup>20</sup>
- Posebna jemstva za predstavnike opozicione izborne liste u biračkom odboru.<sup>21</sup>
- Unapređivanje transparentnosti izbornog procesa, regulisanje predaje finansijskih izveštaja pre izbornog dana i prava birača da budu upoznati s procedurom provere podataka u Jedinstvenom biračkom spisku i dr.

### **Raspuštanje Narodne skupštine i raspisivanje parlamentarnih izbora 2022. godine**

Na osnovu člana 109. stavova 1. i 5. Ustava, shodno članu 21. stavu 1. Zakona o predsedniku Republike, a na obrazloženi predlog Vlade broj 0201425/2022 od 14. II 2022. godine, predsednik Republike je doneo ukaz o raspuštanju Narodne skupštine i odluku o raspisivanju izbora za narodne poslanike. Izbori su raspisani za 3. IV 2022. godine i trebalo je da se okončaju najkasnije u roku od 60 dana od dana raspisivanja. Predlog Vlade kojim se zahteva raspuštanje Narodne skupštine uz obrazloženje koje, kako je propisano Ustavom<sup>22</sup> treba da prati taj predlog nije dostupan na zvaničnoj veb-stranici Vlade, predsednika Republike niti Narodne skupštine.

### **Rokovi za izborne radnje i zaštita biračkog prava – izbori 2022. godine, primer i pitanje za debatu**

Kontrola izbornog procesa, posebno kontrola glasanja i utvrđivanja rezultata glasanja, i zaštita izbornog prava bili su u fokusu debate o izbornim uslovima i sadržaj novela u izbornom zakonodavstvu koje je menjano neposredno pred održavanje izbora. Brzina nije dobar saveznik, kada se radi o izmenama zakona, jer se konsekvence intervencija u zakon moraju sagledavati u kontekstu svih drugih rešenja sadržanih u zakonu. U izborima „đavo leži u sitnicama“ i samo na prvi pogled tehničkim pitanjima. Te sitnice i tehnička

---

<sup>19</sup> Član 148. stav 2. Zakona o izboru narodnih poslanika.

<sup>20</sup> Članovi 112. do 115. Zakona o izboru narodnih poslanika.

<sup>21</sup> Član 107. Zakona o izboru narodnih poslanika.

<sup>22</sup> Član 109. stav 1. Ustava Republike Srbije.

pitanja imaju često značajne posledice. Najvažnija institucija koja reprezentuje građane i građanke – Narodna skupština, bila je raspuštena više od pet meseci, a Vlada je u tehničkom mandatu bila više od sedam meseci. Narodna skupština je konstituisana 1. VIII 2022. godine, čak tri meseca po isteku ustavom propisanog roka za njeno konstituisanje. Ustavom propisan rok za konstituisanje Narodne skupštine istekao je 14. IV 2022. godine, pa se opravdano može postaviti pitanje legalnosti izbora i mandata Narodne skupštine koja nije konstituisana u Ustavom propisanom roku.

Rokovi za izborne radnje su jedna od „tehničkih sitnica“ koje se nisu imale u vidu prilikom noveliranja izbornog zakonodavstva, a imaju značajne posledice na legalnost toka i rezultata izbora. Zbog toga posebno analiziramo kako je zakonodavac regulisao rokove za izborne radnje koje su se odvijale tokom izbora održanih 2022. godine, koji nisu bili predmet pažnje u debati o noveliranju izbornog zakonodavstva.

Rokove relevantne za održavanje izbore reguliše Ustav Srbije i Zakon o izboru narodnih poslanika, Zakon o izboru predsednika Republike i Zakon o lokalnim izborima.

Ustav Srbije reguliše rok u kome se izbori moraju raspisati i okončati, što inače nije praksa u komparativnoj ustavnosti. Okolnost da je ustavotvorac tim pitanjima dodelio rang ustavne norme govori ne samo o njihovom značaju već i o tome da su povod za to bila i višegodišnja iskustva višestranačkih izbora u Srbiji. Ustavne odredbe koje regulišu rokove za raspisivanje izbora, održavanje izbora i konstituisanje Narodne skupštine su neprecizne. Izbori se moraju raspisati 90 dana pre isteka mandata Narodne skupštine<sup>23</sup>, a slučaju raspuštanja Narodne skupštine rok za okončanje izbora je 60 dana od dana raspisivanja izbora.<sup>24</sup> Sporno je šta se podrazumeva pod „okončanjem izbora“. Da li termin „okončanje izbora“<sup>25</sup> podrazumeva samo okončanje postupka glasanja ili sadržaj ovog termina podrazumeva da se ceo izborni proces mora privesti kraju uključujući i ponavljanje glasanja, okončanje postupaka po prigovorima i žalbama i „proglašenje konačnih rezultata izbora“. <sup>26</sup> Ta terminološka nepreciznost u odredbama istog člana Ustava ostavlja mogućnost različitih interpretacija i može imati različite konsekvence na momenat u kome se može smatrati da je izborni proces završen, da li je poštovan Ustavom propisani rok u kome se izbori završavaju, a Narodna skupština konstituisana u roku koji

---

<sup>23</sup> Član 101. stav 1. Ustava Republike Srbije.

<sup>24</sup> Član 109. stav 5. Ustava Republike Srbije.

<sup>25</sup> Član 101. stav 1. Ustava Republike Srbije.

<sup>26</sup> Član 101. stav 2. Ustava Republike Srbije.

propisuje Ustav.<sup>27</sup> U izborima održanim 2022. godine rokovi za izborne radnje počeli su da teku od 14. II 2022. godine, a odredbe Ustava ostavljaju dve mogućnosti interpretacije u odnosu na rok u kome se izborne radnje moraju završiti. Prema prvoj, izborni proces je morao biti završen 14. IV 2022. godine kada ističe Ustavom propisani rok za „okončanje izbora“.<sup>28</sup> Narodna skupština bi u tom slučaju morala da održi prvu sednicu u roku od 30 dana, a taj rok je istekao 14. V 2022. godine. Druga mogućnost je da izborni proces ne bude okončan u tom roku, o čemu svedoči glasanje na jednom biračkom mestu u Velikom Trnovcu<sup>29</sup>, ako se „dan proglašenja konačnih rezultata izbora“<sup>30</sup> uzima kao dan u kome je izborni proces završen. Peto ponovljeno glasanje na biračkom mestu broj 6 u Velikom Trnovcu održano je 30. VI 2022. godine. Republička izborna komisija je proglasila konačne rezultate parlamentarnih izbora u Srbiji 5. VII 2022. godine, a poslaničke mandate dodelila je 11. VII 2022. godine, dakle čak 88 dana po isteku roka u kome je trebalo okončati izborne radnje u Ustavom propisanom roku. Narodna skupština je konstituisana 1. VIII 2022. godine, dakle u roku koji Ustav propisuje<sup>31</sup> ukoliko se rok računa od dana proglašenja konačnih rezultata izbora.

Izbori održani 2022. godine dovedeni su u pitanje jer se nisu odvijali u okviru Ustavom i zakonom propisanih rokova, što ukazuje na to da se mogu osporavati legalnost izbora i legalnost Narodne skupštine. Analiza rokova kao „sitnice“ ili „tehničkog pitanja“ to potvrđuje. Prema Ustavu, izbori se moraju okončati u roku od 60 dana od dana raspisivanja izbora. Od donošenja odluke o raspisivanju izbora do dana glasanja ima ukupno 49 dana, kada se odvijaju izborne radnje koje prethode glasanju. Za sve preostale izborne radnje do isteka Ustavom propisanog roka za završetak izbora preostaje još 11 dana. Te izborne radnje uključuju: primopredaju izbornog materijala sa biračkih mesta (rok ističe 4. IV 2022. u 8 časova)<sup>32</sup>, kontrolu zapisnika o radu biračkog odbora i postupanje OIK sa lakim greškama,<sup>33</sup> donošenje rešenja o ispravljanju grešaka i postupanje sa teškim greškama, uključujući i donošenje rešenja po službenoj dužnosti kojim se konstatuje da se na određenom biračkom mestu ne mogu utvrditi rezultati izbora<sup>34</sup>, kontrola zapisnika o radu biračkih odbora<sup>35</sup> (rok za

---

<sup>27</sup> Član 101. stav 2. Ustava Republike Srbije.

<sup>28</sup> Član 101. stav 1. Ustava Republike Srbije.

<sup>29</sup> Biračko mesto 6 u Velikom Trnovcu.

<sup>30</sup> Član 102. stav 2. Ustava Republike Srbije.

<sup>31</sup> Član 101. stav 4. Ustava Republike Srbije.

<sup>32</sup> Član 106. stav 1. Zakona o izboru narodnih poslanika.

<sup>33</sup> Član 109. Zakona o izboru narodnih poslanika.

<sup>34</sup> Član 110. Zakona o izboru narodnih poslanika.

<sup>35</sup> Članovi 108. i 111. do 116. Zakona o izboru narodnih poslanika.

sve prethodne izborne radnje, uključujući i postupanje OIK i RIK po prigovorima kao i eventualno podnošenje žalbe upravnom sudu, ističe 10. IV. 2022), poništavanje glasanja na biračkom mestu (rok ističe 16. IV 2022. u 20 časova).<sup>36</sup> U toj fazi izbornog procesa za jedan dan je prekoračen Ustavom propisani rok u kome se, u slučaju raspuštanja Narodne skupštine, izbori moraju okončati. Izbori su morali biti završeni 14. IV. 2022. godine, a završeni su 107 dana po proteku Ustavom propisanog roka.<sup>37</sup> Sve izborne radnje koje slede nakon postupanja OIK, RIK i Upravnog suda u postupku zaštite izbornih prava nije moguće realizovati u roku koji propisuje Ustav. Te radnje obuhvataju: ponavljanje glasanja koje se sprovodi u roku od 10 dana od dana donošenja rešenja o ponavljanju glasanja<sup>38</sup>, sve do sada opisane radnje koje se odnose na primopredaju izbornog materijala, kontrolu i ispravljanje zapisnika o radu biračkog odbora, postupanje OIK i RIK po prigovorima, eventualno ponovno ponavljanje glasanja<sup>39</sup>, postupanje Upravnog suda po izjavljenim žalbama, sastavljanje zbirnih izveštaja o rezultatima glasanja, od strane OIK po opštinama<sup>40</sup>, i proglašenje rezultata izbora i objavljivanje ukupnog izveštaja o rezultatima izbora<sup>41</sup> i raspodela mandata.<sup>42</sup>

Rokovi za odvijanje izbornih radnji propisani Zakonom o izboru narodnih poslanika nisu u skladu sa Ustavom. Ako je za sve izborne radnje tokom izbora održanih 3. IV 2022. godine koje slede nakon dana glasanja preostalo 11 dana, a da je naprimer, rok za ponavljanje glasanja 10 dana od dana donošenja rešenja o ponavljanju glasanja<sup>43</sup>, rok za podnošenje žalbe Upravnom sudu je tri dana<sup>44</sup>, rok za dostavljanje žalbe upravnom sudu jedan dan, rok za odlučivanje upravnog suda tri dana, rok za donošenje zbirnog izveštaja o rezultatima glasanja za sva biračka mesta četiri dana<sup>45</sup>, rok za dodelu mandata narodnim poslanicima 10 dana<sup>46</sup>, što je samo za te izborne radnje 31 dan, izvesno je da se sve izborne radnje ne mogu obaviti u ustavom propisanom roku jer je zakonodavac propisao rokove koji nisu usklađeni sa Ustavom. U slučaju

---

<sup>36</sup> Član 116. Zakona o izboru narodnih poslanika.

<sup>37</sup> Konačne rezultate izbora RIK je proglasila 5. VII 2022. godine, a rešenja o mandatima narodnih poslanika donela je 11. VII 2022. godine.

<sup>38</sup> Član 117. stav 4. Zakona o izboru narodnih poslanika.

<sup>39</sup> Član 117. Zakona o izboru narodnih poslanika.

<sup>40</sup> Član 119. do 120. Zakona o izboru narodnih poslanika.

<sup>41</sup> Članovi 121. i 122. Zakona o izboru narodnih poslanika.

<sup>42</sup> Član 130. Zakona o izboru narodnih poslanika.

<sup>43</sup> Član 117. stav 4. Zakona o izboru narodnih poslanika.

<sup>44</sup> Član 156. stav 1. Zakona o izboru narodnih poslanika.

<sup>45</sup> Član 121. stav 1. Zakona o izboru narodnih poslanika.

<sup>46</sup> Član 130. Zakona o izboru narodnih poslanika.

višeokratnog ponavljanja glasanja na jednom biračkom mestu (u ovom slučaju to je bilo biračko mesto u Velikom Trnovcu), rokovi se multiplikuju i produžavaju. Šta bi moglo razrešiti ova otvorenih pitanja?

1. Normativni ambijent u kome se izbori odvijaju trebalo bi kritički preispitati, a neprecizne, nepotpune ili kontradiktorne odredbe precizirati izmenama propisa koji regulišu izbore. Analiza propisa koji su u proteklih 30 godina regulisali izbore potvrdila je više puta ponavljane preporuke stručne javnosti da je neophodna ozbiljna revizija izbornog zakonodavstva i kodifikacija procesnog izbornog prava, osloncem na vlastita iskustva i međunarodne standarde slobodnih, fer i demokratskih izbora. O tom važnom pitanju potrebno je otvoriti javnu debatu, da se rešenja grade u otvorenom i participativnom procesu, a odluka usvoji konsenzusom. Poslanicama Narodne skupštine pruža se prilika da to pitanje stave na dnevni red nakon konstituisanja Narodne skupštine.
2. Ustavni sud kao zaštitnik i čuvar Ustava, mogao bi razmotriti neujednačenu terminologiju koja se koristi u Ustavu, na koju je ukazano u vezi sa terminima koji se odnose na okončanje izbornog procesa, i značenje tih termina precizirati u svom stavu.
3. I, konačno, da li postoji pravno utemeljen put da se izađe iz konkretne situacije u kojoj je Narodna skupština raspuštena, a Vlada ima ograničen mandat u momentu kada su međunarodne prilike složene, da se Narodna skupština ipak konstituiše, a Vlada izabere?

Izlaz bi se mogao potražiti u ustavnoj odredbi<sup>47</sup> prema kojoj je Narodna skupština konstituisana kada se potvrdi mandat dve trećine poslanika. Ova odredba dopušta mogućnost da se Narodna skupština konstituiše i kada je mandat čak jedne trećine poslanika sporan. Ustavni sud koji je nadležan da odlučuje o izbornim sporovima za koje zakonom nije određena nadležnost sudova<sup>48</sup> mogao bi o tom pitanju da zauzme stav i postavi osnov da se konkretan slučaj razreši. Zahtev za odlučivanje o izbornom sporu za koji nije određena nadležnost sudova može podneti: svaki birač, kandidat za poslanika i podnosilac predloga kandidata.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Član 101. stavovi 4. i 5. Ustava Republike Srbije.

<sup>48</sup> Član 167. stav 2. tačka 5. Ustava Republike Srbije u vezi sa članom 101, stav 5 Ustava Republike Srbije.

<sup>49</sup> Član 75, stav 2. Zakona o Ustavnom sudu.

### 3. PREGLED POSTUPANJA UPRAVNOG SUDA U REŠAVANJU IZBORNIH SPOROVA: PARLAMENTARNI I PREDSEDNIČKI IZBORI

*Marijana Pajvančić*

Predmet pažnje ovog dela analize je postupanje Upravnog suda u rešavanju izbornih sporova i zaštiti izbornih prava na izborima za narodne poslanike i predsednika Republike. U analizi se prate presude razvrstane prema fazama izbornog postupka.

Od ukupno 484 presude Upravnog suda o izbornim sporovima, na parlamentarne izbore se odnose 22 (4,55%), a na predsedničke 11 (2,27%) presude. Na lokalne izbore se odnosi ubedljivo najveći broj presuda – ukupno 462 (95,45%).

Od 22 presude u vezi sa parlamentarnim izborima, jedna se odnosi na birački spisak, pet na kandidovanje, a 16 na glasanje. Na predsedničke izbore se odnosi ukupno 11 presuda, od čega jedna na birački spisak i 10 na glasanje. Upravnim sudovima nije upućena nijedna žalba na raspisivanje izbora, izbornu kampanju, kandidovanje i utvrđivanje rezultata izbora.

*Tabela 1. Ukupan broj presuda koje se odnose na parlamentarne i predsedničke izbore*

|                      | Raspisivanje izbora | Birački spisak | Kandidovanje | Izborna kampanja | Glasanje     | Utvrđivanje rezultata glasanja | Ukupan broj odluka po vrsti izbora |
|----------------------|---------------------|----------------|--------------|------------------|--------------|--------------------------------|------------------------------------|
| Parlamentarni izbori | /                   | 1<br>4,54%     | 5<br>22,72%  | /                | 16<br>72,72% | /                              | 22                                 |
| Predsednički izbori  | /                   | 1<br>9,09%     | /            | /                | 10<br>90,90% | /                              | 11                                 |

#### PARLAMENTARNI IZBORI

##### 1. Žalbe koje se odnose na kandidovanje

**Upravni sud – Odeljenje u Kragujevcu, presuda I-6 UŽ 21/22 – žalba se odbija**

Prigovor protiv rešenja RIK i žalbu Upravnom sudu podneo je birač. Žalilac navodi da su neosnovani razlozi za odbijanje prigovora, a iz

obrazloženja ne može utvrditi da li su ispunjeni uslovi za proglašenje izborne liste jer se ne vidi ko je podnosilac liste. Ako je to koalicija političkih stranaka, u dispozitivu i obrazloženju moraju se označiti političke stranke koje čine koaliciju, da bi se moglo proveriti da li su registrovane. Ukoliko je u pitanju grupa građana, u nazivu izborne liste mora biti označeno da je reč o grupi građana. Podnosilac žalbe ističe da je konkretna izborna lista proglašena na osnovu čl. 71. tač. 3. ZINP, jer je podnosilac liste podneo RIK-u više od 10.000 potpisa birača, a RIK da proglašava izbornu listu na osnovu čl. 75. st. 1. ZINP. Žalilac sumnja da je RIK pažljivo pregledala dokumentaciju koju je podnosilac izborne liste dužan da dostavi radi proglašenja liste. Smatra da rešenje RIK o odbijanju prigovora nije u skladu sa ZINP jer ne sadrži podatke o tome ko je podnosilac izborne liste i da li je ispunio zakonom propisane uslove za proglašenje liste. Predlaže da se žalba uvaži, poništi rešenje RIK-a kojim je odbijen prigovor na rešenje o proglašenju izborne liste i da se predmet vrati RIK-u na ponovno odlučivanje.

Upravni sud je utvrdio da je žalba blagovremena, dopuštena i izjavljena od ovlašćenog lica. Nakon ocene navoda žalbe, osporenog rešenja i spisa, našao je da žalba nije osnovana.

RIK je proglasio izbornu listu „Aleksandar Vučić – Zajedno možemo sve“, koju je podnela „Koalicija Aleksandar Vučić – Zajedno možemo sve“, za izbore za narodne poslanike, nakon što je utvrdila da je ovlašćeno lice u ime koalicije blagovremeno i uredno podnelo izbornu listu sa 250 kandidata za narodne poslanike i celokupnu dokumentaciju. Uz izbornu listu je podneto 57.007 pravno valjanih, overenih pismenih izjava birača da podržavaju izbornu listu. RIK je zaključila da izborna lista ispunjava sve zakonom propisane uslove za proglašenje i proglasio izbornu listu.

Protiv rešenja RIK-a podnosilac žalbe je izjavio prigovor zbog povrede ZINP koji je RIK odbila kao neosnovan.

Upravni sud je našao da je RIK pravilno odbio prigovor žalioaca na rešenje RIK-a o proglašenju izborne liste „Aleksandar Vučić – Zajedno možemo sve“. Uvidom u spise, Sud je utvrdio da se u njima nalazi dokumentacija koju podnosi koalicija političkih stranaka prilikom podnošenja izborne liste (čl. 71. ZINP): koalicioni sporazum zaključen između političkih stranaka, koje su se saglasile da koalicija nosi naziv Koalicija: „Aleksandar Vučić – Zajedno možemo sve“, izjava o saglasnosti za korišćenje ličnog imena u nazivu izborne liste i koalicije overena kod javnog beležnika, da je ovlašćeno lice za podnošenje izborne liste i obavljanje izbornih radnji. U spisu se nalazi 250 pismenih saglasnosti kandidata da prihvataju kandidaturu za narodne poslanike, 250 isprava o ličnim kartama kandidata za narodne poslanike i više od 10.000 overenih pismenih

izjava birača na obrascima koje je propisao RIK. Neosnovani su navodi žalbe (izneti i u prigovoru) da se iz rešenja ne vidi ko je podnosilac izborne liste jer se u izbornoj listi kao naziv podnosioca liste navodi naziv utvrđen koalicionim sporazumom koji mora da počinje rečju: Koalicija, kako je to u konkretnom slučaju učinjeno (čl. 67. st. 2. ZINP).

Sud je ocenio navod žalbe da RIK proglašava izbornu listu na osnovu čl. 75. st. 1, a ne čl. 71. st. 3. ZINP, ali je našao to ne utiče na drugačije odlučivanje u ovom predmetu jer je rešenje doneto primenom čl. 75. ZINP, kako se navodi u uvodu rešenja. Sud je cenio i ostale navode žalbe, ali je našao da izneto činjenično i pravno stanje ne utiču na drugačiju odluku suda u tom izbornom sporu, pa je žalbu odbio.

#### *Opšte zapažanje o odluci Upravnog suda*

Upravni sud je potvrdio odluku RIK-a. Svoju odluku temelji na uvidu u spise, a u obrazloženju koristi argumentaciju iz obrazloženja rešenja koje je donela RIK. Predmet spora je pravni osnov kojim se RIK rukovodio odlučujući o proglašenju izborne liste.

Upravni sud je mogao da razmotri navode u žalbi i dokaze na koje žalilac ukazuje, što je u presudi izostalo. Sledeći argumentaciju RIK-a, sud je odbio žalbu i izbegao da meritorno reši ovu izbornu stvar, što je mogao da učini.

#### **Upravni sud – Odeljenje u Kragujevcu, presuda I-2 Už 22/22 – žalba se odbija**

Žalbom se osporava zakonitost rešenja RIK-a koji je, kao neosnovan, odbio prigovor podnosioca žalbe podnet protiv rešenja RIK-a kojim se proglašava izborna lista „Ivica Dačić – Premijer Srbije“, koju je podnela Koalicija: Socijalistička partija Srbije, Jedinstvena Srbija i „Zeleni Srbije“, za izbore za narodne poslanike. Žalilac navodi da su neosnovani razlozi za odbijanje prigovora jer se iz obrazloženja rešenja o proglašenju izborne liste ne može utvrditi da li su ispunjeni uslovi za njeno proglašenje. U obrazloženju žalbe se navodi da je izborna lista proglašena na osnovu čl. 71 ZINP jer je podnosilac izborne liste RIK-u podneo više od 10.000 potpisa birača. ZINP, međutim, ovlašćuje RIK da izbornu listu proglasi na osnovu čl. 75. st. 1, a ne čl. 71. tač. 3. Žalilac navodi da se iz izreke i obrazloženja rešenja ne vidi da li je i kako RIK ocenio naziv izborne liste „Ivica Dačić – Premijer Srbije“ i navodi da je Ivica Dačić predsednik Narodne skupštine Srbije, a ne premijer Srbije, pa lista koja nosi takav naziv stvara netačnu sliku kod birača o kandidatu za narodnog poslanika. Predlaže da sud uvaži žalbu, poništi rešenje RIK-a i predmet vrati na ponovno odlučivanje.

Sud je utvrdio da je žalba blagovremena, dopuštena i izjavljena od ovlašćenog lica. Nakon ocene navoda žalbe, osporenog rešenja i spisa, našao je da je žalba neosnovana. Iz spisa proizlazi da je RIK proglasila izbornu listu „Ivica Dačić – Premijer Srbije“, nakon što je utvrdila da je ovlašćeno lice podnelo blagovremenu i urednu izbornu listu, sa 250 kandidata za narodne poslanike i propisanu dokumentaciju. RIK je utvrdila da je uz izbornu listu podneto 22.714 pravnovaljanih overenih pismenih izjava birača koji podržavaju listu, zaključila da lista ispunjava uslove za proglašenje i proglasila izbornu listu. Navodi u prigovoru nisu tačni jer se podnosilac prigovora pozvao na odredbe ZINP koji je prestao da važi. Ocenjujući navode prigovora vezane za vršenje funkcije predsednika Narodne skupštine, RIK je našla da to ne utiče na drugačije rešenje jer se odnosi na primenu drugih zakona koji ne regulišu postupak kandidovanja i ne utiču na valjanost izborne liste, pa je odbila prigovor kao neosnovan.

Upravni sud je utvrdio da se u spisima nalazi potpuna dokumentacija koju prilikom podnošenja izborne liste podnosi koalicija političkih stranka. Sud je ocenio navode žalbe da naziv izborne liste „Ivica Dačić – Premijer Srbije“ stvara netačnu sliku o kandidatu za narodnog poslanika, ali je našao da to ne dovodi u sumnju zakonitost osporenog rešenja jer je naziv izborne liste utvrđen koalicionim sporazumom (čl. 68. ZINP) i nije suprotan čl. 69. ZINP. Sud je cenio i ostale navode žalbe i našao da činjenično i pravno stanje ne utiču na drugačiju odluku suda u tom izbornom sporu.

#### *Opšte zapažanje o odluci Upravnog suda*

Upravni sud potvrđuje odluku RIK-a, a svoju odluku temelji na uvidu u spise predmeta. U obrazloženju koristi argumentaciju sadržanu u obrazloženju rešenja koje je donela RIK.

Predmet spora je pravni osnov kojim se RIK rukovodila odlučujući o proglašenju izborne liste i naziv liste koji birače može dovesti u zabludu jer je u nazivu liste navedeno da je Ivica Dačić premijer Srbije, a on je u tom času predsednik Narodne skupštine, da je time povređen Zakon o Narodnoj skupštini, da je RIK dužna da se stara o zakonitom sprovođenju izbora ne samo u primeni ZINP već i drugih zakona i Ustava. Upravni sud je mogao da razmotri tu primedbu žalioca i zauzme stav u odnosu na stav RIK-a da to ne utiče na drugačije rešenje jer se primedbe odnose na primenu drugih zakona koji ne regulišu kandidovanje na izborima za narodne poslanike jer je RIK svoju nadležnost da se stara o zakonitom sprovođenju izbora vezala samo za primenu ZINP, isključujući supsidijarne zakone koji se primenjuju uz ZINP.

Upravni sud je mogao da razmotri navode u žalbi i dokaze na koje žalilac ukazuje, što je u presudi izostalo. Sledeći argumentaciju RIK-a, sud je odbio žalbu i izbegao da meritorno reši ovu izbornu stvar, što je mogao učiniti.

### **Upravni sud Beograd, presuda 12 UŽ 23/22 – žalba se odbija**

Birač kao žalilac, navodi u žalbi da RIK nije obrazlagala navode istaknute u prigovoru protiv rešenja RIK-a kojim se proglašava izborna lista „Boško Obradović – Srpski pokret Dveri – POKS – Miloš Parandilović – Patriotski blok za obnovu Kraljevine Srbije“ za izbore za narodne poslanike. Neosnovanost prigovora RIK je utvrdila posredno, ukazujući da izborna lista koju je podnela ta koalicija ispunjava zakonske uslove za proglašenje, jer je uz listu dostavljen koalicioni sporazum između Srpskog pokreta Dveri i Pokreta obnove kraljevine Srbije (POKS), da su potpisi na sporazumu overeni kod javnog beležnika, da su u klauzuli o overi potpisa na ispravi u koalicionom sporazumu ovlašćenja Boška Obradovića za zastupanje Srpskog pokreta Dveri i Žike Gojkovića za zastupanje POKS-a utvrđena elektronskim uvidom u Registar političkih stranaka u kome je konstatovano da je pod rednim br. 117 upisan POKS, sa upisanim zastupnikom Žikom Gojkovićem.

Žalilac ukazuje da je sporno ko su ovlašćena lica koja su u ime koalicije podnela izbornu listu, što se iz pobijanog rešenja ne može utvrditi. U prigovoru na rešenje RIK-a ukazano je na formalne nedostatke jer nije poznato koje lice je u ime koalicije podnelo izbornu listu i da li je za to imalo ovlašćenje dato Koalicionim sporazumom i da RIK nije razmatrala ni ocenila taj navod prigovora niti se izjasnila na formalni nedostatak liste, već je samo navela da je izbornu listu podnela pomenuta koalicija. Žalilac ističe da je uvidom u Koalicioni sporazum priložen uz izbornu listu ostalo nejasno da li je lice koje je Koalicioni sporazum zaključilo u ime POKS-a imalo ovlašćenje da tako postupi jer je Statutom POKS propisano da Glavni odbor na predlog Izvršnog odbora odlučuje o učešću na izborima i o stupanju i istupanju iz koalicije. Iz sadržine Koalicionog sporazuma se ne može utvrditi da li je njegovom zaključenju prethodila odluka Glavnog odbora POKS-a i da li je Žika Gojković, kao validno upisano lice u Registru političkih stranaka, mogao mimo odluke Glavnog odbora POKS, da zaključuje Koalicioni sporazum. Statut POKS-a je objavljen na veb-stranici pa ta činjenica nije mogla ostati nepoznata RIK-u, a ni drugom učesniku spornog koalicionog sporazuma. Navodi da je opštepoznata činjenica da je Žika Gojković ne samo razrešen funkcije predsednika POKS-a već i isključen iz članstva te stranke, pa je formalnost njegovog upisa u Registar političkih stranaka, kao zastupnika POKS-a, oboriva pretpostavka koja je i oborena ukazivanjem nadležnom ministarstvu i RIK-u. O tome su RIK-u dostavljeni dokazi koji nisu ocenjeni ni razmatrani. Žalilac navodi da pečat na

koalicionom sporazumu nije zvanični pečat POKS-a jer pečat kojim je overen potpis nije istovetan sa izgledom i sadržinom pečata, utvrđenim Statutom POKS-a, zbog čega ni koalicioni sporazum nije validan. Smatra da je RIK morala po službenoj dužnosti da pribavi prepis overenog Statuta POKS-a, koji se nalazi u Registru političkih stranaka, da bi mogla da razmatra sporne činjenice istaknute u prigovoru. Predlaže da Upravni sud, nakon pribavljanja i uvida u overeni prepis Statuta POKS-a i priloženu dokumentaciju, poništi rešenje RIK-a, usvoji prigovor i odbije proglašenje izborne liste „Boško Obradović – Srpski pokret Dveri – POKS – Miloš Parandilović – Patriotski blok za obnovu Kraljevine Srbije“.

Upravni sud je utvrdio da je žalba dozvoljena, blagovremena i izjavljena od ovlašćenog lica. Ocenom navoda žalbe, ožalbenog rešenja i spisa, Sud je našao je da žalba nije osnovana.

Po oceni Suda, RIK je pravilno postupila kada je kao neosnovan odbila prigovor žalioca na rešenje o proglašenju izborne liste „Boško Obradović – Srpski pokret Dveri – POKS – Miloš Parandilović – Patriotski blok za obnovu Kraljevine Srbije“, koju je podnela koalicija „Boško Obradović – Srpski pokret Dveri – POKS – Miloš Parandilović – Patriotski blok za obnovu Kraljevine Srbije“ za izbore za narodne poslanike.

Sud je našao da su neosnovani navodi žalbe u kojoj su ponovljeni navodi iz prigovora da je uvidom u koalicioni sporazum, priložen uz izbornu listu, ostalo nejasno da li je lice koje ga je zaključilo u ime POKS-a imalo ovlašćenje da tako postupa jer je u ZINP (čl. 71. tač. 9) propisano da se prilikom podnošenja izborne liste ovlašćenje da se u ime političke stranke zaključi koalicioni sporazum obavezno dostavlja samo ako ga nije zaključio zastupnik upisan u Registar političkih stranaka, što u ovoj situaciji nije slučaj.

Sud je ocenio i ostale navode žalbe, pa je našao da činjenično i pravno stanje ne utiču na drugačiju odluku Suda u ovom sporu. Sud nije ocenjivao navode žalbe koje žalilac nije isticao u prigovoru, jer nisu bili predmet ocene u postupku pred RIK-om. Sud je imao u vidu zahtev žalioca da meritorno odluči, ali da za takav način odlučivanja nisu ispunjeni uslovi jer je žalba odbijena.

#### *Opšte zapažanje o odluci Upravnog suda*

Upravni sud potvrđuje odluku RIK. Svoju odluku temelji na uvidu u spise predmeta. U obrazloženju koristi argumentaciju sadržanu u obrazloženju rešenja koje je doneo RIK.

Ni RIK ni Upravni sud ne uzimaju u obzir deo prigovora koji se odnosi na tvrdnju žalioca da se na koalicionom sporazumu nalazi falsifikovan pečat

POKS-a i da pečat kojim je overen potpis nije istovetan sa izgledom i sadržinom pečata koji su propisani Statutom POKS-a, što, kako smatra žalilac, dovodi u pitanje validnost koalicionog sporazuma, pa zahteva da se izvrši uvid u Statut POKS-a kojim je to regulisano.

Sud navodi da nije ocenjivao navode žalbe koje žalilac nije isticao u prigovoru jer nisu bili predmet ocene u postupku pred RIK-om iako je mogao sam da razmotri primedbe iznete u žalbi i povodom njih zauzme stav.

Sledeći argumentaciju RIK-a, sud je odbio žalbu i izbegao da meritorno reši ovu izbornu stvar, što je mogao da učini.

### **Upravni sud – Odeljenje u Novom Sadu, presuda III-1 UŽ 29/22 – žalba se odbija**

U žalbi podnetoj Upravnom sudu Ruska stranka osporava zakonitost rešenja RIK-a kojim je odbijen njen prigovor. Navodi da se odluka RIK zasniva na pogrešnoj primeni prava i netačno i nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju i da je obrazloženje rešenja RIK-a nejasno i nepotpuno. Žalilac ponavlja navode iznete u prigovoru i navodi da ukoliko RIK smatra da ima diskreciono ovlašćenje da nekoj listi utvrdi položaj političke stranke nacionalne manjine a nekoj drugoj listi to uskrati, to treba da obrazloži, čega u osporenom rešenju nema. Navodi da se RIK poziva na okolnost koju zakoni Srbije ne pominju, a to je da više od dve trećine kandidata za narodne poslanike nije upisano u Poseban birački spisak za rusku nacionalnu manjinu. Smatra da ta okolnost nema veze sa utvrđivanjem statusa manjinske stranke, ističući da se to iz obrazloženja rešenja ne vidi, kao što se ne vidi ni pravna veza između te okolnosti i ovlašćenja upravnog organa da na osnovu toga donese negativno rešenje. Napominje da je Ruska stranka dostavila RIK-u Statut i Program stranke, iz kojih se vidi za koje se političke vrednosti stranka zalaže, da je to politička organizacija koja ima politički cilj da štiti prava ruske nacionalne manjine i da je, ako je podnosilac liste politička organizacija koja štiti prava nacionalne manjine, i izborna lista koju podnese takva organizacija takođe u funkciji zaštite istih vrednosti. Ne razume obrazloženje RIK-a kojim ne spori da je Ruska stranka autentičan predstavnik ruske nacionalne manjine u Srbiji, ali spori da je izborna lista koju ta stranka podnosi autentična lista ruske nacionalne manjine.

Žalilac ponavlja navode prigovora da je RIK dostavio i mišljenje Nacionalnog saveta ruske nacionalne manjine, iz koga se vidi da za Nacionalni savet nije sporno da je Ruska stranka štiti interese i prava ruske nacionalne manjine, ali da za RIK to nije važno jer smatra da ona ima diskreciono ovlašćenje da nekoga proglasi za manjinsku listu a da u identičnom slučaju

drugoga odbije. Takvim ponašanjem RIK je povredila pravo na jednaku pravnu zaštitu predviđenu Ustavom RS. Smatra da se iz zakonskih odredaba koje regulišu priznavanje statusa stranaka nacionalnih manjina može zaključiti da u ovoj stvari nije reč o diskrecionoj oceni izborne komisije već o vezanosti izborne komisije za pravo, jer ima dovoljno dokaza na osnovu kojih se može utvrditi da je u pitanju izborna lista nacionalne manjine a ne postoji nijedan dokaz koji govori suprotno. Smatra da je RIK dala značaj okolnosti koju zakon ne propisuje a to je da više od dve trećine predloženih kandidata za narodne poslanike nije upisano u Poseban birački spisak za rusku nacionalnu manjinu, a ignorisala je okolnost da je podnosilac liste registrovan kao manjinska stranka. Ističe da je izborna komisija dužna da potvrdi da je neka lista manjinska kada su joj prezentovani dokazi o manjinskom karakteru stranke koja je podnosilac liste i da u takvim situacijama izborne komisije nemaju pravo da odluče suprotno. U vezi sa zaključkom RIK-a kojim je naloženo stranka da u roku od 48 časova od objavljivanja zaključka na veb-prezentaciji RIK-a otkloni nedostatak izborne liste koji je smetnja za njeno proglašenje, tako što će dostaviti najmanje 5.485 nedostajućih pravnovaljanih izjava birača koji podržavaju izbornu listu, overenih najkasnije 13. III 2022, sa spiskom tih birača u elektronskoj formi, na obrascima NPRS-3/22, odnosno NPRS-4/22, podnosilac žalbe smatra da nije jasno kako upravni organ može da zahteva od podnosioca liste da dostavi overene potpise birača retroaktivno i koji je smisao roka od 48 sati ukoliko upravni organ zahteva potpise koji su skupljeni u prošlosti, i smatra da takvo tumačenje nije ispravno i da normu treba tumačiti u korist podnosioca prigovora jer on nije mogao da iskoristi rok od 48 časova da se vrati u prošlost i da RIK-u dostavi potpise birača koji su overeni pre donošenja zaključka na kome se temelji osporeno rešenje. Žalilac ukazuje i da se iz materijala predatih RIK-u (izjava birača koji podržavaju izbornu listu) može utvrditi da je RIK prenebregla čl. 72. st. 4. ZINP. Smatra da je obrazloženje osporenog rešenja manjkavo.

Žalilac predlaže da sud u sporu pune jurisdikcije donese odluku kojom se izbornoj listi žalioca utvrđuje položaj političke stranke ruske nacionalne manjine i proglasi izbornu listu „Ruska stranka – Slobodan Nikolić”, koju je podnela Ruska stranka za izbore za narodne poslanike ili da Upravni sud, ukoliko smatra da nisu ispunjeni uslovi za odlučivanje u sporu pune jurisdikcije, poništi rešenje RIK-a i predmet vrati na ponovno odlučivanje.

Upravni sud je utvrdio da je žalba blagovremena, dopuštena i izjavljena od ovlašćenog lica. Polazeći od činjeničnog i pravnog stanja i spisa predmeta, Sud je ocenio da je RIK pravilno postupila kada je odbila prigovor Ruske stranke kao neosnovan, nalazeći da je pravilno odbijeno proglašenje izborne

liste koju je podnela Ruska stranka za izbore za narodne poslanike jer je uz listu podneto manje od 5.000 pravnovaljanih izjava birača koji podržavaju listu overenih najkasnije 13. III 2022, sa spiskom tih birača u elektronskoj formi, na obrascima NPRS-3/22, odnosno NPRS-4/22, što je nedostatak za proglašenje izborne liste u pogledu potrebnog broja pravnovaljanih izjava birača.

Sud smatra da nisu osnovani navodi žalbe u kojoj se ponavljaju navodi prigovora da nije jasno kako upravni organ može da zahteva da podnosilac liste dostavi potpise birača retroaktivno i koji je smisao roka od 48 sati ako zahteva potpise koji su skupljeni u prošlosti. Ovo stoga što čl. 71. st. 3. ZINP propisuje da se prilikom podnošenja izborne liste obavezno dostavlja propisan broj pismenih izjava birača koji podržavaju listu, overenih pre isteka roka za podnošenje izborne liste. U konkretnom slučaju rok je istekao 13. III 2022, prema Rokovniku za vršenje izbornih radnji u postupku izbora za narodne poslanike.

Navodi žalbe koji se odnose na zahtev da se izbornoj listi utvrdi položaj izborne liste nacionalne manjine i ostali navodi žalbe isticani i u prigovoru ne utiču na drugačiju odluku u ovoj stvari jer nije otklonjen nedostatak koji je smetnja za proglašenje izborne liste nacionalne manjine u pogledu potrebnog broja overenih izjava birača, jer podnosilac liste nije dostavio 5.000 overenih izjava birača da podržavaju izbornu listu „Ruska stranka – Slobodan Nikolić”.

Navodi žalbe da je podnosilac liste dostavio u papiru i eksel-bazi 5.129 izjava birača, a da mu upravni organ nije vratio razliku od 168 izjava birača koji su u momentu podnošenja, kako sumnja, bile ispravne, navodi da se na trećoj strani prvostepene odluke govori o 46 naknadno dostavljenih potpisa a upravni organ je devet proglasio nevažećim i potom naveo da je 27 potpisa važeće, te da se negde gubi 10 potpisa i da obrazloženje nije jasno, kao i navodi kojima se upućuje na čl. 72. st. 4. ZINP zbog navodno učinjene omaške prilikom popunjavanja obrasca izjava nisu isticani u prigovoru, pa nisu bili predmet ocene pred RIK-om, te ne mogu da budu ni predmet ocene suda u ovom izbornom sporu.

Nakon ocene navoda žalbe, osporenog rešenja i spisa, Sud je našao da žalba nije osnovana pa je odbio žalbu. Sud je imao u vidu zahtev žalioaca da sud meritorno reši spor. S obzirom na to da je žalbu odbio, našao je da za to nisu ispunjeni uslovi.

### *Opšte zapažanje o odluci Upravnog suda*

Upravni sud je potvrdio odluku RIK-a. Svoju odluku temelji na uvidu u spise predmeta. Sud je odbio žalbu sledeći argumentaciju RIK-a, kojoj je dodao i svoju argumentaciju.

Predmet spora je ispunjenost uslova (broj birača koji podržavaju izbornu listu) da se izborna lista proglasi i da joj se prizna status izborne liste nacionalne manjine (uslovi da se utvrdi status izborne liste nacionalne manjine). U ovom slučaju formalni nedostatak liste je broj potpisa birača koji je podržavaju, pa je to osnov da se prigovor odnosno žalba odbiju kao neosnovani. Međutim, uslovi za utvrđivanje statusa izborne liste nacionalne manjine i argumentacija RIK-a na koju se Sud nije osvrnuo, a koja se odnosi na upis u poseban birački spisak nacionalne manjine kandidata koji su na izornoj listi kao osnov za zaključak da se u konkretnom slučaju želi izigrati zakon kako bi se učestvovalo na izborima pod privilegovanim uslovima, sporno je stanovište prema kome je i Upravni sud mogao da se odredi i iznese svoje stanovište. U tom smislu ilustrativan i uporediv primer je presuda UŽ 31/22, u kojoj je Upravni sud to učinio i opovrgao argumentaciju i zaključivanje RIK-a u istovetnoj situaciji.

### **Upravni sud, presuda UŽ 31/22 – žalba se usvaja**

Upravni sud je poništio rešenje RIK-a i proglasio izbornu listu „Ruski manjinski savez – Milena Pavlović, Pavle Bihali Gavrin (Srpsko ruski pokret, Srpsko ruska partija Vukovi, Pokret Grka Srbiza)“, koju je za izbore za narodne poslanike podnela koalicija „Ruski manjinski savez – Milena Pavlović, Pavle Bihali Gavrin (Srpsko ruski pokret, Srpsko ruska partija Vukovi, Pokret Grka Srbiza)“ i utvrdio da izborna lista ima položaj izborne liste nacionalne manjine.

RIK je odbila da proglasi izbornu listu „Ruski manjinski savez – Milena Pavlović, Pavle Bihali Gavrin (Srpsko ruski pokret, Srpsko ruska partija Vukovi, Pokret Grka Srbiza)“, kao i predlog da se izornoj listi utvrdi status izborne liste nacionalne manjine, a zatim je odbila i prigovor te koalicije kao neosnovan.

Koalicija „Ruski manjinski savez – Milena Pavlović, Pavle Bihali Gavrin (Srpsko ruski pokret, Srpsko ruska partija Vukovi, Pokret Grka Srbiza)“ podnela je žalbu Upravnom sudu u kojoj navodi da RIK nije pravilno primenila zakon, pogrešno ili nepotpuno utvrdila činjenično stanje, pa je izveden nepravilan zaključak, zbog prekoračenja granica ovlašćenja u odlučivanju po slobodnoj oceni. Nije pravilno primenjen čl. 137 ZINP koji propisuje da RIK može zatražiti mišljenje nadležnog nacionalnog saveta nacionalnih manjina o tome da li izborna lista može imati položaj izborne liste nacionalne manjine.

RIK to nije učinila već je izvršila uvid u Poseban birački spisak nacionalnih manjina, iako je Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina propisuje da se pripadnik nacionalne manjine upisuje u Poseban birački spisak ili traži brisanje iz njega isključivo na svoj zahtev. RIK je izvršila paušalnu procenu uvidom u pravno neobavezujući spisak i izvela nepravilan zaključak o činjeničnom stanju. Ukoliko bi postupanje RIK-a bilo potvrđeno odlukom Upravnog suda, žalilac smatra da bi izborni proces bio sveden na upisivanje kandidata i nosilaca liste u Poseban birački spisak nacionalnih manjina, što obesmišljava i dovodi u pitanje ciljeve izbornih lista nacionalnih manjina i ostavlja prostor za zloupotrebe. Ističe da je lista „Ruski manjinski savez – Milena Pavlović, Pavle Bihali Gavrin (Srpsko ruski pokret, Srpsko ruska partija Vukovi, Pokret Grka Srbiza)“ dovedena u neravnopravan položaj u odnosu na druge izborne liste kojima je utvrđen položaj izbornih lista nacionalnih manjina, zbog toga što za njih nije vršen uvid u Poseban birački spisak nacionalnih manjina i što se na proglašenim listama nacionalnih manjina nalaze kandidati čije su aktivnosti opštepoznate u okvirima članstva i funkcija u organima drugih političkih stranaka koje nisu stranke nacionalnih manjina. Navodi da Pavle Bihali Gavrin, kao nosilac liste, nije osnivač ni član druge političke stranke, da je javnosti poznat po humanitarnim aktivnostima, što ne isključuje ciljeve iz čl. 137. st. 1. ZINP. Smatra da činjenica da je kandidat ili nosilac liste nacionalnih manjina poznat javnosti ne može imati za posledicu neravnopravan položaj u odnosu na kandidata ili nosioca liste koji nije poznat javnosti, a čije članstvo u drugoj političkoj stranci koja nije stranka nacionalne manjine RIK ne proverava. Ističe da je doslovnim tumačenjem čl. 138. ZINP moguća diskriminacija kandidata na izbornim listama nacionalnih manjina, što obesmišljava ciljeve iz čl. 137. st. 1. ZINP i suprotno je Ustavu. U konkretnom slučaju, reč je prvom postupanju suda po pravnom leku na odluku izborne komisije donetu na osnovu čl. 138. i tumačenjem čl. 137. ZINP i zato je značajno za izborni proces ubuduće i za položaj stranaka nacionalnih manjina i njihovu mogućnost da pod jednakim uslovima učestvuju na izborima kao izborne liste nacionalnih manjina. Žalilac smatra da će odluka Upravnog suda predstavljati i stav suda o tumačenju i primeni spornih odredaba ZINP i ukazuje da RIK nije primenila Zakon o političkim strankama kojim su propisani način i uslovi osnivanja političkih stranaka i način na koji se utvrđuje položaj stranke nacionalne manjine. RIK je utvrdila da su sve članice koalicije registrovane i upisane u Registar političkih stranaka kao manjinske, ali tu nespornu činjenicu de facto stavlja van snage, a u odlučivanju po slobodnoj oceni prekoračuje granice svojih ovlašćenja. Žalilac tvrdi da je RIK pogrešno primenila i čl. 138. ZINP, prema kome RIK rešenjem odbija predlog da se izornoj listi utvrdi status liste nacionalne manjine ako je nosilac liste ili kandidat za narodnog

poslanika na izbornoj listi lica za koje je opštepoznato da je član druge političke stranke koja nije stranka nacionalne manjine ili ako se utvrde druge okolnosti koje nesumnjivo ukazuju na nameru da se izigra zakon. Žalilac smatra da je okolnost da ovlašćena lica nisu upisana u Poseban birački spisak nacionalne manjine i da je to osnov da RIK zaključi da oni ne zastupaju interese nacionalnih manjina suprotna Zakonu o političkim strankama kojim nije propisano ko i pod kojim uslovima može biti ovlašćeno lice političke stranke nacionalne manjine. Ukoliko je RIK nameravala da utvrdi koji je kandidat pripadnik nacionalne manjine ili zastupa interese nacionalnih manjina, to je mogla da utvrdi neposrednim izjašnjavanjem kandidata jer se nacionalna pripadnost i aktivnost pojedinca ne utvrđuju upisom u neobavezujući spisak. Predlaže da sud usvoji žalbu i naloži RIK-u da donese rešenje o proglašenju izborne liste „Ruski manjinski savez – Milena Pavlović, Pavle Bihali Gavrin (Srpsko ruski pokret, Srpsko ruska partija Vukovi, Pokret Grka Srbiza)“ i rešenjem utvrdi da ta lista ima položaj izborne liste nacionalne manjine.

Upravni sud je utvrdio da je žalba blagovremena, dopuštena i izjavljena od ovlašćenog lica. Nakon ocene navoda žalbe, ožalbenog rešenja i spisa, našao je da je žalba osnovana.

Prema oceni Suda, navodima žalbe se osnovano ukazuje na to da je rešenjem RIK povredila zakon na štetu podnosioca žalbe. U rešenju RIK-a kojim odbija prigovor i zaključuje da cilj podnošenja izborne liste nije predstavljanje, zastupanje interesa i zaštita prava ruske i grčke nacionalne manjine, nije dato prihvatljivo obrazloženje. Obrazloženje ne sadrži razloge za ocenu da iz izborne liste proističu okolnosti koje ukazuju na to da cilj podnošenja liste nije predstavljanje, zastupanje interesa i zaštita prava ruske i grčke nacionalne manjine već da lista pruža osnov za zaključak da se predlogom za utvrđivanje manjinskog statusa želi izigrati zakon. Iz obrazloženja rešenja proizlazi da je koalicija „Ruski manjinski savez – Milena Pavlović, Pavle Bihali Gavrin (Srpsko ruski pokret, Srpsko ruska partija Vukovi, pokret Grka Srbiza)“ podnela RIK-u izbornu listu sa 32 kandidata za narodne poslanike pod nazivom „Ruski manjinski savez – Milena Pavlović, Pavle Bihali Gavrin (Srpsko ruski pokret, Srpsko ruska partija Vukovi, pokret Grka Srbiza)“, uz koju je podnela i predlog da se izbornoj listi utvrdi položaj liste nacionalne manjine. RIK se obratila Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave zahtevom za proveru kandidata sa izborne liste i spiska birača koji su podržali listu. Ministarstvo je obavestilo RIK da su svi kandidati te izborne liste upisani u jedinstveni birački spisak, a da, od 5.509 lica koja su podržala izbornu listu, 310 nije upisano u jedinstveni birački spisak, da su 684 lica podržala drugu izbornu listu, dok za četiri lica nije bilo moguće izvršiti proveru zbog neispravno

upisanog jedinstvenog matičnog broja građana. Konstatovano je i da je podnosilac izborne liste povukao 12 izjava birača koji podržavaju izbornu listu i da su u postupku provere oni izostavljeni sa spiska. RIK je konstatovala da izborna lista sadrži nedostatak koji je smetnja za njeno proglašenje, jer uz nju nije podnet zakonom propisan minimalan broj pravnovaljanih izjava birača koji podržavaju izbornu listu, pa je podnosiocu liste naložio da otkloni nedostatke. Koalicija je u roku dostavila dodatnih 1.145 overenih izjava birača koji podržavaju izbornu listu. Uzevši u obzir da je ukupan broj pravnovaljanih izjava birača koji podržavaju tu listu veći od 5.000, RIK je pristupila utvrđivanju ciljeva izborne liste i zaključila da su članice koalicije koja je podnela izbornu listu upisane u Registar političkih stranaka kao političke stranke nacionalne manjine, pa je ispunjen uslov za podnošenje izborne liste. Nakon provere u Posebnom biračkom spisku nacionalnih manjina, po nalazu RIK-a, sledi da je šest od 32 kandidata za poslanike upisano u poseban birački spisak nacionalnih manjina i da lica koja su registrovana kao zastupnici dve partije u sastavu koalicije i nosilac izborne liste nisu upisani u Poseban birački spisak nacionalnih manjina, pa je zaključila da cilj podnošenja izborne liste nije predstavljanje, zastupanje interesa i prava ruske i grčke nacionalne manjine.

Upravni sud smatra da se takav zaključak ne može prihvatiti, imajući u vidu da je upis u poseban birački spisak nacionalnih manjina uslov samo za izbore u nacionalne savete jer je pravo svakog pripadnika nacionalne manjine da slobodno bira da bude tretiran kao takav. U Poseban birački spisak nacionalne manjine pripadnik nacionalne manjine upisuje samo na lični zahtev. Za status nacionalne manjine nije nužno da su pripadnici nacionalne manjine izabrali svoj nacionalni savet već svoj identitet mogu da ispolje i na drugi način. Postojanje nacionalnog saveta ukazuje samo na to da se grupa državljana okupljena u savet mora smatrati nacionalnom manjinom. Nije prihvatljiv ni zaključak RIK-a da cilj izborne liste nije usmeren ka ostvarivanju kolektivnih prava nacionalnih manjina jer listu predstavljaju kandidati, odnosno zastupnici koji nisu upisani u Poseban birački spisak. Cilj izborne liste ocenjen je na osnovu pripadnosti kandidata za poslanike i zastupnika koalicije posebnom biračkom spisku nacionalnih manjina, zanemarujući da se na osnovu akta o registraciji, statuta i programa političke stranke može ocenjivati da li je to politička stranka nacionalne manjine čije je delovanje usmereno na predstavljanje, zastupanje interesa i prava pripadnika jedne nacionalne manjine u skladu sa Ustavom, zakonom i međunarodnim standardima, posebno imajući u vidu da su u konkretnom slučaju registrovane političke stranke nacionalnih manjina osnovale koaliciju koja je podnosilac izborne liste, pa se lista stoga ne može posmatrati odvojeno od njenog podnosioca.

Upravni sud je našao da je rešenjem RIK povređen zakon na štetu žalioca pa je žalbu usvojio i poništio rešenje. Imajući u vidu da su podnosioci izborne liste podneli više od 5.000 pravno valjanih izjava birača, te da se iz priloženih i javno objavljenih dokaza može zaključiti da je njihova politička delatnost usmerena na zastupanje interesa nacionalnih manjina, Sud je našao da ima mesta uklanjanju ožalbenog rešenja i odlučivanju umesto organa o zahtevu za proglašenje izborne liste i predlogu da se utvrdi da lista ima položaj izborne liste nacionalne manjine. Kako je reč o zaštiti prava u izbornom postupku u kome su propisani kratki rokovi, a cilj tog postupka je efikasna i pravovremena zaštita, a priroda stvari i činjenično stanje pruža pouzdan osnov da Sud presudom reši taj izborni spor, Sud je usvojio prigovor, poništio rešenje RIK-a, proglasio izbornu listu „Ruski manjinski savez – Milena Pavlović, Pavle Bihali Gavrin (Srpsko ruski pokret, Srpsko ruska partija Vukovi, Pokret Grka Srbiza)“, koju je podnela koalicija „Ruski manjinski savez – Milena Pavlović, Pavle Bihali Gavrin (Srpsko ruski pokret, Srpsko ruska partija Vukovi, Pokret Grka Srbiza)“ za izbore za narodne poslanike. Sud je, odlučujući umesto organa, usvojio predlog te koalicije i utvrdio da pomenuta izborna lista ima položaj izborne liste nacionalne manjine.

#### *Opšte zapažanje o odluci Upravnog suda*

Sud je poništio rešenje RIK-a i doneo presudu kojom je rešio izborni spor rukovodeći se okolnošću da je reč o zaštiti prava u izbornom postupku u kome su propisani kratki rokovi, da je cilj tog postupka efikasna i pravovremena zaštita kao i da priroda stvari dozvoljava i činjenično stanje pruža osnov da sud presudom reši izborni spor.

Ovaj spor može se uporediti sa presudom III-1 UŽ 29/22, u kojoj je Upravni sud odbio žalbu manjinske liste jer nije prikupljen potreban broj pravnovaljanih potpisa birača koji tu listu podržavaju. I u jednom i u drugom slučaju podnosioci žalbe su izneli istovetne argumente osporavajući zaključivanje RIK-a prilikom odlučivanja o proglašenju izborne liste nacionalnih manjina i o tome da li izborna lista ima status manjinske liste. U žalbi UŽ 31/22, Upravni sud je uvažio argumentaciju žalioca i sam rešio ovaj izborni spor, dok je u presudi III-1 UŽ 29/22 Upravni sud prihvatio i ponovio argumentaciju RIK-a o proglašenju izborne liste, odbio žalbu na rešenje RIK kojim je odbijen prigovor, a izborna lista nije proglašena jer nije prikupljen potreban broj pravnovaljanih potpisa birača koji podržavaju izbornu listu. U vezi sa statusom izborne liste kao liste nacionalnih manjina, RIK je koristila istovetnu argumentaciju koja se ponavlja u obe presude, ali Upravni sud u jednom slučaju (presuda UŽ 31/22) nije prihvatio argumentaciju i stav RIK-a već je meritorno rešio tu stvar i proglasio da lista ima status manjinske izborne

liste, dok se u presudi III-1 UŽ 29/22 Sud nije odredio posebno prema argumentima RIK i iz formalnih razloga (nedostatak validnih potpisa birača koji podržavaju listu) odbio je žalbu svojom presudom.

Neujednačena praksa sudova dovodi u pitanje delotvornost pravnog leka koji mora biti u dovoljnoj meri izvestan, ne samo u teorijskom nego i u praktičnom smislu, i mora biti efikasan i u praksi i u zakonu, s obzirom na individualne okolnosti konkretnog predmeta.

U obe presude, žalilac upućuje na supsidijerno zakonodavstvo relevantno za oba slučaja na koje se poziva i na kome se zasniva deo argumentacije, koje ni RIK, u presudi III-1 UŽ 29/22, ni Upravni sud nisu imali u vidu prilikom odlučivanja. Ovaj problem dugo postoji u praksi u kojoj se organi koji odlučuju o zaštiti izbornog prava rukovode prvenstveno zakonima kojima se regulišu izbori, zanemarujući supsidijerno zakonodavstvo.

## **2. Žalbe koje se odnose na glasanje**

### **Upravni sud – Odeljenje u Novom Sadu, presuda III-5 UŽ 338/22 – žalba se odbija**

Birač je podneo prigovor na rešenje GIK Šabac o ispravljanju zapisnika o radu biračkih odbora na više biračkih mesta. GIK je prigovor odbacila kao podnet od neovlašćenog lica. Prigovor RIK-u je podneo birač koji smatra da mu je onemogućeno ostvarivanje izbornog prava. RIK je žalbu odbacio jer je podneta od neovlašćenog lica.

Birač je podneo žalbu Upravnom sudu, kojom traži da sud poništi rešenje RIK-a i rešenje GIK-a i podnosiocu žalbe zaštititi biračko pravo, naloži da se zbog nepravilnosti u radu GIK-a Šabac rešenje kojim su izvršene ispravke teških i lakših logičko računskih grešaka na biračkim mestima br. 9, 45, 50, 54, 60, 68, 78 i 85 poništi i donese novo u skladu sa ZINP. Smatra da je došlo do bitne povrede prava na zaštitu izbornog prava, koja je dovela do neravnopravnosti i nejednakog izbornog prava građana koji su glasali na tim biračkim mestima, a njegov prigovor je pogrešno protumačen kao podnet od neovlašćenog lica.

Upravni sud je utvrdio da je žalba blagovremena, dopuštena i podneta od ovlašćenog lica. Nakon ocene navoda žalbe, ožalbenog rešenja i spisa, našao je da žalba nije osnovana.

Žalilac je podneo prigovor RIK-u protiv rešenja GIK-a Šabac. Uvidom u sajt RIK-a saznao je da je GIK Šabac donela Rešenje o ispravljanju zapisnika o radu biračkog odbora na biračkim mestima br. 9, 45, 50, 54, 60, 68, 78 i 85,

sednica GIK-a je održana bez predstavnika liste „Ujedinjeni za pobjedu Srbije“ i drugih opozicionih lista, koji nisu obavješteni o održavanju sednice i tako su sprečeni da izvrše uvid u sadržaj vreća, utvrde njihov sadržaj i da li su logičko-računske greške stvarne ili ima i drugih nepravilnosti, pa je rešenjem GIK-a prekršen ZINP i narušena izborna volja građana na tim biračkim mestima. Postupanje GIK-a dovodi u sumnju sadržaj i tačnost podataka navedenih u rešenju GIK-a koja se može ispraviti poništavanjem rešenja i održavanjem nove sednice GIK-a u punom sastavu, na kojoj bi se utvrdilo stvarno stanje na tim biračkim mestima i donelo novo rešenje u skladu sa ZINP. Povodom navoda da je sednica GIK-a na kojoj je doneto rešenje o ispravljanju zapisnika o radu biračkog odbora na pomenutim biračkim mestima održana bez predstavnika liste „Ujedinjeni za pobjedu Srbije“ i ostalih opozicionih lista, čime su sprečeni da izvrše uvid u sadržaj biračkog materijala i utvrde da li su logičko-računske greške stvarne ili postoje i druge nepravilnosti, RIK konstatuje da birač nema pravo na podnošenje prigovora u ovom slučaju jer ZINP ne propisuje pravo birača da izjavi prigovor protiv rešenja o ispravljanju zapisnika o radu biračkog odbora na biračkom mestu. Prema oceni Upravnog suda, RIK je pravilno odlučila kada je odbacila prigovor birača jer ga je podnelo neovlašćeno lice, ocenjujući da je žalilac mogao da podnese prigovor u vezi sa rezultatima glasanja na biračkim mestima u slučajevima iz čl. 23, st. 2, čl. 31, st. 2, čl. 40, st. 2 i 3, čl. 79, st. 2, čl. 115, st. 4, čl. 116, st. 4, čl. 119, st. 6 i 7 i čl. 121, st. 4 ZINP. RIK je ispravno konstatovala da je prigovor podnet od neovlašćenog lica pa je odbacila prigovor na rešenje GIK-a.

#### *Opšte zapazanje o odluci Upravnog suda*

Prigovor nije dostupan ni delotvoran pravni lek. Birači nisu upoznati sa instrumentima kojima mogu da zaštite biračko pravo i pod kojim uslovima to mogu učiniti. Pravni lek je delotvoran samo ako je dostupan i dovoljan. On mora biti u dovoljnoj meri izvestan, ne samo u teorijski već i u praksi, i mora biti efikasan i u zakonu i u praksi, s obzirom na okolnosti konkretnog predmeta.

Prava birača na podnošenje prigovora su izmenama ZINP sužena i obuhvataju dve grupe prava koja se razlikuju s obzirom na uslov pod kojim birač može da koristi instrumente za zaštitu izbornog prava. Prvu grupu čine instrumenti koje birač može da koristi nezavisno od toga na kom biračkom mestu je upisan u izvod iz biračkog spiska. To su prigovori koje RIK upućuje protiv: rešenja o imenovanju člana i zamenika člana RIK-a u proširenom sastavu<sup>50</sup>; rešenja o imenovanju člana, odnosno zamenika člana lokalne izborne

---

<sup>50</sup> Član 23. stav 2. Zakona o izboru narodnih poslanika.

komisije u proširenom sastavu<sup>51</sup>; rešenja kojim je odbijen ili odbačen predlog za imenovanje člana, odnosno zamenika člana biračkog odbora<sup>52</sup>; rešenja kojim je odbijen ili odbačen predlog za imenovanje člana, odnosno zamenika člana biračkog odbora<sup>53</sup>; rešenja o proglašenju izborne liste<sup>54</sup>; ukupnog izveštaja o rezultatima izbora.<sup>55</sup> Drugu grupu čine instrumenti koje birač može da koristi pod uslovom da je upisan u izvod iz biračkog spiska na biračkom mestu na kome ostvaruje svoje biračko pravo. To su: zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu ako ga je birački odbor neosnovano sprečio da glasa ili ako mu je na biračkom mestu povređeno pravo na slobodno i tajno glasanje<sup>56</sup>; prigovor protiv rešenja kojim je odbačen ili odbijen zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu, odnosno prigovor što u propisanom roku nije doneta odluka o zahtevu<sup>57</sup>; prigovor RIK-u protiv rešenja kojim se po službenoj dužnosti konstatuje da se na biračkom mestu ne mogu utvrditi rezultati glasanja<sup>58</sup>; prigovor RIK-u protiv rešenja kojim se po službenoj dužnosti poništava glasanje na biračkom mestu<sup>59</sup>; prigovor RIK-u protiv zbirnog izveštaja o rezultatima glasanja može podneti birač koji je upisan u birački spisak na biračkom mestu koje se nalazi na teritoriji lokalne izborne komisije<sup>60</sup>; prigovor RIK-u protiv zbirnog izveštaja o rezultatima glasanja u inostranstvu može podneti birač koji je upisan u birački spisak na biračkom mestu u inostranstvu.<sup>61</sup>

Izmene ZINP izvršene su neposredno pre održavanja izbora. Birači nisu upoznati sa instrumentima za zaštitu biračkog prava. Nikakve opšte informacije o tome nisu dobili ni od organa za sprovođenje izbora, ni putem medija ni aktivnostima predlagача izbornih lista koji su o tome mogli da ih obaveste. O podnošenju prigovora birači se informišu na veb-prezentaciji koja velikom broju birača nije dostupna jer im internet nije dostupan ili ga ne koriste, što te birače stavlja u nejednak položaj u odnosu na birače kojima je dostupan internet i koriste ga.

---

<sup>51</sup> Član 31. stav 2. Zakona o izboru narodnih poslanika.

<sup>52</sup> Član 40. stav 2. Zakona o izboru narodnih poslanika.

<sup>53</sup> Član 40. stav 1. Zakona o izboru narodnih poslanika.

<sup>54</sup> Član 79. stav 2. Zakona o izboru narodnih poslanika.

<sup>55</sup> Član 121. stav 4. Zakona o izboru narodnih poslanika.

<sup>56</sup> Član 148. stav 2. Zakona o izboru narodnih poslanika.

<sup>57</sup> Član 154. stavovi 1. i 2. Zakona o izboru narodnih poslanika.

<sup>58</sup> Član 115. stav 4. Zakona o izboru narodnih poslanika.

<sup>59</sup> Član 116. stav 4. Zakona o izboru narodnih poslanika.

<sup>60</sup> Član 119. stav 6. Zakona o izboru narodnih poslanika.

<sup>61</sup> Član 119. stav 7. Zakona o izboru narodnih poslanika.

Prigovori u kojima birač i drugi učesnici u izborima imaju aktivnu legitimaciju sistematizovani su u različitim odeljcima ZINP, što je za birače i druge učesnike u izborima, uključujući i organe za sprovođenje izbora i Upravni sud koji primenjuju ZINP, barijera koja se uz veliki napor može savladati. Objedinjavanje svih prava koje učesnici u izborima imaju u vezi sa zaštitom izbornih prava u jednom članu i praćenje koraka po fazama odvijanja izbornog postupka olakšali bi primenu tih instrumenata.

### **Upravni sud – Odeljenje u Novom Sadu, presuda III-7 UŽ 339/22 – žalba se odbija**

Prigovor RIK-u i žalbu upravnom sudu podneo je birač zbog nepravilnosti prilikom glasanja i utvrđivanja rezultata glasanja na biračkim mestima br. 1, 12, 20, 21, 35 i 50, kao i nepravilnosti u radu GIK-a Šapca prilikom ispravke teških i lakših logičko-računskih grešaka na biračkim mestima br. 9, 45, 50, 54, 60, 68, 78 i 85 u Šapcu. Žalilac predlaže da Upravni sud uvaži žalbu, poništi rešenje RIK-a i rešenje GIK-a i žaliocu omogući da ostvari i zaštitu izbornog prava, a RIK-u naloži da se izbori za narodne poslanike na biračkim mestima br. 1, 12, 20, 21, 35 i 50 ponište i raspišu novi i da se te zbog nepravilnosti u radu GIK-a Šabac, prilikom ispravke teških i lakših logičko-računskih grešaka na biračkim mestima br. 9, 45, 50, 54, 60, 68, 78 i 85 i teških proceduralnih grešaka, na tim biračkim mestima izbori ponište i raspišu novi. Smatra da je RIK njegov prigovor pogrešno protumačio kao nedozvoljen.

Upravni sud je utvrdio da je žalba blagovremena, dopuštena i izjavljena od ovlašćenog lica. Nakon ocene navoda žalbe, ožalbenog rešenja i spisa, našao je da žalba nije osnovana.

Upravni sud smatra da je RIK pravilno odlučila kada je prigovor birača odbacila kao nedozvoljen u delu koji se odnosi na biračka mesta br. 1, 12, 20, 21, 35 i 50 i kao podnet od neovlašćenog lica u delu koji se odnosi na biračka mesta br. 9, 45, 50, 54, 60, 68, 78 i 85 jer je birač mogao da podnese samo zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu na kojem je upisan u izvod iz biračkog spiska ako ga je birački odbor neosnovano sprečio da glasa ili ako mu je na biračkom mestu povređeno pravo na slobodno i tajno glasanje, ali ne i prigovor iz čl. 150 ZINP, kao i da može da podnese prigovor u vezi sa utvrđivanjem rezultata glasanja protiv rešenja kojim se po službenoj dužnosti konstatuje da se na biračkom mestu ne mogu utvrditi rezultati glasanja, prigovor protiv rešenja kojim se po službenoj dužnosti poništava glasanje na biračkom mestu, prigovor protiv zbirnog izveštaja o rezultatima glasanja na teritoriji lokalne izborne komisije na kojoj se nalazi biračko mesto na kojem je birač

upisan u birački spisak i prigovor protiv ukupnog izveštaja o rezultatima izbora što u konkretnoj situaciji nije slučaj.

Upravni sud je imao u vidu zahtev podnosioca žalbe da sud meritorno reši ovaj slučaj. S obzirom na to da je žalbu odbio, našao je da za takav način odlučivanja nisu ispunjeni uslovi.

*Opšte zapažanje o odluci Upravnog suda - videti zapažanje uz presudu III-5 UŽ 338/22*

### **Upravni sud – Odeljenje u Nišu, presuda II-1 UŽ 556/22 – žalba se odbija**

Žalilac osporava zakonitost rešenja OIK Bujanovac, koja je prvostepenim rešenjem odbila zahtev izborne liste „Koalicija Albanaca doline“ – „Koalicioni i Shqiptarëve të Luginës“ za poništavanje glasanja na biračkom mestu br. 13. OŠ „Miđeni“, Zarbince, kao neosnovan. Žalilac ističe da je biračko mesto br. 13 otvoreno na vreme, ali je zatvoreno pre vremena, da je prema izjavi A.A., predsednika biračkog odbora, zatvoreno u 18.10 časova, jer objekat u kome se nalazi nije priključen na električnu mrežu, da je o prevremenom zatvaranju biračkog mesta MUP obavestio zamenika predsednika OIK Bujanovac B.B. i OJT u Bujanovcu. Smatra da je RIK nepravilno utvrdila da biračko mesto nije zatvoreno pre 20.00 časova. RIK svoju odluku temelji na zapisniku o radu biračkog odbora a ne uzima u obzir izjavu predsednika biračkog odbora, izjave člana i zamenika članova biračkog odbora, izjavu birača koji navodi da mu je prevremenim zatvaranjem biračkog mesta uskraćeno biračko pravo, niti obaveštenje organa unutrašnjih poslova, pa je zbog nepotpuno i pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja, pogrešno primenila pravo. Predlaže Upravnom sudu da o zahtevu odluči meritorno, poništi rešenje RIK-a i usvoji žalbu za poništaj glasanja na biračkom mestu br. 13.

Upravni sud je našao da je žalba dozvoljena, blagovremena i izjavljena od ovlašćenog lica. Ocnom navoda žalbe i dostavljenih spisa, našao je da žalba nije osnovana.

Upravni sud smatra da je RIK pravilno postupila kada je odbila prigovor, nalazeći da nema osnova za zaključak da je na biračkom mestu br. 13 u Bujanovcu učinjena nepravilnost u radu biračkog odbora na koju podnosilac prigovora ukazuje, jer iz zapisnika o radu biračkog odbora proizlazi da je glasanje trajalo neprekidno od 7.00 do 20.00 časova, a zapisnici o radu biračkog odbora koje su potpisali članovi biračkog odbora, odnosno njihovi zamenici, ne sadrže primedbe o trajanju glasanja, a te činjenice žalilac nije osporio ni u prigovoru ni u žalbi.

Sud je našao da su neosnovani navodi žalbe da je osporeno rešenje doneto na osnovu pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, uz pogrešnu primenu prava, da je RIK odluku zasnovala na zapisniku o radu biračkog odbora, a nije uzela u obzir izjavu predsednika biračkog odbora, izjave člana i zamenika članova biračkog odbora, izjavu birača, obaveštenje organa unutrašnjih poslova, jer ne pružaju dovoljno osnova za zaključak da je na biračkom mestu br. 13 učinjena nepravilnost na koju se ukazuje, jer se iz zapisnika o radu biračkog odbora vidi da je glasanje trajalo neprekidno od 7.00 do 20.00 časova. Imajući u vidu sadržinu zapisnika o radu biračkog odbora, ni ostali navodi žalbe nisu uticali na drugačije odlučivanje.

Upravni sud je imao u vidu zahtev podnosioca žalbe da sud meritorno reši ovaj predmet. Budući da je žalbu odbio, našao je da za takav način odlučivanja nisu ispunjeni uslovi.

#### *Opšte zapažanje o odluci Upravnog suda*

Upravni sud je odlučivao na osnovu spisa koje mu je dostavila RIK, a RIK na osnovu spisa koje joj je dostavila OIK. Spisi su jedini oslonac za odluku suda. Sporan je odnos prema primedbama koje su izneli neki članovi biračkog odbora, ali su ipak potpisali zapisnik i tretman svih drugih dokaznih sredstava na koje podnosilac prigovora i žalilac ukazuje, koji nisu uzeti u obzir.

Sud je izbegao da meritorno reši slučaj jer je, rukovodeći se spisima, prihvatajući i ponavljajući argumentaciju RIK-a, smatrao da, imajući u vidu sadržinu zapisnika o radu biračkog odbora, drugi navodi žalbe i dokazi na koje ukazuje žalilac ne utiču na drugačije odlučivanje.

I RIK i Upravni sud su imali mogućnost da postupe po zahtevu žalioca čije je pravo da glasa povređeno i meritorno reše ovaj slučaj i trebalo je da tu mogućnost iskoriste.

Jedini pravni lek koji biraču čije je pravo glasa povređeno omogućuje da zaštiti svoje pravo, a čije korišćenje je vezano za biračko mesto na kome birač glasa, birač nije koristio, već je to učinio predlagač izborne liste. U ovom slučaju se pokazalo da je instrument zaštite nedelotvoran jer je u praksi bio neefikasan, imajući u vidu okolnosti konkretnog predmeta.

#### **Slučaj biračkog mesta br. 6 u Velikom Trnovcu, opština Bujanovac**

Izdvajamo tri presude koje se odnose na glasanje za parlamentarne izbore na jednom biračkom mestu (biračko mesto br. 6, OŠ „Muharem Kadriu“ – Učionica, Veliki Trnovac, opština Bujanovac) na kome je, osim glasanja 3. IV 2022, glasanje ponavljano u više navrata 21. IV, 27. V, potom je odloženo

glasanje zakazano za 23. VI zbog sukoba među članovima biračkog odbora a potom i dojave o podmetnutoj bombi i 30. VI.

Višestruko ponavljanje glasanja na istom biračkom mestu govori o tome da RIK nije pravilno postupila odlučujući o prigovoru (presuda II-10 UŽ 557/22 i presuda II-8 UŽ 562/22) pa je Upravni sud poništio rešenja RIK-a u oba slučaja i da OIK opštine Bujanovac nije pravilno postupila (presuda II-7 UŽ 561/22), pa je RIK poništio odluku OIK opštine Bujanovac, a Upravni sud je u tom slučaju prihvatio argumentaciju iznetu u rešenju RIK-a i odbio žalbu. Na tom biračkom mestu dogodile su se brojne povrede izbornog prava u toku glasanja i nakon završetka glasanja, na koje podnosilac prigovora i žalilac ukazuje i podnosi o tome dokaze, koje su organi koji odlučuju o zaštiti izbornog prava ocenjivali različito. To svedoči da su u izbornom zakonodavstvu i pratećim propisima ostavljene mogućnosti za različite interpretacije u praksi, ali i da organi koji odlučuju o zaštiti izbornog prava ne poznaju dovoljno propise o izborima i supsidijerne propise i da u njihovoj praksi nisu izgrađeni standardi (npr. šta se može smatrati validnim dokazom u izbornim sporovima, standardi koje bi trebalo primeniti u tumačenju prava kada je reč o shodnoj primeni supsidijernih propisa i sl.) koji bi mogli biti oslonac za tumačenja prilikom primene propisa.

Primer više puta ponavljanog glasanja na istom biračkom mestu u opštini Bujanovac pokazuje da u propisima postoje ozbiljni nedostaci u vezi sa rokovima u kojima izbori moraju biti završeni, koje zakonodavac nije uskladio sa Ustavom propisanim rokom u kome se izbori moraju završiti u slučaju kada je Narodna skupština raspuštena.<sup>62</sup> Posledica takvih rešenja ogledala se u tome da se glasanje o izboru narodnih poslanika odvijalo više od tri meseca, da je Narodna skupština bila raspuštena punih pet meseci (od 13. II do 1. VIII 2022. godine kada je održana konstitutivna sednica Narodne skupštine).

**Upravni sud – Odeljenje u Nišu, presuda II-10 UŽ 557/22 (21. april 2022) – žalba se usvaja, poništava se rešenje RIK 02 br: 013-1330/22 od 15. aprila 2022.**

Prigovor se usvaja, poništava se rešenje OIK Bujanovac br: 013-204/22 od 7. IV 2022, usvaja se zahtev podnosioca „Koalicija Albanaca doline“ – „Koalicioni i Shqiptarëve të Luginës“ i poništava glasanje na biračkom mestu br. 6 OŠ „Muharem Kadriu“ – Učionica, Veliki Trnovac, opština Bujanovac, za izbor za narodne poslanike.

---

<sup>62</sup> O tome više u delu koji se odnosi na normativni okvir izbora u Srbiji.

Rešenjem OIK-a Bujanovac odbijen je, kao neosnovan, zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu br. 6 Veliki Trnovac, koji je podnelo ovlašćeno lice proglašene izborne liste Koalicija Albanaca doline“ – „Koalicioni i Shqiptarëve të Luginës“.

U žalbi Upravnom sudu osporava se zakonitost rešenja RIK-a i ukazuje da je RIK odbila prigovor žalioaca na rešenje OIK-a Bujanovac, kojim je podnosilac izborne liste „Koalicija Albanaca doline“ – „Koalicioni i Shqiptarëve të Luginës“ tražio da RIK poništi rešenje OIK-a za biračko mesto br. 6 zbog nepravilnosti na izborima za izbor narodnih poslanika. Birački odbor je, suprotno čl. 92. st. 4. ZINP, utvrdio ispravnost glasačke kutije, tako što se kao prvi birač na kontrolnom listu potpisao član biračkog odbora u proširenom sastavu (redni br. 10), upisan u izvod biračkog spiska za izbor narodnih poslanika (redni br. 357). Žalilac ukazuje na to da je RIK odbila prigovor, sa obrazloženjem da je okolnost da je ispravnost glasačke kutije proverena u prisustvu birača koji je istovremeno i član biračkog odbora na tom biračkom mestu lakša nepravilnost za koju nije predviđeno poništavanje glasanja na biračkom mestu. Smatra da zaključak RIK-a nema zakonski osnov jer, prema ZINP, lokalna izborna komisija, po službenoj dužnosti, donosi rešenje kojim poništava glasanje na biračkom mestu ako utvrdi da se desio slučaj iz čl. 116. tač. 3. ZINP, što je slučaj na biračkom mestu br. 6, što su OIK prilikom utvrđivanja rezultata glasanja po zahtevu za poništavanje glasanja na tom biračkom mestu i RIK po izjavljenom prigovoru propustili da učine. Predlaže da Upravni sud o zahtevu odluči meritorno, poništi rešenje RIK-a kao nezakonito i usvoji žalbu podnosioca izborne liste Koalicija Albanaca doline“ – „Koalicioni i Shqiptarëve të Luginës“ za poništaj glasanja za biračko mesto br. 6 u Velikom Trnovcu.

Upravni sud je utvrdio da je žalba dozvoljena, blagovremena i izjavljena od ovlašćenog lica. Ocnom žalbe i spisa predmeta, našao je da je žalba osnovana.

Iz obrazloženja rešenja OIK-a Bujanovac proizlazi da je, odlučujući o zahtevu za poništavanje glasanja na biračkom mestu br. 6 u Velikom Trnovcu, koji je podnelo ovlašćeno lice proglašene izborne liste „Koalicija Albanaca doline“ – „Koalicioni i Shqiptarëve të Luginës“, OIK jednoglasno, na predlog predsednika, obrazovao tročlanu Radnu grupu, sa zadatkom da izvrši uvid u izborni materijal. Radna grupa je otvorila vreću sa glasačkim materijalom za narodne poslanike sa tog biračkog mesta tako što je preseкла belu sigurnosnu zatvorenicu sa serijskim brojem 0101164 i konstatovala da je koverat sa kontrolnim listom bio zapečaćen nalepnicom za narodne poslanike, bez ikakvih oštećenja, iz kojeg je izvađen kontrolni list u kome se jasno videlo da je potpisan

od članova biračkog odbora, a da se kao prvi birač potpisao A.A., upisan u izvod iz biračkog spiska (redni br. 357). Radna grupa je utvrdila da je A.A., koji je potpisao kontrolni list kao prvi birač, bio član biračkog odbora u proširenom sastavu, što se videlo iz Rešenja o imenovanju proširenog sastava (redni br. 10), a da je uvidom u zapisnik o radu biračkog odbora utvrdila da nije bilo primedaba na zapisnik. OIK Bujanovac je odbila zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu br. 6. Žalilac je izjavio prigovor protiv rešenja OIK Bujanovac i ukazao to da je kontrolni list potpisan od članova biračkog odbora, da se kao prvi birač potpisao A.A., koji je bio i član biračkog odbora na tom biračkom mestu, te predložio da RIK poništi rešenje OIK-a kao nezakonito i usvoji prigovor podnosioca izborne liste Koalicija „Albanaca doline“ – „Koalicioni i Shqiptarëve të Luginës“, odnosno zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu br. 6. Upravni sud je našao da se žalbom osnovano ukazuje da je rešenjem RIK-a povređen čl. 116. st. 1. tač. 3. ZINP, s obzirom da iz spisa predmeta ne proizlazi zaključak RIK-a iz obrazloženja rešenja da ispravnost glasačke kutije koja je proverena u prisustvu birača koji je istovremeno i član biračkog odbora na tom biračkom mestu predstavlja lakšu nepravilnost za koju u ZINP ne predviđa poništavanje glasanja na biračkom mestu. Uvidom suda u izborni materijal utvrđeno je da je A.A. imenovan za člana biračkog odbora u proširenom sastavu za biračko mesto br. 6 i da je proverom, u njegovom prisustvu, kao birača upisanog u birački spisak, utvrđeno da je glasačka kutija ispravna i prazna. Sud je našao da je rešenjem RIK-a i rešenjem OIK-a Bujanovac povređen čl. 116. st. 1. tač. 3, u vezi sa čl. 92. st. 4. ZINP, jer je kontrolni list o ispravnosti glasačke kutije potpisao A.A., koji je i član biračkog odbora na tom biračkom mestu, u čijem prisustvu se ne može proveriti ispravnost glasačke kutije. Kontrolni list nije potpisao prvi birač, što predstavlja povredu izbornog prava zbog koje se poništava glasanje na biračkom mestu (čl. 116. st. 1. tač. 3. ZINP).

Zbog takvog stanja stvari i što priroda stvari i utvrđeno činjenično stanje pružaju osnov za to, Upravni sud je usvojio žalbu, poništio rešenje OIK-a Bujanovac, usvojio zahtev žalioca i poništio glasanje na biračkom mestu br. 6 u Velikom Trnovcu.

#### *Opšte zapažanje o odluci Upravnog suda*

Upravni sud je usvojio žalbu, poništio rešenje OIK-a Bujanovac i poništio glasanje na biračkom mestu br. 6 u Velikom Trnovcu. Utvrđena je povreda postupka izbora (sporan je kontrolni list koji je potpisao član biračkog odbora kao prvi birač) u vezi sa kojom su podneti i prigovor i žalba.

**Upravni sud – Odeljenje u Nišu, presuda II-7 UŽ 561/22, 18. maj 2022.  
– žalba se odbija**

Žalbu je podnela „Koalicija Albanaca doline“ – „Koalicioni i Shqiptarëve të Luginës“. Žalilac osporava zakonitost rešenja RIK-a, koja je usvojila prigovor Koalicije Socijalistička partija Srbije, Jedinствена Srbija i „Zeleni Srbije“, poništila rešenje OIK-a Bujanovac, usvojila zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu i poništila ponovljeno glasanje od 28. IV 2022. na biračkom mestu br. 6.

Upravni sud je našao da je žalba dozvoljena, blagovremena i izjavljena od ovlašćenog lica. Ocenom navoda žalbe, osporenog rešenja i spisa predmeta, našao je da žalba nije osnovana.

Prema oceni Suda, RIK je pravilno odlučila kada je donela ožalbено rešenje jer iz spisa predmeta ne proizlazi zaključak OIK-a Bujanovac da na biračkom mestu br. 6, prilikom ponovnog glasanja (28. IV 2022), nije učinjena nepravilnost tokom glasanja jer iz dokaza koje je podnosilac prigovora dostavio uz zahtev za ponavljanje glasanja na biračkom mestu zbog nepravilnosti tokom glasanja proizlazi da birač V.V. ne poseduje važeću ispravu na osnovu koje dokazuje identitet, te mu je birački odbor, koji je zaokružio redni br. 868 pod kojim je upisan u izvod iz biračkog spiska, omogućio da glasa bez utvrđivanja identiteta uvidom u ličnu kartu ili javnu ispravu sa fotografijom i JMBG. Time su i po oceni Suda učinjene nepravilnosti tokom glasanja na koje ukazuje zahtev podnosioca prigovora, pa je RIK pravilno odlučila kada je usvojila prigovor, poništila pobijano rešenje i na osnovu priloženog dokaza i izbornog materijala, usvojila zahtev i poništila glasanje na biračkom mestu br. 6.

Sud je ocenjivao navode žalbe kojima se ukazuje na to da je RIK konstatovala da je u zapisniku o radu biračkog odbora na biračkom mestu br. 6 na srpskom jeziku, u tački 15, navedeno da su članovi biračkog odbora imali primedbe na postupak glasanja na biračkom mestu, ali nije navela da, osim zapisnika o radu biračkog odbora na srpskom jeziku, postoji i zapisnik na albanskom jeziku, koji je sastavni deo zapisnika o radu biračkog odbora. On se razlikuje od verzije na srpskom, jer je u tom zapisniku u tački 15 zaokruženo „JO“ (na srpskom „NE“), što znači da članovi biračkog odbora nisu imali primedbe i da se RIK nije obazirala na tu činjenicu, iako su po dokaznoj snazi obe verzije zapisnika jednake, ni na navode žalbe kojima se osporavaju zapisnici o posmatračima na biračkom mestu br. 6. Ti navodi ne utiču na donošenje drugačije odluke po žalbi jer nisu bili predmet prigovora, pa se ni RIK nije mogla izjašnjavati o tome. Iz čl. 104. i 105. ZINP proizlazi da se, osim obrasca zapisnika o radu biračkog odbora na srpskom jeziku, izrađuje i obrazac zapisnika na jeziku i pismu nacionalne manjine, da ti zapisnici predstavljaju

jedinstvenu ispravu istog biračkog odbora na istom biračkom mestu i da moraju biti iste sadržine, sačinjeni na različitim jezicima.

Sud je našao sa nisu osnovani navodi žalbe da je potvrda MUP-a PU Vranje, PS Surdulica, kojom se potvrđuje da V.V. nema važeću biometrijsku ličnu kartu ni putnu ispravu i da nije podneo zahtev za izdavanje nove biometrijske lične karte ni putne isprave, na kojoj RIK zasniva svoju odluku, pribavljena na nezakonit način, suprotno Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti (čl. 17. st. 1), da je pribavljena od političke organizacije (koalicije stranaka za izbor narodnih poslanika), bez pristanka lica o čijim podacima je reč, pa je nezakonit dokaz koji se ne može koristiti i treba ga izdvojiti iz spisa. Potvrda je izdata na osnovu ZOUP (čl. 29), kojim je propisano da organi strankama izdaju uverenja i druge isprave o činjenicama o kojima vode službenu evidenciju, a uverenja se izdaju saglasno podacima iz službene evidencije i imaju dokaznu vrednost javne isprave. Žalilac ne spori tačnost podataka u potvrdi, a ukazivanje na povredu Zakona o zaštiti podataka o ličnosti ne utiče na drugačiju odluku po žalbi jer taj zakon reguliše pravo na zaštitu fizičkih lica u vezi sa obradom podataka o ličnosti, pa se o povredi podataka o ličnosti rešava na način i u postupku propisanim tim zakonom, a ne ZINP.

Ocenjujući navode žalbe da zaključak RIK-a da je evidentirano da je birač pod br. 868 V.V. glasao i da postoji svojeručni potpis birača, Sud je našao da to ne dokazuje zloupotrebu glasanja drugog lica, jer se u praksi dešava da se neki birač, umesto da se potpiše u koloni iza njegovog imena i prezimena i rednog broja u izvodu biračkog spiska, potpiše ispod ili iznad mesta za njegov potpis, a u konkretnom slučaju se na mestu predviđenom za potpis V.V. pod br. 868 greškom potpisao birač pod br. 867, što se može utvrditi uvidom u oba potpisa u izvodu biračkog spiska, gde je pod br. 867 i br. 868 identičan potpis. To dokazuje da je učinjena tehnička greška, zbog čega je stavljen znak pitanja kao znak da je to greška, a ne potpisivanje člana biračkog odbora B.B., kako se navodi u primedbi dela članova biračkog odbora, te da nije povređen čl. 93. st. 1. ZINP. Sud je našao da ti navodi nisu osnovani jer RIK svoju odluku zasniva na tome da je učinjena nepravilnost tokom glasanja, jer je birački odbor omogućio glasanje birača ne utvrdivši njegov identitet, a to je predmet prigovora, a ne na primedbi dela članova biračkog odbora. Iz uvida u Izvod iz jedinstvenog biračkog spiska proizilazi da je redni br. 868 zaokružen i da postoji potpis birača, pa je stoga evidentirano da je birač glasao. Zaokruživanje vrši nadležni član biračkog odbora i kada zaokruži redni broj pod kojim je birač upisan u izvod iz biračkog spiska, birač taj izvod potpisuje (čl. 93 ZINP), ali sve te radnje se vrše nakon utvrđivanja identiteta birača.

Nisu osnovani navodi žalbe da je povređen čl. 117. st. 1. ZINP, jer da bi se glasanje na biračkom mestu ponovilo, organ treba da konstatuje da se na tom biračkom mestu ne mogu utvrditi rezultati glasanja, ako je glasanje na tom biračkom mestu poništeno a RIK nije utvrdila da su ispunjeni uslovi iz čl. 115, odnosno 116. ZINP. Prema oceni Suda, zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu zbog nepravilnosti tokom glasanja (čl. 148. ZINP) može se odnositi ne samo na okolnosti iz čl. 115. i 116. ZINP, već na bilo koju nepravilnost koja se smatra kršenjem procedure glasanja na biračkom mestu.

Sud je ocenjivao i ostale navode žalbe i našao je da oni nisu uticali na drugačije rešenje te izborne stvari. Upravni sud je imao u vidu zahtev žalioaca da sud meritorno reši ovu izbornu stvar. Pošto je žalbu odbio, našao je da za takav način odlučivanja nisu ispunjeni uslovi. Nalazeći da ožalbenim rešenjem nije povređen zakon na štetu žalioaca, sud je odbio žalbu.

#### *Opšte zapažanje o odluci Upravnog suda*

Ova presuda je redak primer da RIK poništava rešenje OIK-a i meritorno odlučuje u tom predmetu.

OIK je odbio zahtev za ponavljanje glasanja na biračkom mestu br. 6 u Bujanovcu. Odlučujući o prigovoru na odluku OIK-a, RIK je konstatovala da je bilo više povreda izbornog prava tokom glasanja na tom biračkom mestu, rukovodeći se dokazima koje je izneo podnosilac prigovora, pa je poništila rešenje OIK-a Bujanovac, usvojila zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu i poništila ponovljeno glasanje sprovedeno 28. IV 2022. godine na tom biračkom mestu.

Upravni sud je prihvatio stav i argumentaciju RIK u ovom izbornom sporu i odbio je žalbu.

**Upravni sud – Odeljenje u Nišu, presuda II-8 UŽ 562/22, 16. jun 2022.  
– žalba se usvaja i poništava se rešenje RIK 02 br: 013-1781/22 od 9.  
juna 2022.**

Žalbom podnetom Upravnom sudu osporava se zakonitost rešenja RIK-a, kojim je odbijen kao neosnovan prigovor koji je podnelo ovlašćeno lice izborne liste „Koalicija Albanaca doline“ – „Koalicioni i Shqiptarëve të Luginës“, protiv rešenja OIK-a Bujanovac br: 013-282/22 od 2. VI 2022. U žalbi se ukazuje da je netačna i nepotpuna konstatacija RIK-a da je u tački 2 zapisnika o primopredaji izbornog materijala između biračkog odbora i OIK-a posle glasanja 27. V 2022. konstatovano da je birački odbor OIK-a Bujanovac dostavio celokupan izborni materijal, jer je sigurnosna zatvornica deo izbornog materijala i vraća se OIK nakon završetka glasanja. Žalilac smatra da to

proizlazi iz Uputstva o primopredaji izbornog materijala pre i posle glasanja, koje propisuje da birački odbor predaje lokalnoj izbornoj komisiji sledeći izborni materijal: sigurnosnu zatvornicu koja je korišćena za pečaćenje vreće sa izbornim materijalom prilikom primopredaje izbornog materijala između lokalne izborne komisije i biračkog odbora pre glasanja, što je nepravilnost izbornog procesa i povreda čl. 148. st. 1. ZINP, koji ne ograničava podnosioca zahteva za poništavanje glasanja da zahtev može da podnese samo na okolnosti iz čl. 115. i 116. ZINP, već mu daje pravo da ukaže na bilo koju nepravilnost koja se smatra kršenjem procedure glasanja.

Upravni sud konstatuje da je žalba dozvoljena, blagovremena i izjavljena od ovlašćenog lica. Ocenom navoda žalbe, ožalbenog rešenja i spisa, našao je da je žalba osnovana. Sud je našao da se žalbom osnovano ukazuje da je rešenje RIK-a doneto uz povredu odredaba ZINP, jer iz spisa predmeta ne proizlazi zaključak iz obrazloženja ožalbenog rešenja da na biračkom mestu br. 6 u Velikom Trnovcu nisu učinjene nepravilnosti koje bi uticale na zakonitost postupka ponovljenog glasanja 27. V 2022. i da ožalbenim rešenjem nije prekršeno pravo podnosioca zahteva za poništavanje glasanja na biračkom mestu.

Upravni sud je izvršio uvid u izborni materijal koji mu je sa spisima predmeta dostavila RIK i utvrdio da se u koverti sa potvrdama o izbornom pravu za glasanje van biračkog mesta nalazi 15 potvrda, od koji su 13 potpisane od birača, dok se na potvrdi birača B.B., koji je upisan u izvod iz biračkog spiska na biračkom mestu br. 6 pod rednim brojem (XX) i na potvrdi birača V.V., koja je upisana u izvod iz biračkog spiska na biračkom mestu br. 6, pod rednim brojem (YY), ne nalaze potpisi birača. Uvidom u izvod iz jedinstvenog biračkog spiska za izbore za narodne poslanike od 27. V 2022, Upravni sud je utvrdio da su redni broj (XX) birača B.B. i redni broj (YY) birača V.V. zaokruženi i da su na mesta za njihov potpis stavljene napomene da je birač glasao van biračkog mesta. Iz izbornog materijala ne proizlazi zaključak RIK-a da u sprovođenju glasanja van biračkog mesta nije došlo do povrede procedure glasanja birača van biračkog mesta koja bi uticala na zakonitost sprovođenja postupka glasanja i utvrđivanja rezultata glasanja na biračkom mestu. S obzirom na to i na uvid u izvod iz biračkog spiska koji je izvršio, sud konstatuje da je saglasno u izvodu iz biračkog spiska evidentirano da je glasalo 609 birača (zaokruženi i potpisani).

U odnosu na navode prigovora koje žalilac ponavlja i u žalbi, iz ožalbenog rešenja proizlazi da RIK ne spori da je u izvodu iz biračkog spiska evidentiran pod brojem (XX) birač A.A., da je taj broj u izvodu iz biračkog spiska zaokružen i da je birač glasao i svojeručno se potpisao na mestu u biračkom spisku koje je za to predviđeno, iako je utvrđeno da ne poseduje važeća lična

dokumenta, zbog čega mu nije moglo biti omogućeno da glasa. Time su, prema oceni Suda, učinjene nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja na koje podnosilac prigovora ukazuje, a zaključivanje RIK-a da li je to posledica nesavesnog ili nepravilnog rada biračkog odbora i nezakonitog omogućavanja glasanja nije okolnost koja se može ispitivati u postupku zaštite izbornog prava propisanog ZINP, ali može biti predmet ispitivanja u drugim postupcima.

Sud je našao da je ožalbeno rešenje doneto uz povredu pravila postupka propisanih čl. 141. st. 4. ZOUP, koja se shodno primenjuju na osnovu čl. 159. ZINP, budući da ralozi dati u ožalbenom rešenju ne proizlaze iz dostavljenog izbornog materijala.

Sud je ocenjivao i ostale navode žalbe, ali je našao da ne utiču na drugačije rešenje te izborne stvari. Sud je imao u vidu zahtev žalioaca da sud meritorno reši tu izbornu stvar, ali je našao da u konkretnom slučaju nisu ispunjeni uslovi iz čl. 158. st. 2. ZINP, jer priroda stvari i utvrđeno činjenično stanje ne pružaju pouzdan osnov za to.

Na osnovu iznetih razloga, nalazeći da je ožalbenim rešenjem povređen zakon na štetu žalioaca, Upravni sud je, na osnovu čl. 40. st. 2. ZUS, koja se shodno primenjuju na osnovu čl. 159. st. 2. ZINP, usvojio žalbu i poništio rešenje RIK-a 02 Broj: 013-1781/22.

#### *Opšte zapazanje o odluci Upravnog suda*

Upravni sud je usvojio žalbu i poništio rešenje RIK-a nalazeći da je njime povređen zakon na štetu žalioaca (nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja, potvrde o izbornom pravu za glasanje van biračkog mesta, ukupan broj birača koji su glasali nije tačno utvrđen, povreda tajnosti glasanja izvan biračkog mesta).

## **PARLAMENTARNI I PREDSEDNIČKI IZBORI**

### **1. Žalbe koje se odnose na aktivno biračko pravo – upis u birački spisak**

#### **Upravni sud – Odeljenje u Kragujevcu, presuda I-3 UŽ 560/22 – žalba se odbija**

Žalilac navodi da mu je onemogućeno da koristi pravo glasa u inostranstvu, da je RIK njegov prigovor odbacila kao nedozvoljen jer nije nadležna da rešava prigovore u vezi sa povredom aktivnog biračkog prava. Smatra da je RIK, bez uporišta u zakonu, samoinicijativno ograničila svoju

nadležnost navodeći da se pred RIK-om mogu voditi samo postupci po zahtevu birača za poništavanje glasanja na biračkom mestu i da je za rešavanje prigovora žalioaca nadležno Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Ističe da je podneo zahtev za glasanje u inostranstvu u skladu sa instrukcijama organa vlasti, ali da se, i nakon što je više puta intervenisao i zahtevao da ga izveste o statusu svog prava, ispostavilo da niko od institucija kojima se obraćao nije nadležan da odgovori na njegov zahtev niti ima argumente zbog čega mu je uskraćeno pravo da glasa van zemlje. Smatra da je RIK jedini organ koji može da utvrdi da je došlo do povrede prava, jer je nadležna da se stara o zakonitom sprovođenju izbora. Predlaže da Upravni sud usvoji žalbu, meritorno odluči o prigovoru i utvrdi da je povređeno aktivno biračko pravo žalioaca, jer mu je onemogućeno da glasa u inostranstvu, i da dosudi troškove postupka u iznosu od 33.000,00 dinara za advokata koji je sastavio žalbu i iznos takse u skladu sa zakonom, sa zakonskom zateznom kamatom od izvršnosti odluke do isplate.

Upravni sud je utvrdio da je žalba blagovremena, dopuštena i izjavljena od ovlašćenog lica. Nakon ocene navoda žalbe, osporenog rešenja i spisa, našao je da žalba nije osnovana.

Upravni sud konstatuje da je RIK pravilno odlučila kada odbacila prigovor žalioaca kao nedozvoljen. ZINP propisuje da je pravno sredstvo koje birač koristi da zaštiti svoje izborno pravo zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu na kojem je upisan u birački spisak. Protiv rešenja kojim je odbijen ili odbačen zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu birač ima pravo na prigovor RIK-u. Žalilac je podneo prigovor RIK-u jer mu nije omogućeno da ostvari svoje pravo glasa u inostranstvu zbog propusta organa javne vlasti da reše po njegovoj prijavi da glasa u inostranstvu, te se, i po oceni Suda, u konkretnom slučaju ne radi o zaštiti izbornog prava birača u smislu ZINP, već o eventualnoj promeni u biračkom spisku, a to pravo i zaštita se ostvaruju po Zakonu o jedinstvenom biračkom spisku.

Sud je ocenjivao navode žalbe i na osnovu činjeničnog i pravnog stanja našao da ne utiču na drugačiju odluku suda u tom predmetu. Sud je imao u vidu zahtev žalioaca da meritorno reši tu izbornu stvar. S obzirom na to da je žalbu odbio našao je da za to nisu ispunjeni uslovi.

Sud nije posebno odlučivao o zahtevu žalioaca za naknadu troškova žalbenog postupka pred Upravnim sudom jer naknada troškova nije propisana odredbama ZINP. Tim zakonom je propisano da sud u postupku zaštite izbornog prava shodno primenjuje zakon kojim se reguliše postupak u upravnim sporovima, ali to nije značajno za odlučivanje o zahtevu za naknadu troškova postupka istaknutom u žalbi jer se ZUS-om ne reguliše naknada troškova spora već se upućuje na shodnu primenu Zakona o parničnom postupku. Imajući u

vidu da se u postupku zaštite izbornog prava shodno primenjuje ZUS, kojim se ne reguliše naknada troškova koji nastanu u tom postupku po žalbi pred Upravnim sudom Sud nije odlučivao o troškovima postupka niti se o troškovima moglo odlučivati shodnom primenom Zakona o parničnom postupku, jer se taj zakon shodno primenjuje samo na pitanja postupka koja nisu uređena ZUP-om, ali ne i na pitanja koja se tiču primene ZINP. Stoga je Sud našao da u postupku zaštite izbornog prava nema zakonom propisanih uslova da se odlučuje i o troškovima spora iniciranog žalbom.

#### *Opšte zapažanje o odluci Upravnog suda*

Sud je saglasan sa odlukom RIK-a, pa je žalbu odbio koristeći argumentaciju koju je RIK iznela u rešenju kojom je prigovor odbacila kao nedozvoljen.

U ovom slučaju I-3 UŽ 560/22, kao i u presudi III-7 UŽ 307/22, pokazuje se da pravni lekovi nisu delotvorni. To potvrđuje odlučivanje suda o zahtevu za nadoknadu troškova postupka i zakonska rešenja koja upućuju na shodnu primenu više zakona koji međusobno nisu usklađeni, što sudu ostavlja širok prostor za tumačenje. U konkretnim slučajevima ne postoji pravni instrument kojim bi se pravo na naknadu troškova postupka ostvarilo. Pozivom na rešenja u ZINP, ZUS koji se shodno primenjuje u izbornom procesu, Zakonu o parničnom postupku koji se shodno primenjuje u odnosu na ZUS, sud nije posebno odlučivao o zahtevu za naknadu troškova žalbenog postupka zaštite izbornog prava pred sudom.

## **2. Žalbe koje se odnose na glasanje za parlamentarne i za predsedničke izbore**

### **Upravni sud Beograd 1, presuda UŽ 340/22 – žalba se odbija**

OIK Mionica je odlučivao po prigovoru Koalicije „Ujedinjeni za pobedu Srbije“, podnosioca izborne liste „Marinika Tepić – Ujedinjeni za pobedu Srbije“ (Stranka slobode i pravde, Narodna stranka, Demokratska stranka, DZVM-VMDK, Stranka Makedonaca Srbije, Pokret slobodnih građana, Udruženi sindikati Srbije Sloga, Pokret za preokret, Pokret Slobodna Srbija, Vlaška stranka), koji se odnosi na zahtev za poništavanje glasanja na više biračkih mesta u opštini Mionica. U žalbi se predlaže da Upravni sud zakaže usmenu raspravu i donese presudu kojom će uvažiti žalbu i u sporu pune jurisdikcije doneti presudu o poništavanju glasanja, odnosno predmet vratiti RIK-u na ponovno odlučivanje.

Na biračkom mestu br. 6, u izbornom materijalu nije pronađen prigovor koji je u zapisniku o radu biračkog odbora dostavio član biračkog odbora i predsednik biračkog odbora. OIK o prigovoru nije raspravljao. Na biračkom mestu br. 9 uočene su brojne nepravilnosti koje predsednik biračkog odbora nije hteo da unese u zapisnik, pa je sastavljen poseban prigovor i dostavljen OIK-u, koji o tome nije raspravljala. Prigovor u kome se navodi da su članovi biračkog odbora prilazili biračima iza paravana i narušavali tajnost glasanja ne nalazi se u spisima dostavljenim RIK-u. Netačni su navodi OIK-a da je na biračkom mestu br. 24 jedan spisak sastavljen za glasanje van biračkog mesta odbačen, da novi spisak nije sastavljen već je komisija išla na teren bez ikakvog spiska, na šta je ukazala i članica biračkog odbora. Na biračkom mestu br. 32, spisak za glasanje van biračkog mesta sastavljen je nezakonito, a novi je sastavljen tako što je predsednica biračkog odbora pozivala članove porodica i lica koja nisu bila u mogućnosti da glasaju na biračkom mestu. Na biračkom mestu br. 36, članovi biračkog odbora u proširenom sastavu pokušali su da uvažavaju prigovor na tok glasanja i zahtevali su da njihove primedbe uđu u zapisnik o radu biračkog odbora, što je predsednik biračkog odbora odbio, a potom je odbio i da primedbe koje su napisali na posebnom papiru priloži uz izborni materijal i zapisnik o radu biračkog odbora, pa su primedbe dostavljene OIK-u i navedeno je da su predsednik i članovi biračkog odbora sami napravili spisak za glasanje van biračkog mesta.

Žalilac smatra da je RIK pogrešno utvrdila činjenično stanje ističući da nisu navedene tačne radnje biračkih odbora koje se osporavaju, jer su u prigovoru taksativno navedeni: konkretne radnje koje se osporavaju, datum i opis činjeničnog stanja, što je potkrepljeno izjavama članova biračkih odbora priloženim uz prigovor podnet RIK-u. U prigovoru RIK-u protiv rešenja OIK-a Mionica navodi se da je na biračkim mestima navedenim u prigovoru prekršen izborni proces, što je onemogućilo neke birače da glasaju van biračkog mesta ili da glasaju birači prijavljeni protivno odredbi čl. 96. ZINP. Na tim biračkim mestima izborni proces je bio neregularan. Predloženo je da RIK usvoji prigovor, poništi glasanje na tim biračkim mestima i naloži ponovno glasanje. U prilogu prigovora dostavljene su izjave kontrolora sa primedbama na biračka mesta br. 6, 9, 24, 25, 32 i 36. RIK je utvrdila da je prigovor neosnovan i da je OIK Mionica pravilno postupila kada je odbila zahteve podnosioca izborne liste za ponavljanje glasanja na tim biračkim mestima. Konstatovala je da se svi navodi koji se odnose na okolnosti iz čl. 115. i 116. ZINP nisu osnov da se zaključi da se na biračkom mestu ne mogu utvrditi rezultati glasanja, odnosno da se poništi glasanje po službenoj dužnosti, već da mogu biti samo predmet ocene od strane OIK-a isključivo u postupku po zahtevu za poništavanje glasanja na biračkom mestu, na zahtev podnosilaca izbornih lista, odnosno

predlagača kandidata za predsednika Republike i birača, a ne i članova biračkih odbora. Primedbe članova biračkog odbora koje se unose u zapisnik o radu biračkog odbora mogu biti samo dokazno sredstvo u postupku zaštite izbornog prava, ali ne i samostalan predmet razmatranja i odlučivanja, osim kada se odnose na okolnosti iz čl. 115. i 116. ZINP. RIK je zaključila da tvrdnje podnosioca prigovora o glasanju na navedenim biračkim mestima ne ukazuju na kršenje izborne procedure koje bi za posledicu imalo poništavanje glasanja te da osporenim rešenjem OIK-a Mionica nije povređen ZINP na štetu podnosioca prigovora.

Upravni sud je utvrdio da je RIK pravilno odlučila kada je odbila prigovor žalioaca i da je OIK Mionica, postupajući po prigovoru, imala zakonski osnov da prigovor odbaci (čl. 149. i 151. ZINP). Time što je meritorno odlučila o prigovoru i zahtevu za poništavanje rezultata glasanja na biračkim mestima navedenim u prigovoru, podnosiocu prigovora je pružila veću zaštitu izbornog prava nego što mu po zakonu pripada. RIK je, rešavajući po prigovoru i u meritumu ocenjujući zakonitost prvostepenog rešenja i ispunjenost uslova za poništaj glasanja na označenim biračkim mestima, zaštitila je izbornu pravo podnosioca prigovora, iako je imala osnova da utvrdi da je OIK Mionica podnosiocu prigovora pružila više prava nego što mu pripada te da samo iz tih razloga odbije prigovor (čl. 149. i 150. ZINP)

Odlučujući o žalbi koja je blagovremena, dopuštena i izjavljena od ovlašćenog lica, Upravni sud je, ocenom navoda istaknutih u žalbi, odgovora na žalbu i spisa, ocenio da je žalba neosnovana. Imajući u vidu da je žalbu odbio, nisu ispunjeni uslovi da sud u sporu pune jurisdikcije donese presudu i poništi glasanje na biračkim mestima br. 6, 9, 24, 25, 32 i 36 u opštini Mionica, odnosno da vrati predmet RIK-u na ponovno odlučivanje, kako je žalilac predložio.

#### *Opšte zapažanje o odluci Upravnog suda*

Upravni sud je odlučivao na osnovu spisa koje mu je dostavila RIK, a RIK na osnovu spisa koje mu je dostavila OIK. Glavni oslonac za odluku su spisima, a podnosilac žalbe ističe da spisi nisu potpuni jer nedostaju, ili nisu dostavljene, ili nisu uzete u obzir primedbe koje nisu ušle u zapisnik o radu biračkog odbora. Sporan je tretman primedaba koje su neki članovi biračkog odbora podneli u pisanoj formi, potpisali i predali uz izborni materijal, a koje nisu unete u zapisnik o radu biračkog odbora jer je predsednik biračkog odbora to odbio. Te primedbe nisu dostavljane uz izborni materijal. OIK o njima nije odlučivala. RIK i Upravni sud su se oslonili na primedbe sadržane u zapisniku o radu biračkog odbora i konstatovali da su primedbe koje se unose u zapisnik o radu

biračkog odbora samo dokazno sredstvo u postupku zaštite izbornog prava, ali da nisu samostalan predmet razmatranja i odlučivanja, osim ako se odnose na neku od okolnosti iz čl. 115. i 116. ZINP.

Sporan je stav OIK-a i RIK-a da članovi biračkog odbora nemaju aktivnu legitimaciju već samo predlagači potvrđenih lista i birači, iako su članovi biračkih odbora predstavnici izbornih lista u biračkim odborima, a i sami su birači, zbog čega ispunjavaju uslove za aktivnu legitimaciju.

RIK, na čije rešenje se oslanja i Upravni sud odlučujući o žalbi, je konstatovala da navodi i okolnosti na koje se ukazuje u prigovoru na rešenje OIK nisu osnov da se zaključi da se na biračkom mestu ne mogu utvrditi rezultati glasanja, odnosno da se poništi glasanje po službenoj dužnosti, što podnosilac žalbe i nije tražio, već je od suda tražio da u sporu pune jurisdikcije donese presudu o poništavanju glasanja na navedenim biračkim mestima, odnosno da predmet vrati RIK-u na ponovno odlučivanje.

### **Upravni sud – Odeljenje u Novom Sadu, presuda III-7 UŽ 307/22 – žalba se odbija**

Podnosilac žalbe je grupa građana („Moramo – Akcija – Ekološi ustanak – Ćuta – Ne davimo Beograd“). Zahtev za poništenje glasanja na biračkom mestu br. 75 Zemun podnela je izborna lista kandidata za narodne poslanike. Žalilac je predložio da Upravni sud poništi rešenje RIK-a, poništi glasanje na biračkom mestu br. 75 Zemun i naloži da se ponovi glasanje na tom biračkom mestu. Tražio je da mu se nadoknade troškovi postupka za pripremanje žalbe u iznosu od 33.000,00 dinara po AT.

Podnosilac žalbe je blagovremeno podneo prigovor i zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu br. 75 Zemun. OIK Zemun je prigovor odbila, uz obrazloženje da žalilac nije ukazao na bilo kakvu nepravilnost u radu biračkog odbora, smatrajući da je birački odbor rezultate glasanja utvrdio u skladu sa zakonom.

Na rešenje OIK-a Zemun podnet je prigovor RIK-u zbog povrede pravila upravnog postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primene prava. Traži se da se glasanje na tom biračkom mestu ponovi. Kao dokaz priložena je javna isprava (službena beleška policije o zastrašivanju i fizičkom napadu na člana biračkog odbora prilikom izlaska na teren za glasanje van biračkog mesta), ali RIK smatra da se ona ne može smatrati dokazom nepravilnosti u postupku, jer se napad dogodio van biračkog mesta i ne ukazuje na kršenje izborne procedure. Sastav delegacije, koji je trebalo da sprovede glasanje van biračkog mesta, nije se mogao utvrditi na osnovu raspoloživih dokaza, a sadržaj video-zapisa na USB memoriji, koja je

dostavljena, nije značajan za odlučivanje zbog zabrane neovlašćenog snimanja i fotografisanja na biračkom mestu. Ni OIK ni RIK nisu se osvrnule na ukazivanje žalioca koji je video-snimak priložio kao dokaz da predsednica biračkog odbora nije dozvolila da podnosilac prigovora priloži primedbe uz zapisnik. Žalilac je tokom postupka glasanja ukazivao na to da je glasanje van biračkog mesta br. 75 sprovela komisija od dva, umesto zakonom propisana tri poverenika biračkog odbora. Zbog povrede pravila o glasanju van biračkog mesta na biračkom mestu br. 75 ne mogu se utvrditi rezultati glasanja, što je osnov za ex officio poništavanje izbora na tom biračkom mestu. Žalilac smatra da RIK greši u tumačenju čl. 98. st. 3. tač. 2. ZINP da je namera zakonodavca bila da se spreči neovlašćeno davanje obaveštenja o dešavanjima na biračkom mestu, a da se situacija u kojoj član biračkog odbora želi da dokumentuje nepravilnost na biračkom mestu ili obezbedi dokaz o krivičnom delu na biračkom mestu ne može smatrati neovlašćenim i suprotnim zakonu.

U prigovoru se ukazuje na propust RIK-a koja u rešenju kao aktivno legitimisanu stranku navodi „Moramo za dobar grad – Ne davimo Beograd – Akcija – Ekološki ustanak – Čuta – Izbor za našu opštinu – platforma Solidarnost – Forum Roma Srbije“, a to je grupa građana formirana radi učešća na izborima za odbornike Skupštine grada Beograda, dok je prigovor podneo podnosilac izborne liste Grupa građana „Moramo – Akcija – Ekološki ustanak – Čuta – Ne davimo Beograd“. RIK je potvrdio da je učinjena greška u nazivu subjekta koji ima aktivnu legitimaciju, a kao argument je navela da je „tačno navedeno ime lica preko kojeg je prigovor podnet u ime Grupe građana „Moramo – Akcija – Ekološki ustanak – Čuta – Ne davimo Beograd“, pa je odbio zahtev kao neosnovan.

Odlučujući o žalbi, koja je dopuštena, izjavljena od ovlašćenog lica i blagovremena, ocenom ožalbenog rešenja, navoda žalbe, odgovora na žalbu i spisa, Upravni sud je našao da žalba nije osnovana. Okolnost na koju se prigovorom ukazuje – fizički napad na člana biračkog odbora van biračkog mesta i službena beleška PU Zemun ne predstavljaju dokaz nepravilnosti u postupku glasanja jer ukazuju na osnov sumnje u postojanje elemenata bića krivičnog dela ili prekršaja, ali ne i kršenja izborne procedure glasanja van biračkog mesta. Sud konstatuje da nema osnova za zaključak da je na biračkom mestu br. 75 učinjena bilo kakva nepravilnost koja je uticala na zakonitost izbornog postupka i da je RIK pravilno zaključila da okolnosti, koje se u prigovoru navode, ukazuju na osnov sumnje u postojanje elemenata bića krivičnog dela ili prekršaja, ali ne i kršenja izborne procedure i nisu osnov za poništavanje glasanja na biračkom mestu, kao i da je pravilno ocenila da OIK Zemun nije bila dužna da izvodi dokaze radi utvrđivanja činjenica da je postojao

fizički napad van biračkog mesta i da je on uticao na izborni postupak. Sud navodi da se iz zapisnika o radu biračkog odbora na biračkom mestu br. 75 vidi da je 19 birača glasalo van biračkog mesta, koliko se potpisanih potvrda o izbornom pravu za glasanje van biračkog mesta nalazi u izbornom materijalu. Sud konstatuje da su zapisnik potpisali predsednik biračkog odbora i šest članova ili zamenika članova, a da u njemu nisu navedene primedbe na postupak glasanja na tom biračkom mestu niti su priloženi dokazi koji bi doveli u sumnju te okolnosti, pa je sud te navode ocenio neosnovanim.

Sud je ocenjivao i navode žalbe da je RIK, shodno primenom ZOUP, bila dužna da pravilno i istinito utvrdi činjenice i razmotri dokaze koji govore suprotno od onoga što je formalno napisano na zapisniku. Našao je da su ti navodi neosnovani jer čl. 159. st. 1. ZOUP propisuje da se odredbe ZOUP shodno primenjuju na odlučivanje o prigovoru, što podrazumeva primenu samo onih odredaba i u onoj meri koja odgovara pravnoj prirodi izbornog postupka.

Sud nije odlučivao o zahtevu žalioaca za naknadu troškova postupka zaštite izbornog prava pred Sudom jer odredbama ZINP nije regulisana naknada troškova. Činjenica da ZINP je propisuje da sud u postupku zaštite izbornog prava shodno primenjuje ZUS nije značajna za odlučivanje o zahtevu za naknadu troškova žalbenog postupka, jer ZUS ne reguliše naknadu troškova spora, već se prilikom odlučivanja o troškovima upravnog spora shodno primenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku. Imajući u vidu da se u postupku zaštite izbornog prava shodno primenjuju odredbe ZUS kojima se ne reguliše naknada troškova koji nastanu u tom postupku, Sud nije odlučivao o troškovima postupka zaštite izbornog prava na osnovu čl. 159. st. 2. ZINP niti se o troškovima moglo odlučivati shodno primenom ZPP jer se taj zakon shodno primenjuje samo na pitanja postupka koja ne reguliše ZUS, ali ne i na pitanja koja se tiču primene ZINP. ZUS izričito propisuje da se na pitanja postupka, u koja spadaju i troškovi upravnog spora, shodno primenjuju odredbe ZPP, pa prema nalazu Suda, u postupku zaštite izbornog prava nema zakonom propisanih uslova da se odlučuje i o troškovima spora iniciranog žalbom.

Sud je imao u vidu zahtev podnosioca žalbe da sud meritorno reši tu izbornu stvar, pa je našao da za takav način odlučivanja nisu ispunjeni uslovi jer je žalba odbijena.

### *Opšte zapažanje o odluci Upravnog suda*

Pravni lekovi za zaštitu izbornog prava nisu u dovoljnoj meri izvesni, dostupni i delotvorni. U konkretnom slučaju na to upućuju sledeći primeri.

Dokazna sredstva se restriktivno tumače. Kao dokazno sredstvo uzimaju se samo primedbe unete u zapisnik o radu biračkog odbora. Postavlja se pitanje da li se drugi validni dokazi ne mogu koristiti samo zato što nisu navedeni u zapisniku o radu biračkog odbora? U konkretnom slučaju, to se odnosi na javnu ispravu (zapisnik policije o napadu na člana biračkog odbora) priloženu kao dokazno sredstvo, izjave svedoka koji su bili očevici nepravilnosti (ukazivanje člana biračkog odbora na to da je glasanje van biračkog mesta br. 75 sproveda „krnja“ komisija od dva, umesto zakonom propisana tri poverenika biračkog odbora), video-snimak kao dokaz koji dokumentuje nepravilnost na biračkom mestu. To što ZINP propisuje sadržinu zapisnika ne znači da su zabranjena druga dokazna sredstva, a je RIK bila dužna da pravilno i istinito utvrdi činjenice i razmotri dokaze koji govore suprotno od onoga što je napisano na formularu zapisnika.

Sudska praksa je neujednačena i nije delotvorna. Na to u ovom slučaju ukazuje rešenje RIK kojim je kao neosnovan odbijen zahtev u vezi sa prigovorom na aktivnu legitimaciju u ovom sporu, za koju RIK u rešenju konstatuje da je samo greška, zamenjuje tezu i navodi samo lice posredstvom kojeg je prigovor podnet, što podnosilac prigovora ne osporava. Za razliku od ovog slučaja, Sud je u više presuda odbio žalbu jer je podneta od neovlašćenog lica.

Pravni lekovi nisu delotvorni. To potvrđuje odlučivanje Suda o zahtevu za naknadu troškova postupka i zakonska rešenja koja upućuju na shodnu primenu više međusobno neusklađenih zakona, što Sudu ostavlja širok prostor za tumačenje. U konkretnom slučaju, primer je naplata troškova sudskog postupka za zaštitu izbornog prava (šire obrazloženje Presuda I-3 UŽ 560).

U obrazloženju rešenja RIK-a ne uzima se u obzir da je RIK odgovoran za zakonito odvijanje izbora, niti posebna jemstva za predstavnike opozicionih lista u biračkom odboru (čl. 107. ZINP), uključujući i zakonito odvijanje glasanja nezavisno od toga da li se ono odvija na biračkom mestu ili van njega. U konkretnom slučaju, pretnja i fizički napad na člana biračkog odbora prilikom izlaska na teren za glasanje van biračkog mesta, povodom kojeg je podnet zahtev i prigovor, odigrali su se prilikom glasanja van biračkog mesta, ali su povezani sa činom glasanja, koji je sastavni deo postupka glasanja i jeste povreda povezana sa glasanjem. Da su te povrede bile unete u zapisnik o radu biračkog odbora, što nije bio slučaj, one su mogle poslužiti kao dokazno sredstvo. Sud gubi iz vida da žalilac ne osporava broj birača koji su glasali izvan biračkog mesta već način na koji je organizovano glasanje (napad na člana biračkog odbora koji je trebalo da, kao jedan od tri člana biračkog odbora, obavi aktivnosti u vezi sa glasanjem van biračkog mesta i da li se glasanje odvijalo uz

prisustvo troje lica, kako ZINP nalaže, za šta su ponuđeni i dokazi), a u obrazloženju ističe da se iz zapisnika o radu biračkog odbora na biračkom mestu br. 75 vidi da je 19 birača glasalo van biračkog mesta, koliko se potpisanih potvrda o izbornom pravu za glasanje van biračkog mesta i nalazi u izbornom materijalu, što podnosilac žalbe ne osporava. Sporno je još jedno pitanje. I RIK i Sud u vezi sa tim konstatuju „da je pravilno zaključivanje RIK da okolnosti, na koje se u prigovoru ukazuje, ukazuju na osnov sumnje u postojanje elemenata bića krivičnog dela ili prekršaja, ali ne i kršenja izborne procedure i ne predstavljaju osnov za poništavanje glasanja na biračkom mestu, kao i ocena RIK da OIK nije bila dužna da izvodi dokaze u cilju utvrđivanja činjenica o postojanju fizičkog napada van biračkog mesta i njegovog uticaja na izborni postupak“, pa se postavlja pitanje da li su organi za sprovođenje izbora podneli prekršajnu ili krivičnu prijavu ako postoji osnov sumnje da je učinjeno krivično delo ili prekršaj.

### **Upravni sud – Odeljenje u Novom Sadu, presuda III-2 UŽ 544/22 – žalba se odbija**

Žalba Grupe građana „Moramo – Akcija – Ekološki ustanak – Ćuta – Ne davimo Beograd“ protiv rešenja RIK-a u predmetu zaštite izbornog prava.

Rešenjem OIK-a Stara Pazova odbačen je zahtev Grupe građana „Moramo – Akcija – Ekološki ustanak – Ćuta – Ne davimo Beograd“ za poništavanje glasanja na biračkom mestu br. 53 Stara Pazova kao podnet od neovlašćenog lica. Osporava se zakonitost rešenja RIK-a, jer je pogrešno utvrdila da A.A. nije ovlašćeno lice za podnošenje zahteva za poništavanje glasanja pa je odbila prigovor, jer nije ovlašćen da odlučuje o zahtevu za ponavljanje glasanja, a OIK je pravilno utvrdila da je zahtev podnet od ovlašćenog lica, pa ne postoji pravni osnov da RIK utvrđuje procesne pretpostavke zahteva za poništavanje glasanja, već kao drugostepeni organ može samo da odbaci a ne i da odbije prigovor. Predlaže da Upravni sud poništi rešenje RIK i naloži joj da meritorno odluči o prigovoru, podnetom protiv rešenja OIK.

Upravni sud je utvrdio da je žalba blagovremena, dopuštena i izjavljena od ovlašćenog lica, pa je nakon ocene navoda žalbe, osporenog rešenja i spisa, našao da žalba nije osnovana.

OIK je konstatovala da ovlašćenja za podnošenje zahteva za poništavanje glasanja na biračkom mestu br. 53 nisu potpisana na propisan način, već su dostavljena u kopiji, pa je odbacila zahtev za poništavanje glasanja kao podnet od neovlašćenog lica. Protiv rešenja OIK-a žalilac je izjavio prigovor zbog povrede ZINP i ZOUP i pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja iz čl. 149, st. 1 ZINP, koji propisuje samo da zahtev mora biti potpisan (čl. 149. st. 1. tač. 4),

da se OIK ne može pozvati ni na ZOUP, koji propisuje da podnesak mora biti potpisan, ali ne precizira da li mora biti original ili može biti i reprodukcija (čl. 58. st. 2) i da se isprave dostavljaju u originalu ili mikrofilmskoj ili elektronskoj kopiji ili reprodukciji kopije, ili u overenom ili običnom prepisu (čl. 121. st. 2). OIK je propustila da utvrdi da je sporno ovlašćenje originalno jer je potpisano crnom hemijskom olovkom, pa žalilac smatra da razlog za odbačaj zahteva za poništavanje izbora na biračkom mestu br. 53 nije osnovan. Predlaže da RIK poništi rešenje OIK-a i uputi OIK-u na ponovno odlučivanje.

RIK je utvrdila da su, uz zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu br. 53 OIK-u dostavljena ovlašćenja za izjavljivanje svih vrsta prigovora i žalbi (čl. 150. ZINP) u vezi sa sprovođenjem i utvrđivanjem rezultata glasanja na parlamentarnim i predsedničkim izborima za biračka mesta u opštini Stara Pazova u ime podnosioca proglašene izborne liste i predlagača kandidata za predsednika Republike, koja je izdalo ovlašćeno lice podnosioca izborne liste i predlagača kandidata za predsednika Republike.

RIK smatra da je OIK odlučujući o zahtevu za poništavanje glasanja na biračkom mestu br. 53, umesto što ga je odbacila kao podnet od neovlašćenog lica jer nisu potpisana na propisan način, trebalo da ga odbaci kao podnet od neovlašćenog lica zato što to lice nije imalo ovlašćenje da podnese zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu već samo ovlašćenje za podnošenje prigovora i žalbe, ali i da takvim postupanjem OIK-a nije povređen zakon na štetu podnosioca prigovora. RIK je zaključila da je prigovor neosnovan.

Upravni sud smatra da je RIK postupila pravilno kada je odbila prigovor žaliooca kao neosnovan, jer predstavnik podnosioca izborne liste nije bio ovlašćen za podnošenje zahteva za poništavanje glasanja na biračkom mestu br. 53, da A.A. nije lice iz čl. 66. ZINP već lice koje ima samo ovlašćenje na podnošenje prigovora i žalbe. Neosnovani su navodi žalbe da je RIK utvrdila da je rešenje OIK pogrešno i, protivno ZOUP i ZINP, pa je odbila prigovor protiv tog rešenja. RIK je pravilno utvrdila da A.A. nije lice ovlašćeno za podnošenje zahteva za poništavanje glasanja, pa je zahtev trebalo odbaciti kao podnet od neovlašćenog lica, što je OIK i učinila, a navođenje drugih razloga za odbačaj zahteva ne utiče na donošenje drugačije odluke u ovoj stvari niti je takvim postupanjem povređen zakon na štetu podnosioca prigovora.

Upravni sud je imao u vidu zahtev podnosioca žalbe da meritorno reši ovu izbornu stvar, ali je, pošto je žalbu odbio, našao da za to nisu ispunjeni uslovi.

### *Opšte zapažanje o odluci Upravnog suda*

OIK je rešenjem odbila prigovor kao podnet od neovlašćenog lica jer ovlašćenje nije potpisano na propisan način. RIK je konstatovala da je OIK trebalo da ga odbaci kao podnet od neovlašćenog lica jer A.A. nije bio ovlašćen za podnošenje zahteva za poništavanje glasanja, ali da OIK nije povredila zakon jer navođenje drugih razloga za odbačaj zahteva ne utiče na drugačiju odluku u ovoj stvari, pa je zaključila da je prigovor neosnovan. Prema našem mišljenju, RIK je trebalo da prihvati prigovor na rešenje OIK, poništi odluku OIK i donese drugu odluku (čl. 155, st. 2 ZINP) jer je OIK konstatovala da je prigovor podnelo ovlašćeno lice, ali da je sporno ovlašćenje koje nije original već kopija.

Ovo je ilustrativan primer shodne primene supsidijarnih zakona i odnosa ZINP i supdsidijarnih zakona, kao i nedovoljnog poznavanja izbornog zakonodavstva učesnika u izbornom procesu, o čemu govori argumentacija oslonjena na odredbe ZINP kojima se regulišu zaštita izbornog prava i subjekti ovlašćeni da podnose pravne lekove. To su: član 147. zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu, prigovor i žalba; član 148. koji reguliše zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu koji može podneti ovlašćeni predstavnik podnosioca proglašene izborne liste; član 150, koji sadrži opšta pravila o prigovoru, uključujući i podnosioc izborne liste koji mogu koristiti pravo na podnošenje bilo kog prigovora, uz uslov da zakonom nije predviđeno drugačije (čl. 150. st. 1) ili da nije predviđeno drugo pravno sredstvo (čl. 150. st. 2); član 147. i 156, kojima se reguliše žalba protiv rešenja RIK koja se upućuje Upravnom sudu, a mogu je podneti ovlašćeni predstavnici podnosioca proglašene izborne liste. U konkretnom slučaju, u ovlašćenju lica koje predstavlja podnosioca proglašene izborne liste ne navodi se zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu kao instrument zaštite izbornog prava, što Upravni sud konstatuje sledeći argumentaciju iz rešenja RIK.

Upravni sud ne uzima u obzir da se osnov na kome OIK temelji svoju odluku razlikuje od osnova na kome RIK temelji svoju odluku. Sud preuzima obrazloženje iz rešenja RIK da „navođenje drugih razloga za odbačaj zahteva ne utiče na drugačiju odluku u ovoj stvari, niti da je takvim postupanjem povređen zakon na štetu podnosioca prigovora“, niti ukazuje na to da je RIK trebala da poništi rešenje OIK, a potom svojom odlukom reši slučaj (čl. 155. st. 2. ZINP), nezavisno od toga da li to utiče na krajnji ishod odluke u konkretnom slučaju.

Žalilac ističe da ovlašćenje podnosioca izborne liste uključuje sve vrste prigovora i žalbi (čl. 150), ali gubi iz vida da oni ne uključuju zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu (čl. 148) kao ni žalbe na rešenja RIK koje se upućuju Upravnom sudu (čl. 147 i 156). Ovlašćeni predstavnik

podnosioca izborne liste ima pravo da koristi svaki od tih pravnih instrumenata – zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu i sve vrste prigovora i žalbi, ali i to to mora da bude precizno konstatovano u ovlašćenju.

**Upravni sud – Odeljenje u Novom Sadu, presuda III-3 UŽ 545/22 – žalba se odbija**

Žalba je odbijena jer je podneta od neovlašćenog lica, kao i u presudama II UŽ 544/22 biračko mesto 53 i III-5 UŽ 546/22 biračko mesto 24 u Staroj Pazovi. Podnosilac žalbe je isti subjekt.

Rešenjem OIK Bela Palanka odbijen je neosnovan zahtev za poništavanje glasanja na biračkim mestima zbog nepravilnosti u sprovođenju izbora i pri primopredaji izbornog materijala nakon zatvaranja biračkih mesta, koje su uticale na to da se na svim biračkim mestima ne mogu pravilno utvrditi rezultati glasanja. Žalilac ističe da je RIK iz priloženog ovlašćenja zaključila da A.A. nije bio ovlašćen da izjavi zahtev za ponavljanje postupka<sup>63</sup> pa je odbila prigovor i da RIK smatra da je OIK trebala da odbaci zahtev, a ne da meritorno odlučuje o njemu. Predlaže da Upravni sud poništi rešenje RIK i naloži mu da meritorno odluči o prigovoru A.A., podnetom protiv rešenja OIK Bela Palanka.

Upravni sud je utvrdio da je žalba blagovremena, dopuštena i izjavljena od ovlašćenog lica. Nakon ocene navoda žalbe, osporenog rešenja i spisa, našao je da žalba nije osnovana. OIK je, uvidom u zahtev za poništavanje glasanja na biračkim mestima, konstatovala da je podnet zbog nepravilnosti u sprovođenju izbora (članovima OIK je onemogućeno da konstatuju eventualne greške u zapisniku o radu biračkog odbora i da učestvuju u sačinjavanju izveštaja o kontroli zapisnika o radu biračkih odbora; nije doneta odluka o imenovanju članova izborne komisije koji će izvršiti primopredaju izbornog materijala nakon zatvaranja biračkih mesta; sednica izborne komisije nije bila zakazana; prijem izbornog materijala izvršen je od neovlašćenih lica i druge nepravilne radnji izborne komisije). Ocenjujući ove navode, OIK je zaključila da nije dostavljen dokaz o tvrdnjama iznetim u zahtevu, da nije podnet nijedan zahtev za poništavanje glasanja ni na jednom biračkom mestu, da nisu navedeni razlozi i nepravilnosti zbog kojih bi se poništilo glasanje na svim biračkim mestima i da nisu navedeni ni broj ni naziv biračkih mesta pa je odbila zahtev za ponavljanje glasanja. Protiv rešenja OIK podnosilac žalbe je izjavio prigovor, u kome navodi da je osporenim rešenjem odbijen zahtev za poništavanje glasanja na svim biračkim mestima (1–37) zbog nepravilnih radnji u sprovođenju izbora i nepravilnosti u primopredaji izbornog materijala nakon

---

<sup>63</sup> U presudi se koristi taj termin, ali i termin zahtev za poništavanje glasanja, koji se koristi u ZINP.

zatvaranja biračkih mesta koje su uticale na to da se na svim biračkim mestima ne mogu pravilno utvrditi rezultati glasanja. U obrazloženju rešenja, OIK navodi da nije dostavljen dokaz o tvrdnjama iznetim u zahtevu ni dokaz iz kojih razloga ili nepravilnosti bi se poništilo glasanje na svim biračkim mestima. Podnosilac prigovora ističe da su navodi OIK suprotni sadržini, činjenicama i dokazima i tvrdi da je izneo činjenice na kojima zasniva prigovor i naveo dokaze koji su vidljivi na veb-prezentaciji RIK-a i koji se nalaze u izbornim materijalima OIK. Predlaže da RIK poništi rešenje OIK i nepravilne radnje u sprovođenju izbora, da meritorno odluči i usvoji zahtev za poništenje glasanja na svim biračkim mestima u opštini Bela Palanka. RIK je utvrdio da je OIK dostavljen prigovor koji se odnosi na nepravilnosti u sprovođenju izbora i primopredaji izbornog materijala po zatvaranju biračkih mesta koje su uticale na to da se na svim biračkim mestima ne mogu pravilno utvrditi rezultati glasanja. U prigovoru se predlaže da OIK poništi i ponovi glasanje na svim biračkim mestima. Uz prigovor prilaže ovlašćenja za izjavljivanje prigovora i žalbe. Uvidom u ovlašćenja RIK konstatuje da se ovlašćenje odnosi na podnošenje prigovora i žalbe u vezi sa sprovođenjem i utvrđivanjem rezultata glasanja za biračka mesta u opštini Bela Palanka i ocenjuje da je OIK pravilno postupila kada je prigovor okvalifikovala kao zahtev za poništavanje glasanja, ali da je, umesto što ga je odbila kao neosnovan, trebalo da ga odbaci kao podnet od neovlašćenog lica, jer A.A. nije ovlašćen za podnošenje zahteva za poništavanje glasanja na biračkom mestu već samo za podnošenje prigovora i žalbe.

Prema oceni Upravnog suda, RIK je pravilno postupila kada je prigovor žalioaca protiv rešenja OIK odbila kao neosnovan jer A.A. nije bio ovlašćen da podnese zahtev za poništavanje glasanja na biračkim mestima zbog nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja. Sud je ocenio da iz spisa i spornog ovlašćenja proizlazi da A.A. nije lice iz čl. 66. ZINP već lice koje ima samo ovlašćenje za podnošenje prigovora i žalbe. Iako je OIK zahtev žalioaca odbila, umesto da ga je odbacila, Sud je našao da time nije povređen zakon i da navodi žalbe ne utiču na drugačiju ocenu zakonitosti osporenog rešenja, pa je žalbu odbio.

Upravni sud je imao u vidu zahtev žalioaca da sud meritorno reši ovu izbornu stvar, ali za to nisu ispunjeni uslovi, jer je sud žalbu odbio.

#### *Opšte zapažanje o odluci Upravnog suda*

OIK je „zahtev za ponavljanje postupka“ koji je podnelo ovlašćeno lice okvalifikovala kao zahtev za poništavanje glasanja na biračkim mestima, što je Upravni sud prihvatio i konstatovao da je RIK pravilno postupila.

Upravni sud, sledeći obrazloženje i argumentaciju RIK-a, smatra da je OIK načinila grešku jer je prigovor odbila kao neosnovan, a trebalo je da ga odbaci kao podnet od neovlašćenog lica, jer ovlašćenje nije obuhvatalo zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu već samo ovlašćenja za podnošenje prigovora i žalbe, i da postupanjem OIK-a nije povređen ZINP. Širi komentar videti iz žalbe III-2 UŽ 544/22

U prigovoru podnetom OIK se ukazuje na povrede izbornog prava u vezi sa kojima OIK konstatuje da nije dostavljen dokaz o tvrdnjama iznetim u zahtevu niti dokaz iz kojih razloga ili zbog kojih nepravilnosti bi se poništilo glasanje na svim biračkim mestima. U prigovoru RIK žalilac osporava rešenje OIK navodeći da su iznete činjenice na kojima se zasniva prigovor i dokazi vidljivi na veb-prezentaciji RIK koji se nalaze i u izbornim materijalima OIK. RIK i Upravni sud ne određuju se prema toj okolnosti i stavu iznetom u rešenju OIK već iz formalnih razloga (nepostojanje validnog ovlašćenja predlagača) odbacuju prigovor, odnosno žalbu.

RIK je trebalo da prihvati prigovor, poništi odluku OIK i donese drugu odluku (čl. 155, st. 2, ZINP), kao i da razmotri dokaze na koje žalilac ukazuje u prigovoru upućenom RIK-u.

Upravni sud je trebalo da razmotri sve navode u žalbi, posebno one koji se odnose na povrede izbornog prava i dokaze na koje žalilac ukazuje, što je u presudi izostalo. Upravni sud je, sledeći argumentaciju RIK, iz formalnih razloga (nepostojanje validnog ovlašćenja predlagača) odbio žalbu i izbegao da meritorno reši ovu izbornu stvar, što je mogao da učini.

#### **Upravni sud – Odeljenje u Novom Sadu, presuda III-5 UŽ 546/22 – žalba se odbija**

Žalba je odbijena jer je prigovor podnelo neovlašćeno lice, kao i u presudi III UŽ 544/22 (biračko mesto 24). U konkretnom slučaju odnosi se na biračko mesto br. 53 u Staroj Pazovi. Podnosilac prigovora je isti subjekt i u jednom i u drugom slučaju.

*Opšte zapažanje o odluci Upravnog suda – pogledati komentar uz presudu III UŽ 544/22.*

#### **Upravni sud Odeljenje u Novom Sadu presuda III-7 UŽ 547/22 – žalba se odbija**

Žalba je odbijena jer je prigovor podnelo neovlašćeno lice, kao i u presudama III UŽ 544/22, III UŽ 545 i III-5 UŽ 546/22, a u konkretnom slučaju

odnosi se na biračko mesto br. 2 u Beloj Palanci. Podnosilac prigovora je isti subjekt.

OIK Bela Palanka i RIK odbile su prigovor, a Upravni sud je odbio žalbu iz formalnih razloga (nepostojanje validnog ovlašćenja predlagača).

#### *Opšte zapažanje o odluci Upravnog suda*

Sledeći obrazloženje i argumentaciju RIK-a, Upravni sud smatra da je OIK pogrešio jer je prigovor odbio kao neosnovan, a trebalo je da ga odbaci kao podnet od neovlašćenog lica, jer ovlašćenje nije obuhvatalo zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu već samo ovlašćenje za podnošenje prigovora i žalbe. Širi komentar videti iz žalbe III-2 Už 544/22.

U prigovoru podnetom OIK i žalbi podnetoj Upravnom sudu ukazuje se na povrede izbornog prava (čl. 52. st. 2) i ZINP (čl. 2, čl. 93. st. 4. i 5. i čl. 95), član biračkog odbora B.B. podneo je pisanu primedbu u formi prigovora zbog nepravilnosti u vezi sa glasanjem na biračkom mestu br. 2, sa opisom nepravilnosti, koja je bila sastavni deo zapisnika (tačka M zapisnika). Nepravilnosti u toku glasanja su bile i na drugim biračkim mestima. Dokaz: tekstovi i video-zapisi na portalu „Južnih vesti“: Umesto na biralištima ili od kuće u Beloj Palanci neki glasali na ulici (video od 5. aprila 2022) i Novi snimak sa izbora iz Bele Palanke, traži obećanih 20 evra za glas (video od 10. aprila 2022). Podnosilac prigovora i žalilac je izneo činjenice i dokaze za iznete tvrdnje. Rešenje OIK Bela Palanka br. 013-499/2022 od 8. IV 2022. doneto je nezakonitim glasanjem OIK (netačno utvrđen kvorum). Stalni sastav OIK ima predsednika i šest članova (čl. 5. st. 2. Poslovnika o radu opštinske izborne komisije) i 19 članova proširenog sastava (ukupno 26 članova). Prilikom utvrđivanja kvoruma i glasanja glasalo je 27 članova OIK, što je više od Poslovníkom utvrđenog broja članova OIK Bela Palanka. Dokaz: Poslovnik OIK – Zapisnik sa sednice OIK.

RIK je trebalo da prihvati prigovor, poništi odluku OIK i donese drugu odluku (čl. 155. st. 2. ZINP). RIK je trebalo da razmatra dokaze na koje žalilac ukazuje u prigovoru upućenom RIK.

Upravni sud je trebalo da razmotri sve navode u žalbi, posebno one koji se odnose na povrede izbornog prava i dokaze na koje žalilac ukazuje, što je u presudi izostalo. Upravni sud je, sledeći argumentaciju RIK, iz formalnih razloga (predlagač nije imao validno ovlašćenje) odbio žalbu i izbegao da meritorno reši tu izbornu stvar, što je mogao učiniti.

**Upravni sud – Odeljenje u Novom Sadu, presuda III-10 UŽ 548/22 – žalba se odbija**

Žalba se odbija jer je prigovor podnelo neovlašćeno lice – II UŽ 544/22, III-3 UŽ 545/22, III-5 UŽ 546/22, III-7 UŽ 547/22. Podnosilac žalbe je isti subjekt.

GIK Prokuplje i RIK odbile su prigovor, a Upravni sud je odbio žalbu iz formalnih razloga (predlagač nije imao validno ovlašćenje).

Prema oceni Upravnog suda, RIK je pravilno postupila kada je prigovor žalioca odbila kao neosnovan jer A.A. nije bila ovlašćena da podnese zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu već samo da podnosi prigovore i žalbe. Upravni sud je našao da nije povređen zakon na štetu podnosioca prigovora, odnosno podnosioca zahteva za poništavanje glasanja na biračkom mestu zbog nepravilnosti tokom glasanja i da navodi žalbe ne utiču na drugačiju ocenu zakonitosti osporenog rešenja. Sud je imao u vidu zahtev podnosioca žalbe da Sud meritorno reši ovaj slučaj, pa je našao da za to nisu ispunjeni uslovi, jer je žalbu odbio.

*Opšte zapažanje o odluci Upravnog suda*

Upravni sud, sledeći obrazloženje i argumentaciju RIK, smatra da je OIK načinila grešku jer je prigovor odbila kao neosnovan, a trebalo je da ga odbaci kao podnet od neovlašćenog lica, jer ovlašćenje nije obuhvatalo zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu, već samo ovlašćenja za podnošenje prigovora i žalbe i da postupanjem OIK nije povređen ZINP. Širi komentar videti iz žalbe III-2 UŽ 544/22.

Povrede se odnose na to što B.B. nije dozvoljeno da bude u komisiji za glasanje van biračkog mesta (dokaz je primedba B.B. na zapisnik o radu biračkog odbora). Izjava predsednika biračkog odbora o tome ko može da bude član komisije za glasanje van biračkog mesta nije pouzdana jer se razlikuje od objašnjenja koje je dao na biračkom mestu, gde je izjavio da je RIK zabranila članovima biračkih odbora koji nemaju potvrdu o vakcinaciji ne stariju od 210 dana ili negativan PS test ne stariji od 72 sata ili antigenski test ne stariji od 48 sati, da budu poverenici biračkog odbora za glasanje van biračkog mesta, dok se u obrazloženju navodi da su to bile preporuke Ministarstva za rad, boračka i socijalna pitanja i Instituta za javno zdravlje. S obzirom na to da član biračkog odbora B.B. ima zeleni karton, na osnovu preležane bolesti kovid 19, nije bilo razloga da te preporuke budu smetnja za učešće u radu komisije za glasanje van biračkog mesta. Netačan je navod da se B.B. nije prijavila za ovu komisiju i da

nije imala primedbe. Istu primedbu naveo je i član biračkog odbora V.V., koji je tu primedbu uneo na zapisnik o radu biračkog odbora.

RIK je trebala da prihvati prigovor i poništi rešenje OIK i donese drugu odluku. RIK je trebalo da razmatra dokaze na koje žalilac ukazuje u prigovoru upućenom RIK.

Upravni sud je trebalo da razmotri sve navode u žalbi, posebno one koji se odnose na povrede izbornog prava i dokaze na koje žalilac ukazuje, što je u presudi izostalo. Upravni sud je, sledeći argumentaciju RIK, iz formalnih razloga (predlagač nije imao validno ovlašćenje) odbio žalbu i izbegao da meritorno reši ovu izbornu stvar, što je mogao da učini.

#### **Upravni sud – Odeljenje u Novom Sadu, presuda III-1 Už 549/22 – žalba se odbija**

Žalba se odbija jer je prigovor podnelo neovlašćeno lice – II Už 544/22, III-3 Už 545/22, III-5 Už 546/22, III-7 Už 547/22, III-10 Už 548/22. Podnosilac žalbe je isti subjekt. U konkretnom slučaju žalba se odnosi na biračko mesto 33 u opštini Bela Palanka, a navodi i opis povreda biračkog prava identični su kao u presudi III-7 Už 547/22, koja se odnosi na biračko mesto br. 2 u Beloj Palanci.

*Opšte zapažanje o odluci Upravnog suda Videti komentar uz presudu III-7 Už 547/22.*

#### **Upravni sud – Odeljenje u Novom Sadu, presuda III-11 Už 550/22 – žalba se odbija**

Žalba se odbija jer je prigovor podnelo neovlašćeno lice – II Už 544/22, III-3 Už 545/22, III-5 Už 546/22, III-7 Už 547/22, III-10 Už 548/22 i III-1 Už 549/22. Podnosilac žalbe je isti subjekt, a žalba se u konkretnom slučaju odnosi na biračko mesto u 26 u Prokuplju.

GIK Prokuplje i RIK odbile su prigovor, a Upravni sud je odbio žalbu iz formalnih razloga (nepostojanje validnog ovlašćenja predlagača).

*Opšte zapažanje o odluci Upravnog suda*

Pogledati komentare uz žalbu III-10 Už 548/22, koji se odnose na isto biračko mesto.

Žalilac ponavlja primedbe upućene GIK Prokuplje i RIK i dodaje da je povređeno pravo na slobodno, tajno i lično glasanje i da se na biračkom mestu br. 26 ne može utvrditi rezultat glasanja jer se, i pored opomena koje su uputili članovi biračkog odbora B.B. i V.V., ne može pouzdano utvrditi o kom broju

birača je reč, za koga su glasali i ko je glasao umesto njih, pa je potrebno ponoviti glasanje.

RIK je trebalo da prihvati prigovor, poništi rešenje OIK i donese drugu odluku (čl. 155. st. 2. ZINP) kao i da razmatra dokaze na koje žalilac ukazuje u prigovoru upućenom RIK, što je mogao da učini.

Upravni sud je trebalo da razmotri sve navode u žalbi, posebno one koji se odnose na povrede izbornog prava i dokaze na koje žalilac ukazuje, što je u presudi izostalo. Upravni sud je sledeći argumentaciju RIK, iz formalnih razloga (predlagač nije imao validno ovlašćenje) odbio žalbu i izbegao da meritorno reši ovu izbornu stvar, što je mogao da učini.

### **Upravni sud – Odeljenje u Novom Sadu, presuda III-10 Už 558/22 – žalba se odbija**

Žalba je odbijena jer je prigovor podnelo neovlašćeno lice – II Už 544/22, III-3 Už 545/22, III-5 Už 546/22, III-7 Už 547/22 i III-10 Už 548/22. Podnosilac žalbe je isti subjekt.

Zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu br. 63 u gradu Užice zbog nepravilnosti tokom glasanja podneo je predstavnik izborne liste i predlagač kandidata za predsednika Republike. GIK Užice i RIK su odbile prigovor kao neosnovan, a Upravni sud je odbio žalbu kao neosnovanu.

Upravni sud je utvrdio da je žalba blagovremena, dopuštena i izjavljena od ovlašćenog lica. Upravni sud je odbio žalbu iz formalnih razloga (nepostojanje validnog ovlašćenja predlagača).

Uvidom o izveštaj o kontroli zapisnika o radu biračkog odbora GIK Užice je utvrdila da u popunjavanju zapisnika postoji greška (rezultati glasanja nisu ispravni logičko-računski jer je broj glasačkih listića u glasačkoj kutiji veći od broja birača koji su izašli na izbore). Izvršila je uvid u izvod iz biračkog spiska, te je prebrojavanjem birača koji su se potpisali u izvod iz biračkog spiska i napomenu o biračima koji su glasali van biračkog mesta utvrdila da je broj birača koji su izašli na izbore 857 i da je u izveštaj o izvršenoj kontroli zapisnika o radu biračkog odbora upisano da treba doneti rešenje o ispravci zapisnika o radu biračkog odbora tako što će se umesto broja 854 upisati broj 857 kao utvrđeni broj birača koji su izašli na izbore. GIK je odbila zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu br. 63 kao neosnovan. Protiv rešenja GIK podnet je prigovor, u kome se navodi da je osporeno rešenje nezakonito, nejasno i kontradiktorno, da nisu pravilno ocenjeni navodi i dokazi izneti u zahtevu, da je prilikom primopredaje materijala sa biračkog mesta utvrđeno da postoji računska greška u zapisniku o radu biračkog odbora (tri listića više od

broja birača koji su glasali), da nije tačan navod iz obrazloženja osporenog rešenja da je izvršen uvid u izvod iz biračkog spiska i da se prebrojavanjem birača zaokruženih da su glasali došlo do broja 857 birača, koliko ima i iskorišćenih glasačkih listića. Žalilac navodi da se GIK bavila prisustvom A.A. i da je ponovila navode iz zapisnika o radu biračkog odbora pa predlaže da se prigovor usvoji, poništi rešenje i odredi ponovno glasanje na biračkom mestu br. 63. RIK je utvrdila da je A.A., ovlašćen da izjavi sve vrste prigovora i žalbi za biračka mesta u vezi sa sprovođenjem i utvrđivanjem rezultata glasanja na parlamentarnim i predsedničkim izborima u gradu Užice, ali da nije ovlašćen da podnese zahtev za ponavljanje glasanja na biračkom mestu. Prema mišljenju RIK, umesto što je prigovor odbila kao neosnovan, GIK je trebalo da ga odbaci kao podnet od neovlašćenog lica jer A.A. nije bio ovlašćen za podnošenje zahteva za poništavanje glasanja na biračkom mestu već samo za podnošenje prigovora i žalbe. RIK je odbila prigovor kao neosnovan.

Upravni sud je, uvidom u spise, konstatovao da je RIK postupila pravilno kada je odbila prigovor kao neosnovan, jer A.A. nije ovlašćen da podnese zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu. Sud je ponovio obrazloženje RIK da je GIK, umesto što je prigovor odbila kao neosnovan, trebalo da ga odbaci kao podnet od neovlašćenog lica, ali da time nije povređen zakon na štetu žalioca te da navodi žalbe ne utiču na drugačiju ocenu zakonitosti osporenog rešenja. Upravni sud je imao u vidu zahtev žalioca da sud meritorno reši ovaj predmet. S obzirom na to da je žalbu odbio, našao je da za takvo odlučivanje nisu ispunjeni uslovi.

#### *Opšte zapažanje o odluci Upravnog suda*

Videti komentare uz presude II Už 544/22, III-3 Už 545/22, III-5 Už 546/22, III-7 Už 547/22 i III-10 Už 548/22.

U prigovoru se navodi da je prilikom primopredaje materijala sa biračkog mesta utvrđeno da postoji računska greška u popunjavanju zapisnika o radu biračkog odbora (tri listića više od ukupnog broja glasalih), što je teška greška (čl. 110. st. 3. tač. 1. ZINP), da nije tačan navod iz obrazloženja osporenog rešenja da je izvršen uvid u izvod iz biračkog spiska i da se, prebrojavanjem birača zaokruženih da su glasali, došlo do broja 857 birača, koliko ima i iskorišćenih glasačkih listića. Ni RIK ni Upravni sud nisu razmatrali povrede izbornog prava na koje se u prigovoru i u žalbi ukazuje.

RIK je trebalo da prihvati prigovor i poništi rešenje OIK i donese drugu odluku (čl. 155. st. 2. ZINP) ali i da razmotri dokaze na koje žalilac ukazuje u prigovoru upućenom RIK-u.

Upravni sud je trebalo da razmotri sve navode u žalbi, posebno one koji se odnose na povrede izbornog prava i dokaze na koje žalilac ukazuje, što je u presudi izostalo. Upravni sud je, sledeći argumentaciju RIK, iz formalnih razloga (predlagač nije imao validno ovlašćenje) odbio žalbu i izbegao da meritorno reši ovu izbornu stvar, što je mogao da učini.

U ovom slučaju Upravni sud u stavu 10 obrazloženja umesto grada Užice navodi Prokuplje, što govori da je Sud koristio istovrsnu argumentaciju u većini presuda kojima je žalbu odbio kao neosnovanu, da je posredi neka vrsta „tipskog“ obrazloženja presuda i da u ovom slučaju nije čak ni pažljivo pročitao sve stavove iz obrazloženja pa je tako u presudi koja se odnosi na grad Užice propustio da izostavi reč Prokuplje i umesto toga navede grad Užice.

## **4. PREGLED POSTUPANJA UPRAVNOG SUDA U REŠAVANJU IZBORNIH SPOROVA: LOKALNI IZBORI U BEOGRADU**

*Tanasije Marinković*

Kao što je već naglašeno, od ukupno 484 presude Upravnog suda o izbornim sporovima, na lokalne izbore se odnosi najveći broj – ukupno čak 462 presude (95,45%).

Imajući u vidu brojnost presuda, ovde ćemo postupanje Upravnog suda grupisati po sličnosti faze postupka na koju se odnose, sličnosti u činjeničnim i pravnim aspektima slučaja. Opšta zapažanja o postupanju suda iznećemo za presude povodom žalbi o nepravilnostima tokom sprovođenja glasanja, presude povodom žalbi protiv rešenja o nestanku priloga sa primedbama o radu biračkog odbora, presude povodom žalbi zbog neodlučivanja o prigovoru u propisanom roku i presude povodom žalbi protiv rešenja o ispravljanju zapisnika.

### **PRESUDE POVODOM ŽALBI ZBOG NEPRAVILNOSTI TOKOM SPROVOĐENJA GLASANJA**

Už 245/22; Už 246/22; Už 247/2022; Už 248/22; Už 250/22

U tim predmetima žalbu protiv rešenja Gradske izborne komisije (GIK) u Beogradu kojom se odbija prigovor zbog navodno višestrukih nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja na biračkom mestu na izborima za odbornike Skupštine grada Beograda podnela je Grupa građana „Moramo – Za dobar grad – Ne davimo Beograd – Akcija – Ekološki ustanak – Ćuta – Izbor za našu opštinu – platforma Solidarnost – Forum Roma Srbije“. Upravni sud je sve te žalbe odbio kao neosnovane.

Žalilac osporava zakonitost ožalbenog rešenja zbog bitne povrede pravila upravnog postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primene materijalnog prava. U žalbi navodi da je GIK-u blagovremeno podneo prigovor zbog nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja za odbornike Skupštine grada Beograda na biračkom mestu, koje bitno narušavaju izborni proces i dovode u pitanje rezultate glasanja zabeležene u

zapisniku. Činjenice pet predmeta se razlikuju, ali su pravna pitanja gotovo identična.

U predmetu UŽ 245/2022: biračko mesto nije uređeno u skladu sa zakonom budući da u prostoru u kome je bilo smešteno biračko mesto, osim toga što je neuslovno, nije obezbeđeno dovoljno prostora za obavljanje svih izbornih radnji. Takođe, na biračkom mestu paravan za glasanje nije postavljen tako da obezbedi potpunu tajnost glasanja, o čemu je podnosilac prigovora priložio dva video-snimka, snimljena na izbornom mestu pre nego što je otpočeo izborni dan, na osnovu kojih se jasno vidi da je glasanje organizovano u prostoru koji očigledno redovno ne služi kao javni prostor i da u njemu nema dovoljno prostora za sprovođenje svih izbornih radnji.

U predmetu UŽ 246/2022: nepravilnost se ogleda u tome što je član biračkog odbora iz Srpske napredne stranke unosi u mobilni telefon podatke o brojevima iz izvoda biračkog spiska izašlih glasača i da su tim povodom tri članice biračkog odbora sačinile primedbu koja je predata uz zapisnik sa biračkog mesta.

U predmetu UŽ 247/2022: na biračkom mestu fizički je napadnut član proširenog sastava liste „Vladeta Janković – Ujedinjeni za pobjedu Beograda“ (Stranka slobode i pravde, Narodna stranka, Demokratska stranka, Pokret slobodnih građana, Udruženi sindikati Srbije „Sloga“, Pokret za preokret, Pokret Slobodna Srbija); biračko mesto nije otvoreno u 7 časova; predsednica biračkog odbora je na biračko mesto dovela svog sina koji nije imenovan za člana biračkog odbora kako bi pomagao lično njoj; veći broj birača (preko deset) nije mogao da ostvari svoje biračko pravo budući da se nisu nalazili u izvodu iz biračkog spiska, iako su ranije svoje biračko pravo ostvarivali upravo na tom biračkom mestu.

U predmetu UŽ 248/2022: desetine birača su pristupile glasanju grupno, pri čemu su se međusobno savetovali o tome za koga će glasati, a članovi biračkog odbora nisu sprečili takvo ponašanje; licima koja nisu članovi biračkog odbora dozvoljen je pristup na biračko mesto, pri čemu su se ta lica konsultovala sa predsednicom biračkog odbora – to su nedvosmisleno bili aktivisti Srpske napredne stranke – a jedno od tih lica (po kazivanju predsednice biračkog odbora) pre otvaranja biračkog mesta požurivalo je rad članova biračkog odbora i pretilo članovima biračkog odbora liste „Moramo“.

U predmetu UŽ 250/2022: incident povodom kojeg je podnet prigovor odigrao se prilikom glasanja van biračkog mesta. S tim u vezi, žalilac ističe da su činjenice da je član biračkog odbora A. A. zastrašivao člana biračkog odbora B. B. pozivanjem tzv. mobilnog tima i fizički napad člana biračkog odbora A.

A. na člana biračkog odbora B. B. rezultirale time da se glasanje van biračkog mesta odigralo u prisustvu dva poverenika biračkog odbora. Žalilac zaključuje da je glasanje van biračkog mesta sprovela „krunja“ komisija poverenika biračkog odbora (A. A. i njegova devojka), umesto zakonom propisana tri člana (nema dokaza da je opravdano odsutnog B. B. neko zamenio). Prema mišljenju žalioaca, u prilog tvrdnji da je glasanje van biračkog mesta nastavljeno uprkos incidentu i tome da je član biračkog odbora B. B. bio odsutan (zbog negovanja fizičkih povreda i davanja izjave u policijskoj stanici) svedoči upravo zapisnik o radu biračkog odbora, u kome je navedeno da je broj birača koji je glasao van biračkog mesta 19 i da je broj popunjenih i potpisanih potvrda o izbornom pravu za glasanje van biračkog mesta takođe 19, zbog čega je ugrožen legitimitet glasanja.

Žalilac ukazuje na to da je stanje na biračkom mestu bilo očigledno takvo da je u direktnoj suprotnosti sa odredbom člana 52. stav 2. Ustava (kojim se garantuju opšti, jednaki, slobodni i neposredni izbori), odnosno člana 98. stavovi 1. i 3. tačka 1) Zakona o izboru narodnih poslanika (ZINP), koja se shodno primenjuje i na lokalne izbore i koja predviđa održavanje reda na biračkom mestu. Žalilac ističe da izostanak reda na biračkom mestu otežava ostvarenje prava svakog birača na slobodne i neposredne izbore, pri čemu prisustvo lica koja nisu članovi biračkog odbora jasno pokazuje da sam birački odbor nije poznao elementarna pravila procedure glasanja, što dovodi u pitanje integritet biračkog odbora da sprovede proceduru glasanja u skladu sa propisima. Žalilac navodi da je GIK odbio prigovor ocenjujući razloge za poništavanje glasanja na određenom biračkom mestu za slučajeve navedene u članu 55. Zakona o lokalnim izborima (ZLI), propuštajući da navede i razloge iz člana 56. istog zakona, čime čini mogućnost podnošenja prigovora potpuno nedelotvornim pravnim sredstvom.

Navod GIK-a, u vezi sa predmetima UŽ 247/2022 i UŽ 248/22, da zapisnik ne sadrži primedbe koje su u prigovoru istaknute ukazuje na to da su se primedbe odnosile na celokupan proces glasanja na izborima koji su održani 3. aprila 2022. godine (za predsednika Republike, narodne poslanike i odbornike Skupštine grada Beograda) i da one predstavljaju sastavni deo sva tri zapisnika. Iz tih razloga predlaže da Upravni sud u sporu pune jurisdikcije poništi ožalbeno rešenje i glasanje na biračkom mestu i odredi ponavljanje glasanja na tom biračkom mestu, a da se žalioцу nadoknade troškovi postupka za pripremanje žalbe.

U odgovoru na žalbu, koji je Upravnom sudu dostavljen sa spisima predmeta, GIK je osporio navode žalbe u celini, ostao u svemu pri razlozima

datim u obrazloženju ožalbenog rešenja i predložio da Sud žalbu odbije, kao neosnovanu.

Odlučujući o podnetoj žalbi, kao dopuštenoj, blagovremenoj i izjavljenoj od ovlašćenog lica, Upravni sud je na osnovu odredbe člana 97. stav 1, a u vezi sa odredbom članova 85. stav 2. ZLI, ocenom navoda žalbe, odgovora na žalbu i dostavljenih predmetnih spisa, našao da žalba nije osnovana.

Uvidom u spise predmeta i obrazloženje ožalbenog rešenja, Sud je ustanovio da je žalilac podneo prigovor GIK-u zbog nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja za odbornike Skupštine grada Beograda na biračkom mestu. Tim prigovorom je ukazano da su na predmetnom biračkom mestu primećene nepravilnosti. Te iste nepravilnosti su potom bile navedene i u žalbi (vid. supra).

Rešenjem GIK-a prigovor je odbijen kao neosnovan, sa obrazloženjem da nisu ispunjeni uslovi propisani članom 55. stav 1. ZLI da se po službenoj dužnosti donese rešenje kojim bi se konstatovalo da se na određenom biračkom mestu ne mogu utvrditi rezultati glasanja. Dalje je utvrđeno da je uvidom u izborni materijal sa biračkog mesta primljen uredno popunjen zapisnik o radu biračkog odbora, sa potpunim i logičko-računski ispravnim rezultatima glasanja, koji je potpisan od članova ili zamenika članova biračkog odbora i da on (u predmetima UŽ 247/2022 i UŽ 248/22) ne sadrži primedbe koje su u prigovoru istaknute i za koje se tvrdi da su navedene u samom zapisniku. Osim toga, konstatovano je da je birački odbor na biračkom mestu utvrdio rezultate propisane članom 105. Zakona o izboru narodnih poslanika (ZINP), čije se odredbe shodno primenjuju na osnovu člana 8. stav 1. ZLI, te da nisu ispunjeni zakonom propisani uslovi da se donese rešenje kojim bi se izbori poništili. Takođe, GIK je konstatovao i da okolnost na koju se prigovorom ukazuje ne predstavlja ni osnov za poništavanje glasanja na biračkom mestu u smislu člana 56. ZLI, a ne može se smatrati ni nepravilnošću tokom sprovođenja glasanja koja bi bila osnov za podnošenje prigovora na glasanje na biračkom mestu iz člana 57. istog zakona.

U predmetu UŽ 246/2022: prigovor odbijen sa obrazloženjem da je komisija konstatovala da je u konkretnom slučaju narušen red na biračkom mestu i da je predsednik biračkog odbora prekinuo radnje opisane u prigovoru, čime je uspostavio red na biračkom mestu, pa je komisija zaključila da radnja opisana u prigovoru ne predstavlja nepravilnost koja bi uticala na zakonito sprovođenje glasanja i utvrđivanje rezultata glasanja niti predstavlja zakonski osnov za poništavanje i ponavljanje glasanja na biračkom mestu.

S obzirom na takvo činjenično i pravno stanje stvari, Upravni sud je zaključio da je GIK pravilno postupio kada je ožalbenim rešenjem odbio prigovor, nalazeći da prigovarač nije ukazao na bilo kakvu nepravilnost u radu biračkog odbora na sprovođenju glasanja na izborima za odbornike Skupštine grada Beograda na biračkom mestu koja bi narušila izborni proces i dovela u pitanje rezultate glasanja zabeležene u zapisniku.

Sud smatra da je GIK pravilno zaključio da nisu ispunjeni uslovi iz odredbe člana 55. stav 1. ZLI da izborna komisija po službenoj dužnosti donese rešenje kojim konstatuje da se na određenom biračkom mestu ne mogu utvrditi rezultati glasanja, jer se nisu desile nepravilnosti propisane u tom članu zakona. Takođe, pravilna je i ocena GIK-a da okolnosti, na koje se u prigovoru ukazuje, nisu osnov za poništavanje glasanja na biračkom mestu u smislu člana 56. ZLI niti se mogu smatrati nepravilnošću tokom sprovođenja glasanja koja bi bila osnov za podnošenje prigovora na glasanje na biračkom mestu iz člana 57. stav 1. ZLI.

U predmetima UŽ 247/2022 i UŽ 248/22, Upravni sud je ocenjivao i navode žalbe da je u obrazloženju ožalbenog rešenja navedeno da je GIK uvidom u izborni materijal utvrdio da zapisnik ne sadrži primedbe koje su u prigovoru istaknute, da se primedbe odnose na celokupan proces glasanja i da predstavljaju sastavni deo sva tri zapisnika jer su priložene na posebnom, odvojenom papiru, pa je našao da ti navodi ne mogu uticati na drugačiju odluku o zakonitosti ožalbenog rešenja. Ovo zbog toga što je GIK u ožalbenom rešenju ocenio navode prigovora i pravilno zaključio da okolnosti koje su navedene u prigovoru ne predstavljaju nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja koje bi bile osnov za podnošenje prigovora i donošenje rešenja kojim bi se izbori poništili.

U predmetu UŽ 246/2022: Upravni sud je primetio da iz stanja u spisima i obrazloženja ožalbenog rešenja proizlazi da je pravilno utvrđeno da prigovorom prijavljena nepravilnost predstavlja narušavanje reda na biračkom mestu, koje je prekinuo predsednik biračkog odbora, čime je uspostavljen red na biračkom mestu, bez prekida glasanja. Zbog toga je, prema oceni Suda, pravilan zaključak GIK-a da nema osnova za prihvatanje navoda prigovora žalioaca da je na predmetnom biračkom mestu učinjena nepravilnost koja bi uticala na zakonito sprovođenje glasanja i utvrđivanje rezultata glasanja niti predstavlja zakonski osnov za poništavanje i ponavljanje glasanja na biračkom mestu, imajući u vidu da ni ZLI ni drugim propisima koji se na osnovu tog zakona shodno primenjuju nisu propisane pravne posledice narušavanja reda na glasačkom mestu, osim mogućnosti prekida glasanja, što se u konkretnoj situaciji nije dogodilo.

U predmetu UŽ 250/2022, prema oceni Upravnog suda, navodi žalioaca kojima u žalbi, kao i u podnetom prigovoru, iznosi tvrdnje o nepravilnosti u radu biračkog odbora prilikom sprovođenja glasanja van biračkog mesta, zbog kojih smatra da je ožalbenim rešenjem povređen član 96. stav 3. ZINP, nisu osnovani. Ovo zbog toga što se iz stanja u spisima – potvrda o izbornom pravu za glasanje van biračkog mesta vidi da su svih 18 potvrda, koliko je birača koji su glasali van biračkog mesta prema podacima unetim u zapisnik o radu biračkog odbora na biračkom mestu broj 75 u Gradskoj opštini Zemun, potpisala tri poverenika biračkog odbora.

Sud nije posebno odlučivao o zahtevu žalioaca za naknadu troškova žalbenog postupka zaštite izbornog prava pred Upravnim sudom, zbog toga što Zakonom o lokalnim izborima pitanje naknade troškova nije propisano. Činjenica da je odredbom člana 8. stav 3. tog zakona propisano da sud u postupku zaštite izbornog prava shodno primenjuje odredbe zakona kojim se uređuje postupak u upravnim sporovima nije od značaja za odlučivanje o zahtevu za naknadu troškova žalbenog postupka zaštite izbornog prava istaknutom u žalbi, budući da Zakon o upravnim sporovima (ZUS) ne sadrži odredbe kojima se reguliše naknada troškova spora već se prilikom odlučivanja o troškovima upravnog spora, prema odredbi člana 74. ZUS-a, shodno primenjuju odredbe zakona kojim se uređuje parnični postupak. Imajući u vidu da se u postupku zaštite izbornog prava shodno primenjuju odredbe ZUS-a kojima nije regulisano pitanje naknade troškova koji nastanu u tom postupku po žalbi pred Upravnim sudom, to Upravni sud nije odlučivao o troškovima postupka zaštite izbornog prava primenom odredbe člana 8. stav 3. ZLI, „niti se o troškovima moglo odlučivati shodnom primenom odredaba Zakona o parničnom postupku [...], jer se taj zakon shodno primenjuje samo na pitanja postupka koja nisu uređena Zakonom o upravnim sporovima, ali ne i na pitanja koja se tiču primene odredaba Zakona o lokalnim izborima. Kako je odredbama Zakona o upravnim sporovima izričito propisano da se na pitanja postupka, u koje spadaju i troškovi upravnog spora, shodno primenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku, to prema nalaženju Suda, u postupku zaštite izbornog prava nema zakonom propisanih uslova da se odlučuje i o troškovima spora iniciranog žalbom pred Upravnim sudom.“

Iz iznetih razloga, Upravni sud je primenom odredaba člana 40. stav 1. i 2. ZUS-a, koje se shodno primenjuju na osnovu odredbe člana 8. stav 3. ZLI, odbio žalbu.

### *Opšta zapazanja o odlukama Upravnog suda*

Pet predmeta, različitih u činjeničnom, ali gotovo identičnih u pravnom smislu, ukazuju na višestruke probleme u ostvarivanju izbornog prava na lokalnom nivou u Republici Srbiji. U njima dolaze do izražaja nedostaci izbornog zakonodavstva Republike Srbije, ali i problemi u radu konkretnih subjekata izbornog procesa: izborne administracije, kao organizatora izbora, i upravnog sudstva, kao kontrolora izbora.

U toj grupi predmeta se traže poništavanje i ponavljanje izbora zbog navodno višestrukih nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja na biračkom mestu na izborima za odbornike Skupštine grada Beograda i nadoknada troškova postupka za pripremanje žalbe. Te nepravilnosti, zavisno od predmeta, odnose se na vreme otvaranja biračkog mesta, uređenje biračkog mesta tako da je glasanje slobodno i tajno, glasanje van biračkog mesta, održavanje reda na biračkom mestu i utvrđivanje rezultata glasanja na biračkom mestu.

Naime, glasanje traje neprekidno od 7.00 do 20.00 časova, a ako je otvaranje biračkog mesta odloženo ili ako je glasanje prekinuto duže od jednog časa, glasanje se produžava za onoliko vremena za koliko je otvaranje biračkog mesta bilo odloženo, odnosno za onoliko vremena za koliko je prekid glasanja trajao (član 91. st. 1–2 ZINP, u vezi sa članom 8. stav 1. ZLI). Posebna jemstva slobodnog i tajnog glasanja podrazumevaju, između ostalog, da na biračkom mestu može biti prisutno onoliko birača koliko ima paravana i da je birački odbor dužan da između paravana ostavi odgovarajući razmak te da ih postavi na odgovarajućoj udaljenosti od članova biračkog odbora i posmatrača tako da drugi birači, članovi biračkog odbora i posmatrači ne mogu videti kako birač popunjava glasački listić (član 95. st. 1–2. ZINP, u vezi sa članom 8. stav 1. ZLI). Birač koji nije u mogućnosti da glasa na biračkom mestu usled teške bolesti, starosti ili invaliditeta može da glasa van biračkog mesta; birački odbor određuje svoja tri člana (poverenici biračkog odbora) koji su imenovani na predlog različitih ovlašćenih predlagača da odu kod birača koji glasa van biračkog mesta, utvrde njegov identitet, izvrše proveru UV lampom i predaju mu potvrdu o izbornom pravu za glasanje van biračkog mesta (član 96. st. 1. i 3. ZINP, u vezi sa članom 8. stav 1. ZLI). Birački odbor je dužan da održava red na biračkom mestu; ako se naruši red na biračkom mestu, birački odbor može da prekine glasanje dok se red ne uspostavi; red na biračkom mestu smatra se narušenim naročito onda kada se na biračkom mestu ili neposredno ispred biračkog mesta, između ostalog, upotrebom mobilnog telefona i drugih sredstava za vezu neovlašćeno daju obaveštenja o dešavanjima na biračkom mestu, a naročito o tome koja lica su izašla, odnosno nisu izašla na izbore, kada se prave spiskovi birača koji su izašli ili nisu izašli na izbore van službene

evidencije u izvodu iz biračkog spiska; članovi biračkog odbora koji su zaduženi za izvod iz biračkog spiska mogu na posebnom listu papira da upisuju crticu za svakog birača koji je izašao na izbore i na taj način vode evidenciju o izlaznosti (član 98. st. 1–2, 3. tač. 3. i 4. i stav 4. ZINP, u vezi sa članom 8. stav 1. ZLI). Zapisnik o radu biračkog odbora sadrži, između ostalog, i primedbe članova biračkog odbora, ako su ih oni priložili (član 105. stav 2. ZNIP-a u vezi sa članom 8. stav 1. ZLI). Da je prilog sa primedbama članova biračkog odbora sastavni deo zapisnika o radu biračkog odbora, proizlazi i iz obrasca zapisnika (SGBRG-2/22) u kojem, u tački 15, izričito stoji da „ako su članovi biračkog odbora imali primedbe, potrebno je da ih navedu u posebnom prilogu koji je sastavni deo ovog zapisnika“. Podnosilac proglašene izborne liste ima pravo da u roku od 72 časa od zatvaranja biračkog mesta podnese prigovor na glasanje na biračkom mestu zbog nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja (član 57. stav 1. ZLI). Izborna komisija po službenoj dužnosti donosi rešenje kojim konstatuje da se na određenom biračkom mestu ne mogu utvrditi rezultati glasanja: ako glasanje na tom biračkom mestu nije održano ili ako je prekinuto a nije nastavljeno; ako ne dobije zapisnik o radu biračkog odbora; ako dostavljeni zapisnik o radu biračkog odbora nisu potpisala najmanje tri člana biračkog odbora; ako postoje grube logičko-računske greške u popunjavanju zapisnika o radu biračkog odbora koje se nisu mogle otkloniti ni nakon uvida u celokupan izborni materijal sa biračkog mesta (član 55. stav 1. tač. 1–4. ZLI). Odredbama člana 56. stav 1. ZLI propisano je da izborna komisija po službenoj dužnosti donosi rešenje kojim poništava glasanje na biračkom mestu ako utvrdi: da je broj glasačkih listića u glasačkoj kutiji veći od broja birača koji su izašli na izbore; da je birački odbor omogućio da glasa lice koje nije upisano u izvod iz biračkog spiska; da u glasačkoj kutiji nema kontrolnog lista, odnosno da kontrolni list nije popunjen ili da ga nije potpisao prvi birač i bar jedan član biračkog odbora; da je zbir broja neupotrebljenih glasačkih listića i broja glasačkih listića u glasačkoj kutiji veći od broja glasačkih listića koje je primio birački odbor (član 56. stav 1. tač. 1–4. ZLI).

Letimičan pogled na relevantne norme izbornog prava o nepravilnostima tokom sprovođenja glasanja na biračkom mestu sam za sebe svedoči o nedostacima izbornog zakonodavstva u Republici Srbiji. Recimo, sloboda i tajnost glasanja na biračkom mestu mogu biti i narušeni u većem obimu, i to može biti i dokumentovano u prigovoru, a da GIK nema osnov da poništi glasanje (čl. 55–56. ZLI). Isto važi i za sastavljanje paralelnih spiskova onih koji (ni)su izašli na izbore i druge oblike narušavanja reda na biračkom mestu. Razlozi za ponavljanje glasanja (član 58. ZLI) zbog nemogućnosti utvrđivanja rezultata glasanja na biračkom mestu (član 55. ZLI) i zbog poništavanja glasanja na biračkom mestu po službenoj dužnosti (član 56. ZLI) tako su usko

određeni da je prigovor na glasanje na biračkom mestu zbog nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja (član 57. ZLI) potpuno nedelotvoran. Taj prigovor je nedelotvorno pravno sredstvo ne samo praktično, kada se uzmu u obzir postupanja GIK-a i Upravnog suda, već i teorijski, na osnovu samog slova izbornih propisa. Ta činjenica po sebi dovodi u pitanje regularnost izbornog procesa. To zabrinjava utoliko više kada se zna da pomenuta rešenja reforme izbornih propisa iz 2022. godine radikalno odstupaju od dotadašnjeg više decenija dugog zakonodavstva kojim je bilo propisano da se birački odbor raspušta a izbori ponavljaju na biračkom mestu na kojem je došlo do povrede slobode i tajnosti glasanja.

Iluzornost prigovora iz člana 57. ZLI potvrdila se u svim navedenim predmetima. U četiri predmeta (Už 245/22, Už 247/2022, Už 248/22 i Už 250/22) GIK se zadovoljio konstatacijom da je „uvidom u izborni materijal sa biračkog mesta primljen uredno popunjen zapisnik o radu biračkog odbora, sa potpunim i logičko-računski ispravnim rezultatima glasanja“ ni ne osvrnuvši se na sadržinu prigovora. On je, međutim, bio dužan da ispita osnovanost prigovora čak i onda kada on nije pogodan da dovede do ishoda koji je prigovarač želeo – do ponavljanja glasanja na datom biračkom mestu. Upravni sud nije našao za shodno da u toj stvari pravno poduči GIK već se sveo na njegovog glasnogovornika, ponavljajući rezon i reči GIK-a. Delimičan izuzetak od prethodnog jeste predmet Už 246/22, u kojem je GIK konstatovao „da je u konkretnom slučaju došlo do narušavanja reda na biračkom mestu, i da je predsednik biračkog odbora prekinuo radnje opisane u prigovoru, čime je uspostavio red na biračkom mestu, pa je komisija zaključila da radnja opisana u prigovoru ne predstavlja nepravilnost koja bi bila od uticaja na zakonito sprovođenje glasanja i utvrđivanje rezultata glasanja, niti predstavlja zakonski osnov za poništavanje i ponavljanje glasanja na biračkom mestu“. Delimičan izuzetak je i predmet Už 250/22, u kojem je Upravni sud obrazložio da se iz potvrda o izbornom pravu za glasanje van biračkog mesta vidi da su svih 18 potvrda, koliko je birača koji su glasali van biračkog mesta prema podacima unetim u zapisnik o radu biračkog odbora na biračkom mestu, potpisala tri poverenika biračkog odbora. Iz toga proizilazi da glasanje van biračkog mesta nije sprovela „krnja“ komisija poverenika biračkog odbora kako je navedeno u žalbi.

Ako su se i GIK i Upravni sud i kretali u granicama zakona kada su odbili prigovor, odnosno žalbu zbog toga što nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja na biračkom mestu nisu mogle da dovedu do ponavljanja izbora, GIK je bio dužan da po službenoj dužnosti donese rešenje kojim konstatuje da se u predmetima Už 247/2022 i Už 248/22 ne mogu utvrditi rezultati glasanja.

Naime, u tim predmetima nedostaju primedbe koje su priložene uz zapisnik o radu biračkog odbora, a one su sastavni deo tog zapisnika. Ako je GIK želeo da izbegne ponavljanje glasanja na tim biračkim mestima jer sa njih nije dobio potpun zapisnik o radu biračkog odbora (član 58. stav 1. ZLI u vezi sa članom 55. stav 1. tač. 2. ZLI), bio je dužan da ispita da li su primedbe uopšte priložene i, ako jesu, koja je bila njihova sadržina. Zbog toga što nije bilo primedaba, kao i zbog toga što nije pokrenut postupak koji je GIK trebalo da sprovede, Upravni sud je bio u obavezi da usvoji žalbeni zahtev umesto što ga je odbio.

Konačno, bez ikakvog je pravnog osnova odbijanje Upravnog suda da odluči o zahtevu žalioaca za naknadu troškova žalbenog postupka zaštite izbornog prava pred tim sudom. Sud priznaje da je članom 8. stav 3. ZLI propisano da Sud u postupku zaštite izbornog prava shodno primenjuje odredbe zakona kojim se uređuje postupak u upravnim sporovima. Međutim, ZUS, kako primećuje Upravni sud, ne sadrži odredbe kojima se reguliše naknada troškova spora već se prilikom odlučivanja o troškovima upravnog spora, prema odredbi člana 74. ZUS-a, shodno primenjuju odredbe zakona kojim se uređuje parnični postupak. Iako ta upućujuća norma člana 74. ZUS-a – koja tačno glasi: „Na pitanja postupka rešavanja upravnih sporova koja nisu uređena ovim zakonom shodno će se primenjivati odredbe zakona kojim se uređuje parnični postupak“ – obavezuje i Upravni sud da je primeni u izbornim sporovima prilikom odlučivanja o zahtevu žalioaca za naknadu troškova žalbenog postupka zaštite izbornog prava pred tim sudom, Upravni sud ima drugačiji stav. On smatra da se o troškovima nije „moglo odlučivati shodnom primenom odredaba Zakona o parničnom postupku [...] jer se taj zakon shodno primenjuje samo na pitanja postupka koja nisu uređena Zakonom o upravnim sporovima, ali ne i na pitanja koja se tiču primene odredaba Zakona o lokalnim izborima“.

## **PRESUDE POVODOM ŽALBI PROTIV REŠENJA O NESTANKU PRILOGA SA PRIMEDBAMA O RADU BIRAČKIH ODBORA**

Už 383/22, Už 368/22, Už 311/22, Už 303/22; Už 363/22; Už 382/22;  
Už 347/22; Už 366/22; Už 396/22; Už 305/22; Už 424/22, Už 277/22;  
Už 278/22; Už 274/22; Už 253/22; Už 252/22, Už 398/22; Už 399/22;  
Už 386/22; Už 372/22; Už 411/22; Už 349/22; Už 353/22; Už 427/22,  
Už 419/22; Už 275/22; Už 280/22; Už 285/22; Už 265/22; Už 266/22;  
Už 273/22; Už 270/22; Už 269/22; Už 268/22; Už 267/22; Už 260/22;  
Už 259/22; Už 258/22; Už 251/22; Už 264/22; Už 261/22; Už 279/22;  
Už 283/22; Už 255/22; Už 281/22; Už 276/22; Už 272/22; Už 263/22;  
Už 262/22; Už 257/22; Už 271/22, Už 348/22; Už 359/22; Už 346/22;

Už 389/22; Už 365/22; Už 397-22; Už 423/22; Už 380/22; Už 416/22;  
Už 358/22; Už 377/22; Už 390/22; Už 426/22; Už 412/22; Už 350/22;  
Už 352/22; Už 295/22; Už 302/22, Už 421/22; Už 344/22; Už 351/22;  
Už 431/22; Už 284/22, Už 393/22; Už 418/22; Už 360/22; Už 379/22;  
Už 413/22; Už 353/22; Už 374/22; Už 428/22; Už 420/22; Už 381/22;  
Už 343/22; Už 425/22; Už 367/22; Už 370/22; Už 422/22; Už 345/22;  
Už 364/22; Už 378/22; Už 395/22; Už 376/22; Už 357/22; Už 415/22;  
Už 417/22; Už 356/22; Už 394/22; Už 375/22; Už 391/22; Už 430/22;  
Už 354/22; Už 410/22; Už 369/22; Už 388/22; Už 371/22; Už 290/22;  
Už 312/22; Už 299/22; Už 254/22; Už 294/22; Už 292/22; Už 291/22;  
Už 293/22; Už 306/22; Už 297/22; Už 298/22; Už 300/22; Už 414/22

U tim predmetima žalbu protiv rešenja GIK o odbijanju prigovora zbog nestanka priloga sa primedbama o radu biračkih odbora na izborima za odbornike Skupštine grada Beograda podnela je Koalicija Ujedinjeni za pobjedu Beograda. Upravni sud je sve te žalbe odbio kao neosnovane.

Žalilac je osporio zakonitost rešenja, smatrajući da je stav na kome ono počiva pravno neosnovan jer je reč o pogrešnoj primeni materijalnog prava. Pozivajući se na odredbe člana 105 Zakona o izboru narodnih poslanika (ZINP), čije se odredbe shodno primenjuju na osnovu člana 8, stav 1 Zakona o lokalnim izborima (ZLI), žalilac smatra da su primedbe koje sačinjava najmanje jedan od članova biračkog odbora dokaz da su se na biračkom mestu desile nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja koje mogu uticati na utvrđivanje izbornih rezultata. Dodaje da je nesporna činjenica da je u zapisniku o radu neko od članova biračkog odbora u tački 15 uneo i zaokružio, kao konstataciju, da je neko od članova biračkog odbora imao primedbe na postupak sprovođenja glasanja te da unošenje naznake „DA“ u zapisnik o radu biračkog odbora znači da su te primedbe zaista i sačinjene u vidu posebnog priloga i da čine deo zapisnika o radu biračkog odbora i, u ovom slučaju, izbornog materijala. Smatra da podnosilac prigovora ne treba da dokazuje da su te primedbe bile priložene uz zapisnik o radu biračkog odbora već da to treba da učini organ za sprovođenje izbora jer je imenovao članove biračkih odbora kojima je poverio ovlašćenja da sprovedu izborne radnje u ime Gradske izborne komisije (GIK), te da je trebalo da od biračkih odbora pribavi dokaz da li je primedba bilo ili nisu bile priložene uz zapisnike. U žalbama se ukazuje na to da je neosnovan stav GIK-a da to što su primedbe izgubljene i sakrivene nije zakonom utvrđen razlog za poništavanje, odnosno ponavljanje glasanja na biračkom mestu. Stav žalioca je da kada je primedba uz zapisnik o radu biračkog odbora postala deo izbornog materijala, svako njeno sakrivanje ili gubitak rađa sumnju u postojanje nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja, koje mogu uticati na utvrđivanje

izbornih rezultata. Zbog toga je, prema mišljenju žalioaca, GIK, imajući u vidu okolnost da je izbore sprovodio putem biračkih odbora na koja je preneo svoja ovlašćenja, bio u obavezi da po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom, vrši uvid u podatke o činjenicama neophodnim za odlučivanje o kojima se vodi službena evidencija, da ih pribavlja i obrađuje u skladu sa članom 9. stav 3. i članom 103. Zakona o opštem upravnom postupku (ZUP). Žalilac navodi i da je zapisnik o radu biračkog odbora, kao osnovni dokument na osnovu kojeg se utvrđuju rezultati glasanja i ustanovljava da li je bilo ili nije bilo nepravilnosti tokom sprovođenja izbora, bio nepotpun, odnosno da mu je nedostajao njegov sastavni deo. Samim time GIK nije mogao, prema mišljenju žalioaca, da na zakonit način izvrši kontrolu zapisnika o radu biračkog odbora u skladu sa članom 47. ZLI i da utvrdi rezultate glasanja na biračkom mestu jer nije po službenoj dužnosti otklonio nedostatak naveden u zapisniku. Time su se, ističe žalilac, ispunili uslovi za traženje poništaja glasanja na biračkom mestu u skladu sa članom 58. ZLI. Žalilac dodaje i da skrivanjem priloga zapisnika o radu biračkog odbora, u kojima su istaknute primedbe na izborni proces, organi za sprovođenje izbora prikrivaju činjenice o protivpravno preduzetim radnjama, protivpravnom postupanju biračkog odbora i trećih lica koja su svojim radnjama mogla da utiču na izborni proces, što je u suprotnosti sa načelom javnosti rada organa za sprovođenje izbora iz člana 10. stav 3. ZLI.

Iz iznetih razloga, žalilac predlaže da Sud poništi rešenje GIK-a kojim je odbijen prigovor i da u sporu pune jurisdikcije meritorno odluči i poništi rezultate glasanja sa biračkog mesta te da naloži raspisivanje ponovnih izbora na tom biračkom mestu.

U odgovoru na žalbu, uz koju je dostavio i spise predmeta, GIK osporava navode žalbi u celini, ističući da su rešenja zakonita, uključujući i obrazloženja. Iz tog razloga predlaže da Upravni sud odbije žalbu kao neosnovanu.

Odlučujući o podnetoj žalbi, kao dopuštenoj, blagovremenoj i izjavljenoj od ovlašćenog lica, Upravni sud je na osnovu odredbe člana 97. stav 1, a u vezi sa odredbom člana 85. stav 1. ZLI, ocenom navoda žalbe, odgovora na žalbu i dostavljenih predmetnih spisa, našao da žalba nije osnovana.

Uvidom u spise predmeta i obrazloženja ožalbenih rešenja, Sud je zaključio da žalilac podneo prigovor GIK-u zbog nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja na izborima za odbornike Skupštine grada Beograda. Prigovarač navodi da je na predmetnom biračkom mestu birački odbor sačinio zapisnik o radu biračkog odbora i u rubrici broj 15 naznačio da su članovi biračkog odbora imali primedbe na postupak sprovođenja glasanja na biračkom mestu (zaokruženo „DA“), a da je prilikom uvida u izborni materijal, koji su izvršili članovi GIK-a, utvrđeno da iz zapisnika o radu biračkog odbora

proizlazi da su primedbe istaknute, ali da prilozi sa primedbama, koji su sastavni deo zapisnika, nisu nađeni u vreći sa preostalim izbornim materijalom. Prema mišljenju prigovarača, GIK nije mogao na zakonit način da utvrdi rezultate izbora zbog nepotpunosti zapisnika o radu biračkog odbora, zbog čega je neophodno da postupi po članu 58. ZLI i donese rešenje o sprovođenju ponovnog glasanja, imajući u vidu da se na osnovu nepotpunog izbornog materijala na predmetnom biračkom mestu ne mogu utvrditi rezultati izbora. U prigovoru se dalje navodi da GIK, imajući u vidu da je zapisnik o radu, kao ključni dokument biračkog odbora, bio nepotpun, nije mogao na zakonit način da izvrši kontrolu iz člana 48. ZLI, pa nije poznato kakva bi bila njegova odluka da je, prilikom primopredaje, imao uvid u primedbe sadržane u zapisniku. Takođe se ističe da skrivanjem priloga zapisnika o radu biračkog odbora u kojima su istaknute primedbe na izborni proces organi za sprovođenje izbora prikrivaju činjenicu o protivpravno preduzetim izbornim radnjama i protivpravnom postupanju biračkog odbora i trećih lica koja su svojim radnjama mogla da utiču na izborni proces, što je suprotno principu javnosti rada GIK-a, propisanom članom 10. stav 3. Zakona.

Iz tih razloga, prigovarač predlaže da GIK usvoji prigovor i donese rešenje kojim se konstatuje da se na osporenom biračkom mestu ne mogu utvrditi rezultati glasanja te da se na osnovu njega donese rešenje o sprovođenju ponovnog glasanja.

Rešavajući o prigovoru, GIK je, nakon što je utvrdio da je prigovor blagovremen, dozvoljen i izjavljen od ovlašćenog lica, doneo ožalbeno rešenje. Prema razlozima iz obrazloženja ožalbenog rešenja, GIK je, prethodno citirajući odredbe člana 55. stav 1. ZLI, utvrdio da je sa biračkog mesta primljen uredno popunjen zapisnik o radu biračkog odbora, sa potpunim i logičko-računski ispravnim rezultatima glasanja, koji su potpisala najmanje tri člana, odnosno zamenika članova biračkog odbora. Imajući to u vidu, GIK je konstatovao da je birački odbor utvrdio rezultate propisane članom 105. ZINP zbog čega nisu ispunjeni zakonom propisani uslovi da se donese rešenje kojim se konstatuje da se na biračkom mestu ne mogu utvrditi rezultati glasanja. Okolnost, na koju se prigovorom ukazuje, da u izbornom materijalu nedostaju primedbe članova biračkog odbora, za koje je u samom zapisniku o radu biračkog odbora konstatovano da postoje, po nalaženju komisije nije nepravilnost, odnosno manjkavost samog zapisnika o radu biračkog odbora koja bi predstavljala osnov za donošenje rešenja o konstatovanju da se na biračkom mestu ne mogu utvrditi rezultati glasanja. Zbog toga ta okolnost ne predstavlja ni osnov za poništavanje glasanja na biračkom mestu, u smislu člana 56. ZLI, a ne može se smatrati ni nepravilnošću tokom sprovođenja glasanja koja bi bila

osnov za podnošenje prigovora na glasanje na biračkom mestu iz člana 57. istog zakona.

S obzirom na takvo činjenično i pravno stanje stvari, Upravni sud je zaključio da je GIK pravilno postupio kada je ožalbenim rešenjem odbio prigovor, nalazeći da prigovarač nije ukazao na bilo kakvu nepravilnost u radu biračkog odbora na sprovođenju glasanja na izborima za odbornike Skupštine grada Beograda zbog kojih se ne mogu utvrditi rezultati glasanja na tom biračkom mestu. Prema mišljenju Suda, pravilno je zaključivanje da nisu ispunjeni uslovi iz odredbe člana 55. stav 1. ZLI da GIK po službenoj dužnosti donese rešenje kojim konstatuje da se na određenom biračkom mestu ne mogu utvrditi rezultati glasanja jer se nisu desile nepravilnosti propisane u tom članu zakona. Sud smatra i da je GIK pravilno ocenio da okolnosti na koje se u prigovoru ukazuje ne predstavljaju osnov za poništavanje glasanja na biračkom mestu u smislu člana 56. ZLI niti se mogu smatrati nepravilnošću tokom sprovođenja glasanja koje bi bila osnov za podnošenje prigovora na glasanje na biračkom mestu iz člana 57. stav 1. ZLI. Sud smatra da okolnost da, prilikom primopredaje izbornog materijala, zapisniku o radu biračkog odbora nije pridružen prilog sa primedbama iz rubrike 15 tog zapisnika ne predstavlja nepravilnost samog zapisnika koja može dovesti do poništavanja glasanja na tom biračkom mestu. Pritom, Sud ukazuje na to da bilo kakva primedba sama po sebi ne može imati za posledicu poništavanje glasanja već takvu posledicu može da proizvede primedba koja ukazuje na nepravilnosti u toku glasanja koje su takve prirode da mogu uticati na rezultate glasanja, pri čemu primedbe moraju biti potkrepljene adekvatnim dokazima, a ne paušalnim i opisno datim tvrdnjama.

Upravni sud je ocenio i navode žalbe kojima se ukazuje na to da okolnost što zapisniku o radu biračkog odbora nije pridružena eventualna pisana primedba iz rubrike 15 tog zapisnika žalilac smatra skrivanjem od strane biračkog odbora. Sud je našao da su takve tvrdnje neosnovane jer nisu ničim potkrepljene, pri čemu su mogućnosti zaštite izbornog prava u slučaju eventualnog protivpravnog postupanja zakonom propisanih lica utvrđene odredbama zakona kojim se reguliše izborni proces i odredbama Krivičnog zakonika u Glavi petnaestoj: Krivična dela protiv izbornih prava.

Upravni sud je ocenio kao neosnovane i navode žalbe da je na GIK-u da dokazuje postojanje pisane primedbe i njihovo eventualno skrivanje. Naime, prigovarač, kako primećuje Sud, iako su nadležni organi izvršili kontrolu izbornog materijala i sačinili izveštaj sa ciljem provere pravilnosti glasanja na tom biračkom mestu i utvrdili da na njemu nije bilo nepravilnosti, i dalje tvrdi da postoje pisane primedbe, ali da ih je birački odbor sakrio. Sud podseća na to

da je izborni proces definisan zakonom i stoga formalan u svim fazama u kojima se provodi, da je u svakoj fazi zakonom propisana mogućnost pobijanja izbornih radnji, pri čemu su, tokom provođenja glasanja i nakon završetka glasanja, zakonom propisani mogućnost izjavljivanja pravnih sredstava i razlozi za poništaj glasanja po službenoj dužnosti, kao i po prigovoru ovlašćenih podnosilaca, ukoliko navodi prigovora ukazuju na takve nepravilnosti koje mogu dovesti do poništaja glasanja na biračkom mestu (biračkim mestima).

Upravni sud je cenio i navode žalbe, kojima se ukazuje na obaveznu primenu ZUP-a u postupku utvrđivanja izbornih rezultata, pa je našao da su neosnovani. Ovo stoga što je odredbom člana 8. stav 2. ZLI propisano da se odredbe zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak shodno primenjuju na odlučivanje o prigovoru, što podrazumeva primenu u postupku po prigovoru samo onih odredaba i u onoj meri koja odgovara pravnoj prirodi izbornog postupka.

Imajući to u vidu, Sud nalazi da je neosnovan i navod žalioaca da GIK nije imao uslova da na zakonit način izvrši kontrolu zapisnika o radu biračkog odbora u skladu sa odredbom člana 47. i 48. ZLI.

Iz tih razloga, Upravni sud je primenom odredaba člana 40. stav 1. i 2. ZUS-a, koje se shodno primenjuju na osnovu odredbe člana 8. stav 3. ZLI, odbio žalbu.

#### *Opšta zapazanja o odlukama Upravnog suda*

Ova grupa gotovo identičnih predmeta u činjeničnom i pravnom smislu, druga po brojnosti (119 predmeta) među tipskim predmetima proisteklim iz sporova za izbor odbornika za Skupštinu grada Beograda, ukazuje na višestruke probleme u ostvarivanju izbornog prava na lokalnom nivou u Republici Srbiji. Ti problemi se odnose na različite subjekte izbornog procesa: izbornu administraciju, kao organizatora izbora, upravno sudstvo, kao kontrolora izbora, i političke stranke, kao učesnike izbora.

U ovoj grupi predmeta se traži poništavanje i ponavljanje izbora zbog pretpostavki žalioaca o nepravilnostima u glasanju na biračkim mestima. Te pretpostavke su zasnovane na primedbama na zapisnik o radu biračkih odbora koje su, po navodima žalioaca, izgubljene ili sakrivene. Međutim, nesporna je činjenica da je u svim tim predmetima u zapisniku o radu biračkih odbora u tački 15 zaokruženo „DA“, kao konstatacija da je neko od članova biračkog odbora imao primedbe na postupak sprovođenja glasanja. Uz to, u obrascu zapisnika (SGBRG-2/22) u tački 15 izričito stoji da „ako su članovi biračkog odbora imali primedbe, potrebno je da ih navedu u posebnom prilogu koji je

sastavni deo ovog zapisnika“. Da je prilog sa primedbama na zapisnik sastavni deo zapisnika propisuje i zakon – zapisnik o radu biračkog odbora sadrži, osim obaveznih delova, i druge činjenice značajne za tok i utvrđivanje rezultata glasanja na biračkom mestu, uključujući i primedbe članova biračkog odbora (član 105. st. 1. i 2. ZNIP-a u vezi sa članom 8. stav 1. ZLI). Prilikom primopredaje izbornog materijala nakon završetka glasanja predstavnici biračkog odbora i izborne komisije dužni su da izvrše kontrolu zapisnika o radu biračkog odbora, konstatuju eventualne greške u popunjavanju zapisnika i o tome sačine izveštaj, a ako je prilikom kontrole zapisnika o radu biračkog odbora vršen uvid u izborni materijal, u izveštaj o kontroli zapisnika o radu biračkog odbora unosi se činjenično stanje utvrđeno uvidom u izborni materijal (član 48. st. 1. i 2. ZLI). Izborna komisija po službenoj dužnosti donosi rešenje kojim konstatuje da se na određenom biračkom mestu ne mogu utvrditi rezultati glasanja ako, između ostalog, ne dobije zapisnik o radu biračkog odbora (član 55. stav 1. tačka 2. ZLI). Glasanje na biračkom mestu se ponavlja ako je konstatovano da se na tom biračkom mestu ne mogu utvrditi rezultati glasanja (član 58. stav 1. ZLI). Organ utvrđuje činjenice i okolnosti od značaja za postupanje po prigovoru, te u tom smislu ovlašćeno lice zakazuje usmenu raspravu kada u postupku učestvuju protivne stranke ili kada mora da se izvrši uviđaj ili sasluša svedok ili veštak (član 102. stav 1. i član 109. stav 1. ZUP-a u vezi sa članom 8. stav 2. ZLI). Konačno, da bi države ispunile pozitivnu obavezu koju imaju u pogledu prava na slobodne izbore, sudovi moraju da preduzimaju razumne mere da istraže navodne izborne nepravilnosti kad god se pred njima nalaze uverljive žalbe. Od njih se očekuje da preduzmu dodatne korake da bi pribavili neophodna obaveštenja kako bi se ispitala opravdanost žaliočevih navoda kojima se baca senka na ostvarivanje prava na slobodne izbore (*Namat Alijev protiv Azerbejdžana*, paragraf 88, u vezi sa članom 3 Protokola 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda).

Problemi na koje ukazuju ti predmeti, a koji se odnose na izbornu administraciju, tiču se načina rada GIK-a, a samim tim i delotvornosti ostvarivanja i zaštite izbornog prava. GIK je bio dužan da zakaže usmenu raspravu s obzirom na to da u postupku neposrednog odlučivanja nije mogao da utvrdi pravno relevantne činjenice. Njegova minimalna obaveza je bila da sistematski izvrši uvid u izborni materijal na biračkim mestima na kojima su postojale primedbe na zapisnik o radu biračkih odbora, nezavisno od toga da li su prilozi sa primedbama nađeni u izbornom materijalu. Analiza te grupe predmeta ukazuje na to da u najmanje devet predmeta GIK nije vršio uvid u izborni materijal (Už 303/22; Už 363/22; Už 382/22; Už 347/22; Už 366/22; Už 396/22; Už 305/22; Už 424/22; Už 311/22), a da je u najmanje 13 predmeta u kojima je vršio uvid po uzorku ili po prigovoru utvrdio lakše logičko-računske

greške (Už 277/22; Už 278/22; Už 274/22; Už 253/22; Už 252/22; Už 398/22; Už 399/22; Už 386/22; Už 372/22; Už 411/22; Už 349/22; Už 353/22; Už 427/22). Nije poznato na šta su se odnosile primedbe, ali one su mogle ukazivati na još ozbiljnije propuste u radu biračkih odbora. U pojedinim predmetima primedbe su unete u sam zapisnik. Neke od tih primedba izazivaju zabrinutost za ostvarivanje prava na slobodne izbore.

U situaciji u kojoj GIK nije obavio svoju ulogu po zakonu, morao je da reaguje Upravni sud na odgovarajući način – poništavanjem ožalbenog rešenja u celini vraćanjem predmeta GIK-u na ponovno odlučivanje odbora (član 42. stav 1. ZUS-a u vezi sa članom 8. stav 3. ZLI). Na takvo aktivno postupanje ga obavezuju i stavovi Evropskog suda za ljudska prava. Umesto toga Upravni sud se krije iza formalizovanosti izbornog postupka, a previđa da bi upravo strogo formalni razlozi nalagali da usvoji žalbu umesto što je odbija. Naime, primedbe koje su priložene uz zapisnik o radu biračkog odbora sastavni su deo tog zapisnika. Ukoliko oni nedostaju i ako izostane postupak, koji treba da sprovede GIK, u kojem bi se ispitalo da li su primedbe uopšte priložene i, ako jesu, koja je bila njihova sadržina, ispunjeni su uslovi za ponavljanje glasanje na tom biračkom mestu usled nemogućnosti da se na njemu utvrde rezultati glasanja.

Konačno, ti predmeti ukazuju i na probleme u načinu rada opozicionih političkih stranka u Srbiji jer ni u jednom predmetu nije bilo navedeno šta je sadržina priloženih primedaba ili makar na šta se te primedbe odnose. Činjenična nepotkrepljenost žalbi sama po sebi rađa sumnju u opravdanost tih navoda i njihov značaj za ishod glasanja na konkretnim biračkim mestima.

## **PRESUDE POVODOM ŽALBI ZBOG NEODLUČIVANJA O PRIGOVORU U PROPISANOM ROKU**

Už 236/22; Už 232/22; Už 211/22; Už 230/22; Už 131/22; Už 150/22;  
Už 169/22; Už 188/22; Už 207/22; Už 226/22; Už 135/22; Už 173/22;  
Už 154/22; Už 192/22; Už 182/22; Už 234/22; Už 196/22; Už 139/22;  
Už 158/22; Už 160/22; Už 239/22; Už 201/22; Už 179/22; Už 220/22;  
Už 161/22; Už 174/22; Už 193/22; Už 198/22; Už 136/22; Už 155/22;  
Už 231/22; Už 217/22; Už 163/22; Už 144/22; Už 195/22; Už 156/22;  
Už 175/22; Už 138/22; Už 157/22; Už 213/22; Už 210/22; Už 153/22;  
Už 216/22; Už 159/22; Už 140/22; Už 134/22; Už 229/22; Už 191/22;  
Už 172/22; Už 178/22; Už 115/22; Už 194/22; Už 197/22; Už 137/22;  
Už 240/22; Už 235/22; Už 237/22; Už 142/22; Už 187/22; Už 218/22;  
Už 199/22; Už 143/22; Už 181/22; Už 168/22; Už 200/22; Už 221/22;

Už 141/22; Už 238/22; Už 180/22; Už 219/22; Už 177/22; Už 162/22; Už 164/22; Už 185/22; Už 202/22; Už 147/22; Už 128/22; Už 165/22; Už 184/22; Už 146/22; Už 183/22; Už 145/22; Už 149/22; Už 126/22; Už 132/22; Už 151/22; Už 152/22; Už 133/22; Už 214/22; Už 176/22; Už 167/22; Už 130/22; Už 206/22; Už 225/22; Už 148/22; Už 170/22; Už 189/22; Už 171/22; Už 190/22; Už 129/22; Už 186/22; Už 222/22; Už 203/22; Už 223/22; Už 204/22; Už 227/22; Už 228/22; Už 233/22; Už 209/22; Už 208/22; Už 224/22; Už 87/22; Už 118/22; Už 125/22; Už 68/22; Už 106/22; Už 105/22; Už 124/22; Už 86/22; Už 67/22; Už 99/22; Už 61/22; Už 80/22; Už 75/22; Už 56/22; Už 94/22; Už 113/22; Už 96/22; Už 114/22; Už 76/22; Už 95/22; Už 57/22; Už 102/22; Už 83/22; Už 64/22; Už 121/22; Už 120/22; Už 63/22; Už 101/22; Už 90/22; Už 71/22; Už 82/22; Už 109/22; Už 60/22; Už 98/22; Už 79/22; Už 72/22; Už 117/22; Už 59/22; Už 108/22; Už 89/22; Už 70/22; Už 78/22; Už 74/22; Už 116/22; Už 97/22; Už 77/22; Už 58/22; Už 93/22; Už 112/22; Už 62/22; Už 81/22; Už 100/22; Už 119/22; Už 88/22; Už 111/22; Už 107/22; Už 69/22; Už 103/22; Už 122/22; Už 65/22; Už 84/22; Už 104/22; Už 66/22; Už 123/22; Už 85/22; Už 110/22; Už 92/22; Už 91/22; Už 73/22; Už 49/22; Už 35/22; Už 51/22; Už 34/22; Už 50/22; Už 35/22; Už 52/22; Už 45/22; Už 44/22; Už 40/22; Už 36/22; Už 38/22; Už 46/22; Už 48/22; Už 47/22; Už 39/22; Už 42/22; Už 33/22; Už 43/22.

Žalbu zbog toga što Gradska izborna komisija (GIK) u Beogradu nije u propisanom roku odlučila o prigovoru izjavljenom zbog nepravilnosti u postupku sprovođenja izbora na biračkom mestu na izborima za odbornike Skupštine grada Beograda u ovim predmetima podnela je Koalicija „Duško Vujošević – Boris Tadić – Ajmo ljudi“. Upravni sud je sve te žalbe odbio kao neosnovane.

Žalilac je, pozivajući se na član 57. stav 1. Zakona o lokalnim izborima (ZLI), podneo prigovor Gradskoj izbornoj komisiji u Beogradu na glasanje na biračkom mestu zbog nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja, sa zahtevom da se na tom biračkom mestu poništi glasanje. Žalilac ukazuje na odredbu člana 57. stav 3. ZLI, kojom je propisano da o prigovoru na glasanje na biračkom mestu odlučuje izborna komisija, koja je dužna da u roku od 72 časa od prijema prigovora donese rešenje po tom prigovoru i objavi ga na veb-stranici. Ističe da GIK nije u propisanom roku doneo rešenje o prigovoru.

Iz tih razloga žalilac predlaže da Upravni sud usvoji žalbu i u sporu pune jurisdikcije meritorno odluči i poništi rezultate glasanja na biračkom mestu, te da naloži raspisivanje ponovnih izbora na tom biračkom mestu.

U odgovoru na žalbu, GIK je obavestio Upravni sud da je odlučio o prigovoru rešenjem kojim je prigovor odbijen kao neosnovan. Iz tog razloga predlaže Sudu da odbije žalbu kao neosnovanu.

Odlučujući o podnetoj žalbi kao dopuštenoj, blagovremenoj i izjavljenoj od ovlašćenog lica, Upravni sud je na osnovu odredbe člana 97. stav 1, a u vezi sa odredbom člana 85. stav 2. ZLI, ocenom navoda žalbe, odgovora na žalbu i dostavljenih predmetnih spisa, našao da žalba nije osnovana.

Uvidom u spise predmeta, Sud je zaključio da je žalilac podneo prigovor GIK-u zbog nepravilnosti u postupku sprovođenja izbora na biračkom mestu, da je GIK, rešavajući po podnetom prigovoru, doneo rešenje kojim se prigovor odbija kao neosnovan i određuje da se to rešenje objavi na veb-prezentaciji Republičke izborne komisije.

S obzirom na takvo činjenično i pravno stanje stvari, Upravni sud je zaključio da žalba, podneta zbog nedonošenja odluke o podnetom prigovoru, nije osnovana. Prilikom odlučivanja Sud je imao u vidu da je GIK doneo rešenje po prigovoru nakon isteka roka od 72 časa, propisanog odredbom člana 57. stav 3. ZLI, ali je ipak našao da to nije uticalo na drugačije odlučivanje u tom izbornom sporu. Naime, ni ZLI ni drugi propisi koji se na osnovu tog zakona shodno primenjuju, kako navodi Sud, ne propisuju pravne posledice zbog toga što je odluka o podnetom prigovoru doneta po proteku propisanog roka.

Iz tih razloga, Upravni sud je primenom odredaba člana 40. stav 1. i 2. Zakona o upravnim sporovima, koje se shodno primenjuju na osnovu odredbe člana 8. stav 3. ZLI, odbio žalbu.

#### *Opšta zapazanja o odlukama Upravnog suda*

Pomenuta grupa gotovo identičnih predmeta u činjeničnom i pravnom smislu, treća po brojnosti (199 predmeta) među tipskim predmetima proisteklim iz sporova za izbor odbornika za Skupštinu grada Beograda, ukazuje na višestruke probleme u ostvarivanju izbornog prava na lokalnom nivou u Republici Srbiji. Ti problemi se odnose na različite subjekte izbornog procesa: izbornu administraciju, kao organizatora izbora, upravno sudstvo, kao kontrolora izbora, i političke stranke, kao učesnike izbora. Ta grupa predmeta ukazuje i na određene nedostatke izbornog zakonodavstva u Republici Srbiji.

U toj grupi predmeta se traži poništavanje i ponavljanje izbora zbog neodlučivanja GIK-a u propisanom roku povodom prigovora o navodnim nepravilnostima u glasanju na biračkom mestu. Naime, podnosilac proglašene izborne liste ima pravo da u roku od 72 časa od zatvaranja biračkog mesta podnese prigovor na glasanje na biračkom mestu zbog nepravilnosti tokom

sprovođenja glasanja (član 57. stav 1. ZLI). O prigovoru na glasanje na biračkom mestu odlučuje izborna komisija, koja je dužna da u roku od 72 časa od prijema prigovora donese rešenje po tom prigovoru i objavi ga na veb-prezentaciji (član 57. stav 3. ZLI). Žalba se može podneti Upravnom sudu zbog toga što u propisanom roku nije doneta odluka o prigovoru. Žalba se podnosi u roku od 72 časa od isteka roka u kojem je trebalo da bude doneta odluka o prigovoru (član 85. stav 2. ZLI). Zbog složenosti izbora i tesnih vremenskih deonica u kojima se sprovode izborne radnje, od domaćih organa bi se moglo zatražiti da razmotre pritužbe na izbore u relativno kratkim rokovima da bi se izbeglo zadržavanje izbornog procesa. Iz istih praktičnih razloga moglo bi se smatrati da nije primereno zahtevati od tih organa da se pridržavaju niza vrlo strogih procesnih mera zaštite ili da donose vrlo detaljne odluke. Ipak, delotvornost žalbenog postupka ne bi smela da se dovede u pitanje, te bi moralo da se obezbedi da se uloži istinski napor u rešavanje suštine osnovanih pojedinačnih pritužbi u vezi sa izbornim nepravilnostima i da odgovarajuće odluke budu dovoljno obrazložene (Evropski sud za ljudska prava, *Namat Alijev protiv Azerbejdžana*, paragraf 90, u vezi sa članom 3 Protokola 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda).

Nesporno je da GIK rešenjem odlučio o prigovoru žalioca o nepravilnostima u glasanju na biračkom mestu. Isto tako je nesporno da to rešenje GIK nije doneo u Zakonom propisanom roku od 72 časa. Upravni sud je tu okolnost imao u vidu, ali je smatrao da ona „nije od uticaja na drugačije odlučivanje u ovom izbornom sporu, budući da Zakonom o lokalnim izborima, niti drugim propisima, koji se na osnovu ovog zakona shodno primenjuju, nisu propisane pravne posledice zbog toga što je odluka o podnetom prigovoru doneta po proteku propisanog roka“. Sud nije utvrđivao za koliko je GIK prekoračio Zakonom propisani rok od 72 časa niti je uopšte pridao značaj relevantnosti pitanja dužine prekoračenja roka i razloga za to. Međutim, iz sadržine presuda se vidi da je zakonski rok prekoračen u proseku za dva dana.

Iz toga proizlazi da je GIK povredio član 57. stav 3. ZLI, ali da nije našao za shodno da iznese razloge za kašnjenje u odlučivanju. Prekoračivanje tog roka za dva dana može se smatrati opravdanim samo pod uslovom da su prigovori povodom održanih izbora sveukupno bili složeni i da se GIK suočio sa tesnim vremenskih deonicama u kojima je trebalo da reši o njima. I da je kašnjenje GIK-a bilo opravdano, ono po sebi govori o nedostacima u funkcionisanju izborne administracije u Republici Srbiji i potrebi njene sveobuhvatne reforme.

Ne se samo da se GIK ogлуšio o svoju obavezu da obrazloži kašnjenje povodom odlučivanja o prigovorima već ti predmeti ukazuju i na probleme u načinu rada Upravnog suda, čime se dovodi u pitanje i delotvornost zaštite

izbornog prava. Iz obrazloženja svih presuda stiče se utisak da Upravni sud nije to što mu ime kaže – nezavisna treća grana vlasti, već prosti glasnogovornik druge grane vlasti, i to u suštini izvršne vlasti – GIK-a. Ne shvatajući važnost delotvornosti žalbenog postupka, Upravni sud je propustio da uloži istinski napor da reši suštinu osnovanih pojedinačnih pritužbi u vezi sa izbornim nepravilnostima i da obezbedi da odgovarajuće odluke budu dovoljno obrazložene. Naime, da li bi Upravni sud mogao tako lakonski da odgovori da donošenje rešenja po prigovoru nakon isteka zakonom propisanog roka „nije od uticaja na drugačije odlučivanje u ovom izbornom sporu“ da je prekoračenje bilo vremenski duže? I kako treba da meri dužinu prekoračenja i složenost prigovora da bi prekoračenje zakonom propisanog roka bilo opravdano? Zaklanjanje iza zakonskih propisa kojima se ne uređuju pravne posledice zbog toga što je odluka o podnetom prigovoru doneta po proteku propisanog roka ukazuje na potencijalnu nedelotvornost tog pravnog sredstva.

Konačno, ti predmeti ukazuju i na probleme u načinu rada opozicionih političkih stranka u Srbiji jer su žalbe podnošene iz isključivo proceduralnih, a ne i materijalnih razloga. Naime, ni u jednom predmetu nije bilo navedeno šta je bila sadržina inicijalnih prigovora. To samo po sebi nije sporno, ali i dopušta zaključak da prigovori Koalicije „Duško Vujošević – Boris Tadić – Ajmo ljudi“ o nepravilnostima u glasanju na biračkim mestima o kojima GIK nije blagovremeno odlučivao nisu mogli da utiču na promenu ishoda izbora na datim biračkim mestima.

## **PRESUDE POVODOM ŽALBI PROTIV REŠENJA O ISPRAVLJANJU ZAPISNIKA O RADU BIRAČKIH ODBORA**

Už 400/22, Už 518/22, Už 498/22, Už 479/22, Už 500/22, Už 478/22, Už 460/22, Už 440/22, Už 516/22, Už 477/22, Už 438/22, Už 476/22, Už 519/22, Už 473/22, Už 517/22, Už 501/22, Už 444/22, Už 342/22, Už 461/22, Už 499/22, Už 450/22, Už 504/22, Už 465/22, Už 401/22, Už 404/22, Už 488/22, Už 507/22, Už 453/22, Už 408/22, Už 441/22, Už 508/22, Už 484/22, Už 451/22, Už 449/22, Už 485/22, Už 489/22, Už 487/22, Už 433/22, Už 466/22, Už 496/22, Už 469/22, Už 491/22, Už 497/22, Už 387/22, Už 486/22, Už 468/22, Už 505/22, Už 406/22, Už 513/22, Už 474/22, Už 439/22, Už 514/22, Už 446/22, Už 456/22, Už 434/22, Už 506/22, Už 445/22, Už 475/22, Už 405/22, Už 515/22, Už 437/22, Už 454/22, Už 480/22, Už 503/22, Už 511/22, Už 459/22, Už 471/22, Už 472/22, Už 494/22, Už 435/22, Už 493/22, Už 495/22, Už 403/22, Už 325/22, Už 492/22, Už 512/22, Už 443/22, Už 457/22,

Už 432/22, Už 510/22, Už 442/22, Už 502/22, Už 463/22, Už 402/22, Už 462/22, Už 319/22, Už 321/22, Už 373/22, Už 322/22, Už 317/22, Už 324/22, Už 336/22, Už 327/22, Už 316/22, Už 313/22, Už 335/22, Už 329/22, Už 332/22, Už 334/22, Už 315/22, Už 314/22, Už 481/22, Už 509/2022, Už 436-2022, Už 447/22, Už 482/22, Už 452/22, Už 467/22, Už 407/22, Už 330/22, Už 448/22, Už 323/22, Už 333/22, Už 490/22, Už 470/22, Už 455/22, Už 464/22, Už 326/22, Už 483/22, Už 333/22, Už 384/22.

U tim predmetima žalbu protiv rešenja Gradske izborne komisije (GIK) o ispravljaju zapisnikā o radu biračkih odbora na sprovođenju glasanja za izbor odbornika Skupštine grada Beograda podnela je Koalicija Ujedinjeni za pobjedu Beograda. Upravni sud je sve te žalbe odbio kao neosnovane.<sup>64</sup>

Žalilac je osporio zakonitost rešenja smatrajući da je stav na kome ona počivaju pravno neosnovan i da su nezakoniti, pre svega zbog toga što su doneta suprotno odredbama čl. 48. i 49. Zakona o lokalnim izborima (ZLI). S tim u vezi ukazuje se na to da su u predlozima za odlučivanje članovima GIK-a dostavljani samo tekst izreke rešenja kojim se konstatovalo da se određene tačke zapisnikā o radu biračkih odbora za sprovođenje glasanja za izbor odbornika Skupštine grada Beograda menjaju u određenim brojevima koji čine rezultate glasanja na tim biračkim mestima, ali da GIK-u uz predlog tog rešenja nisu dostavljeni i izveštaji o kontroli zapisnikā o radu biračkih odbora niti bilo koji drugi dokaz na osnovu kojeg bi članovi GIK-a, pre odlučivanja, mogli da se upoznaju sa načinom utvrđivanja dobijenih rezultata glasanja te razlozima i osnovom njihove ispravke. Žalilac je isticao i da su pojedini članovi GIK-a tokom postupka odlučivanja ukazivali predsedniku GIK-a i stručnim službama da to predloge čini nepotpunim da bi o njima moglo da se odlučuje i da je u suprotnosti s Poslovníkom o radu GIK-a. Međutim, postupak odlučivanja glasanjem je ipak sproveden.

Žalilac je posebno isticao i to da je sâm materijal za sednicu GIK-a sa predlogom dnevnog reda dostavljan lično članovima GIK-a neposredno pred početak sednice u 23.00 časa. Žalilac je navodio da GIK, kao organ koji vodi postupak, nije smeo da svojim članovima uskrati dokaze kojima se utvrđuju činjenice o kojima se odlučivalo, odnosno da nije smeo da ne odluči o zahtevu članova tog tela da im se dostave izveštaji o kontroli zapisnikā. Žalilac smatra da takav postupak utvrđivanja i osnovanosti ispravke zapisnikā o radu biračkih

---

<sup>64</sup> Izuzetak je 17 predmeta u kojima je žalba usvojena, a rešenje GIK-a poništeno: Už 447/22, Už 482/22, Už 452/22, Už 467/22, Už 407/22, Už 330/22, Už 448/22<sup>[1]</sup>, Už 323/22, Už 333/22, Už 490/22, Už 470/22, Už 455/22, Už 464/22, Už 326/22, Už 483/22, Už 333/22, i Už 384/22.

odbora, prema odredbama ZLI, ne sprovode stručne službe izborne komisije već članovi izborne komisije i da su oni morali imati uvid u izveštaje o kontroli zapisnikā o radu biračkih odbora da bi mogli da usvoje takva rešenja kao zakonita. Dodaje se i da su rešenja o ispravci zapisnikā nezakonita jer ne sadrže obrazloženja, odnosno deo u kojem se navode pravni osnov i razlozi za odluke iz dispozitiva. Ukazujući na odredbu člana 141. stav 4. Zakona o opštem upravnom postupku (ZUP), žalinci su isticali da su u konkretnom slučaju izostala obrazloženja zbog čega su donete odluke o ispravljanju zapisnikā o radu biračkih odbora. Naime, obrazloženja ne čine samo puko pozivanje na odredbe ZLI već i razlozi na kojima se zasniva izreka. Žalilac smatra da je nedostatkom obrazloženja u osporenima rešenjima članovima GIK-a, ali i onima o čijem se izbornom pravu odlučivalo tim aktima, onemogućeno da imaju saznanja o razlozima na kojima su takve odluke zasnovane, zbog čega osporena rešenja ne ispunjavaju zahteve zakonitosti propisane odredbom člana 198. stav 1. Ustava. Žalilac navodi i da su u obrazloženju ožalbenih rešenja dati razlozi tako što je pogrešno primenjeno materijalno pravo jer je u obrazloženju navedeno da se ono ne može osporavati iz razloga primene ZUP-a. Naime, GIK je Odlukom o obrascima utvrđivanja rezultata glasanja na izborima za odbornike Skupštine grada Beograda, između ostalog, propisao obrazac rešenja o ispravljanju zapisnika o radu biračkog odbora te da su članovi GIK-a tokom diskusije pre donošenja tog upravnog akta ukazali na to da ovo obrazloženje predstavlja pogrešno tumačenje propisa jer se odlukom GIK-a, kao podzakonskim aktom, ne može derogirati krovni ZUP ili da bude u suprotnosti sa njim. Žalilac je isticao da se predmetnim rešenjima odlučivalo o rezultatima glasanja na tim biračkim mestima – direktno se odlučilo o izbornom pravu žalioca da bude biran jer je direktna posledica rezultata glasanja odluka o tome ko je koliko od kandidata u izbornom procesu dobio većinu i koji je konačni ishod izbora za odbornike Skupštine grada Beograda, raspisanih za 3. april 2022. godine. Iz iznetih razloga žalilac je predlagao da Upravni sud poništi rešenja GIK-a kojima su odbijeni prigovori podnosioca izborne liste „Vladeta Janković – Ujedinjeni za pobjedu Beograda“ i da u sporu pune jurisdikcije meritorno odluči i poništi rešenja o ispravljanju zapisnikā o radu biračkih odbora.

U odgovoru na žalbe, uz koje je dostavljala i spise predmeta, GIK je osporavala navode žalbi u celini, ističući da su rešenja zakonita, uključujući i obrazloženja. Iz tog razloga je predlagala da Upravni sud žalbe odbije kao neosnovane.

Odlučujući o podnetim žalbama, kao dopuštenim, blagovremenim i izjavljenim od ovlašćenog lica, Upravni sud je na osnovu odredbe člana 97. stav

1, a u vezi sa odredbom člana 85. stav 1. ZLI, ocenom navoda žalbi, odgovorā na žalbe i dostavljenih predmetnih spisa, našao da žalbe nisu osnovane.

Uvidom u spise predmeta i obrazloženja ožalbenih rešenja Sud je zaključivao da je GIK, postupajući prema odredbama ZLI, donosio rešenja o ispravljanju zapisnikā o radu biračkih odbora na sprovođenju glasanja za izbor odbornika Skupštine grada Beograda na odgovarajućim biračkim mestima. Tim rešenjima ispravljeni su zapisnici o radu biračkih odbora na sprovođenju glasanja za izbor odbornika Skupštine grada Beograda na odgovarajućim biračkim mestima, nakon sprovedene kontrole po uzorku. To je učinjeno, navodi Sud, tako što su, nakon uvida u izborni materijal, u odgovarajućim tačkama zapisnikā (broj birača koji su izašli na izbore, broj važećih glasačkih listića, broj glasova koji je dobila svaka izborna lista), jedni brojevi zamenjeni drugim.

Prema obrazloženjima tih rešenja, navodi Sud, vršene su kontrole zapisnikā o radu biračkih odbora, u skladu sa ZLI u okviru kojih je utvrđeno neslaganje između sadržina izbornih materijala sa predmetnih biračkih mesta i sadržina zapisnika o radu biračkih odbora, te su, u skladu sa naknadno utvrđenim činjeničnim stanjem, koje je logičko-računski ispravno, vršene ispravke kao u dispozitivu tih rešenja.

Protiv tih rešenja, kako navodi Sud, žalilac je podnosio prigovore navodeći da su ona doneta u suprotnosti sa odredbama ZLI. Žalilac je naročito isticao da su u predlozima za odlučivanje članovima GIK-a dostavljani samo tekstovi izreka rešenja kojima se konstatovalo da se određene tačke zapisnikā o radu biračkih odbora menjaju u određenim brojevima koji čine rezultate glasanja na biračkim mestima. Žalilac je isticao da izornoj komisiji uz predlog tog rešenja nije dostavljen i izveštaj o kontroli zapisnika o radu biračkog odbora, niti bilo koji drugi dokaz na osnovu kojeg su članovi izborne komisije mogli da se upoznaju pre odlučivanja sa načinom utvrđivanja dobijenih rezultata glasanja te razlozima i osnovom njihove ispravke. Isticano je i da su pojedini članovi GIK-a tokom postupaka odlučivanja ukazivali predsedniku GIK-a i stručnim službama da su predlozi iz navedenih razloga nepotpuni da bi se o njima moglo odlučivati, ali da je uprkos tome sproveden postupak odlučivanja glasanjem. Žalilac je posebno naglašavao da su materijali za sednicu GIK-a sa predlogom dnevnog reda dostavljani članovima tog tela neposredno pred početak sednice u 23.00 časa. Takođe je isticano i da postupak ispravki zapisnikā o radu biračkih odbora, prema odredbama ZLI, ne sprovode stručne službe izborne komisije već članovi izborne komisije i da su oni morali imati uvid u izveštaje o kontroli zapisnikā o radu biračkih odbora, kao propisanom obrascu, da bi mogli da usvoje rešenja kao zakonita. U prigovoru je navedeno i da rešenja ne sadrže

obrazloženja, s obzirom na to da su izostala obrazloženja o donošenju odluka o ispravljanju zapisnikā o radu biračkih odbora jer obrazloženje mora da sadrži ne samo pozivanje na odredbe ZLI već i razloge na kojima se zasnivaju odluke. Konačno, žalilac je isticao i da su nedostacima obrazloženjā u osporenim rešenjima članovi GIK-a, ali i oni o čijim se izbornim pravima odlučivalo, onemogućeni da imaju saznanja o razlozima odluka. Zbog toga osporena rešenja nisu ispunjavala zahteve zakonitosti propisane odredbom člana 198. stav 1. Ustava, te se njima činila bitna povreda odredbe člana 141. stav 2. ZUP-a. Iz tih razloga podnosilac prigovora je predlagao da GIK prigovore usvoji i poništi rešenja o ispravljanju zapisnikā o radu biračkih odbora.

Odlučujući o podnetim prigovorima, kako je navodio Upravni sud, GIK je donosio ožalbena rešenja. U obrazloženjima rešenja GIK je konstatovao da su osporena rešenja doneta na osnovu ZLI. GIK je navodio i da iz obrazloženja rešenjā proizlazi da su u skladu sa odgovarajućom odredbom izvršene kontrole zapisnikā o radu biračkih odbora u kojima je utvrđeno neslaganje između sadržina izbornog materijala sa predmetnih biračkih mesta i sadržina zapisnikā o radu biračkih odbora. U skladu sa naknadno utvrđenim činjeničnim stanjem, koje je logičko-računski ispravno, kako stoji u obrazloženju GIK, prema navodima Suda, vršene su ispravke.

Povodom proceduralnih primedaba na postupke donošenja osporenih rešenja, GIK je konstatovao da su sednice sazvane i održavane u svemu u skladu sa odredbama Poslovnika o radu GIK, uključujući i odredbu člana 21. stav 3. Poslovnika. Izborna komisija je navodila i da su sve kontrole zapisnikā o radu biračkih odbora u ime GIK-a vršili isključivo članovi ili zamenici članova GIK-a u stalnom i proširenom sastavu, koji su i potpisivali izveštaje o izvršenoj kontroli.

Uvidom u originale zapisnika o radu biračkih odbora Sud je utvrđivao zabeležene brojeve. Uvidom Suda u dostavljeni izborni materijal utvrđivano je da podaci sadržani u rešenjima o ispravljanju zapisnikā o radu biračkih odbora na sprovođenju glasanja za izbor odbornika na biračkim mestima odgovaraju stanju dostavljenog izbornog materijala.

Prema oceni Upravnog suda, pravilno je postupao GIK kada je ožalbenim rešenjima odbijao prigovore, nalazeći da su rešenja o ispravljanju zapisnika o radu biračkih odbora na sprovođenju glasanja za izbor odbornika Skupštine grada Beograda na predmetnim biračkim mestima u svemu doneta u skladu sa ZLI. Ovo stoga što je iz dostavljenih izbornih materijala i neposrednim uvidom u Izvod iz jedinstvenog biračkog spiska za predmetna izborna mesta, Sud je utvrdio da je GIK pravilno vršio ispravku zapisnikā.

Upravni sud je ocenio da nisu bili osnovani navodi žalbi da je stav na kome su ožalbena rešenja počivala pravno neosnovan i da su ožalbena rešenja doneta u suprotnosti sa odredbama čl. 48. i 49. ZLI. Naime, žalilac je te navode, koji su samo ponovljeni razlozi prigovora, obrazlagao time da su u predlogu za odlučivanje stručne službe GIK-a članovima GIK-a dostavljale samo tekstove izreka rešenja kojima se konstatovalo da se određene tačke zapisnikā o radu biračkih odbora za sprovođenje glasanja menjaju u određenim brojevima koji čine rezultate glasanja na ovom biračkom mestu, ali da GIK-u uz predloge tih rešenja nisu dostavljani i izveštaji o kontroli zapisnika o radu biračkih odbora niti bilo koji drugi dokazi na osnovu kojih su članovi GIK-a mogli da se upoznaju pre odlučivanja sa načinom utvrđivanja dobijenih rezultata glasanja.

Sud je smatrao i da su neosnovani navodi žalioca da su ožalbena rešenja doneta uz povrede pravila postupka iz člana 141. stav 4. ZUP-a jer su u rešenjima izostala obrazloženja zbog čega je doneta odluka o ispravljanju zapisnikā o radu biračkih odbora. GIK se u uvodu rešenja o ispravci pozivao na odgovarajuće odredbe ZLI, kao propis o njegovoj nadležnosti, i navodio šta je predmet ispravki, a u rešenjima navodio razloge za svoje odluke. Zbog toga su, prema mišljenju Suda, bili neosnovani i žalbeni navodi u kojima se žalilac pozivao na povredu odredbe člana 141. st. 2. i 4. ZUP-a, kao i člana 198. stav 1. Ustava Republike Srbije.

Upravni sud je ocenio da su bez uticaja na drugačiju ocenu zakonitosti ožalbenih rešenja navodi žalbi kojima se ukazivalo na način rada GIK-a, imajući u vidu da iz stanja u spisima proizlazi da su doneta u skladu sa Poslovnikom o radu GIK-a.

Prema mišljenju Suda, bez uticaja su bili i navod žalioca da je nedostatak obrazloženja u ožalbenim rešenjima i članovima GIK-a i onima o čijem se izbornom pravu odlučivalo onemogućeno da imaju saznanja o razlozima na kojima je takva odluka zasnovana. Naime, u konkretnim slučajevima se odlučivalo o prigovorima žalioca, a u rešenjima su bili navedeni razlozi za donete odluke.

Iz iznetih razloga, Upravni sud je primenom odredaba člana 40. st. 1. i 2. ZUS-a, koje se shodno primenjuju na osnovu odredbe člana 8. stav 3. ZLI, odbijao žalbe u gorenavednoj većoj grupi predmeta.

Izuzetak od gorenavedenog obrazloženja Upravnog suda je 17 predmeta (vid. *supra*, fusnota 1) u kojima je Upravni sud usvojio žalbe i poništio rešenja GIK-a. U tim predmetima, uvidom Suda u dostavljeni izborni materijal, utvrđeno je da ispravke izvršene rešenjem o ispravljanju zapisnika ne odgovaraju stanju dostavljenog izbornog materijala. Štaviše, u većini tih

predmeta podaci navedeni u zapisnicima o radu biračkih odbora u svemu su saglasni sa izbornim materijalom. Otuda se, po oceni suda, osnovano navodima žalbe ukazuje da je ožalbeno rešenje doneto uz povrede pravila postupka propisane odredbom člana 141. stav 4. ZUP-a koja se shodno primenjuje na osnovu odredbe člana 8. stav 2. ZLI.

Iz iznetih razloga, Upravni sud je primenom odredaba člana 40. st. 1. i 2. ZUS-a, koje se shodno primenjuju na osnovu odredbe člana 8. stav 3. ZLI, usvajao žalbe u gorenavednoj manjoj grupi predmeta.

### *Opšta zapazanja o odlukama Upravnog suda*

Ova grupa gotovo identičnih predmeta u činjeničnom i pravnom smislu, druga po brojnosti (121 predmet) među tipskim predmetima proisteklim iz sporova za izbor odbornika za Skupštinu grada Beograda, ukazuje na višestruke probleme u ostvarivanju izbornog prava na lokalnom nivou u Republici Srbiji. Ti problemi se odnose na različite subjekte izbornog procesa: izbornu administraciju, kao organizatora izbora, upravno sudstvo, kao kontrolora izbora, i političke stranke, kao učesnike izbora.

Svi predmeti su zasnovani na tvrdnjama žalioaca o proceduralnim nedostacima u donošenju rešenja o ispravljanju zapisnika o radu biračkih odbora za sprovođenje glasanja. Rešenje o ispravljanju zapisnika o radu biračkih odbora se donosi ukoliko se konstatuju greške u popunjavanju zapisnika prilikom primopredaje, odnosno kontrole zapisnika. Prilikom primopredaje izbornog materijala, nakon završetka glasanja, predstavnici biračkog odbora i izborne komisije dužni su da izvrše kontrolu zapisnika o radu biračkog odbora i da sačine izveštaj ukoliko konstatuju eventualne greške u popunjavanju zapisnika (član 48. stav 1. ZLI). Takođe, ako je prilikom kontrole zapisnika o radu biračkog odbora koju vrše članovi i zamenici članova izborne komisije, kao i prilikom kontrole zapisnika o radu biračkog odbora po uzorku konstatovano da se ne slažu sadržina izbornog materijala i zapisnik o radu biračkog odbora, izborna komisija donosi rešenje o ispravljanju zapisnika o radu biračkog odbora (član 54. stav 1. ZLI, u vezi sa čl. 51. i 52. ZLI). Izborna komisija sačinjava izveštaj i o izvršenoj kontroli zapisnika o radu biračkih odbora (član 53. stav 1. ZLI). Ako u zapisniku o radu biračkog odbora postoje očigledne omaške u popunjavanju tog zapisnika (lake greške), izborna komisija na osnovu izveštaja o kontroli zapisnika o radu biračkog odbora donosi rešenje o ispravljanju zapisnika o radu biračkog odbora (član 49. stav 1. ZLI). Ako u zapisniku o radu biračkog odbora postoje grube logičko-računske greške (teške greške), predstavnici biračkog odbora i izborne komisije dužni su da prilikom kontrole zapisnika o radu biračkog odbora izvrše i uvid u izborni materijal.

Izborna komisija na osnovu izveštaja o kontroli zapisnika o radu biračkog odbora donosi rešenje o ispravljanju zapisnika o radu biračkog odbora (član 50. st. 1. i 2. ZLI). Rešenje GIK-a sadrži obrazloženje koje mora, između ostalog, da bude razumljivo i da obuhvata kratko izlaganje zahteva stranke, činjenično stanje i dokaze na osnovu kojih je ono utvrđeno, razloge koji su bili odlučujući kod ocene svakog dokaza, propise i razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku iz dispozitiva i razloge zašto nije uvažen neki zahtev ili predlog (član 141. stav 4. ZUP-a u vezi s članom 8. stav 2. ZLI).

Proceduralni nedostaci u donošenju rešenja o ispravljanju zapisnika o radu biračkih odbora mogu da nastanu i usled neodgovarajuće primene Poslovnika Gradske izborne komisije. Tako, poziv za sednicu Komisije sa predlogom dnevnog reda predsednika Komisije sadrži dan, čas i mesto održavanja sednice i dostavlja se članovima Komisije i njihovim zamenicima po pravilu elektronskim putem, najkasnije jedan dan pre dana određenog za održavanje sednice, a po potrebi se čini telefonom ili na drugi odgovarajući način, kao i pisanim putem (član 21. stav 1). Poziv za sednicu Komisije sa predlogom dnevnog reda može se dostaviti i u kraćem roku, pri čemu je predsednik Komisije dužan da na početku sednice obrazloži takav postupak (član 21. stav 2). Uz poziv za sednicu Komisije dostavlja se materijal za sednicu članovima i njihovim zamenicima po pravilu elektronskim putem ili na drugi odgovarajući način, a izuzetno pisanim putem. U izuzetnim okolnostima, materijal za sednicu može se dostaviti i na samoj sednici, pri čemu je predsednik Komisije dužan da na početku sednice obrazloži takav postupak (član 21. stav 3).

Problemi na koje ukazuju ti predmeti, koji se odnose na izbornu administraciju, tiču se načina rada GIK-a, a samim tim i delotvornosti ostvarivanja i zaštite izbornog prava. Naime, žalilac navodi, a GIK u odgovoru ne osporava, da su pozivi za sednice GIK-a s predlogom dnevnog reda dostavljani neposredno pred početak sednica, i to u 23.00 časa. Već ta okolnost dovodi u pitanje mogućnost da Komisija utvrdi činjenice od značaja za postupanje u navedenim predmetima (videti član 104. stav 1. ZUP-a u vezi s članom 8. Stav. 2 ZLI). Uz to žalilac navodi i da su se u predlozima za odlučivanje nalazili samo tekstovi izreka rešenja kojima se konstatovalo da se određene tačke zapisnikā o radu biračkih odbora menjaju u određenim brojevima koji čine rezultate glasanja na tim biračkim mestima, ali da GIK-u uz predloge tih rešenja nisu dostavljani i izveštaji o kontroli zapisnikā o radu biračkih odbora. U odgovoru GIK-a se navodi da je na samim sednicama predsednik tog tela obavestavao članove GIK-a da im je dostupan na uvid celokupan prateći materijal, uz sva dostavljena predložena rešenja o ispravljanju zapisnikā o radu biračkih odbora, uključujući i sve izveštaje o

kontroli zapisnikā o radu biračkih odbora, koja, usled obimnosti materijala, nisu mogla da budu dostavljena članovima GIK-a u okviru materijala za sednicu. Odgovor GIK-a dodatno pojačava prethodno iznetu sumnju da je to telo uopšte bilo u mogućnosti da utvrdi činjenice od značaja za postupanje u tim predmetima. Naime, obiman materijal nije ni dostavljan članovima GIK-a već su se sa njim mogli upoznati na samoj sednici tog tela i to posle 23.00 časa.

Ti predmeti, međutim, ukazuju i na probleme u načinu rada Upravnog suda, čime se dovodi u pitanje i delotvornost zaštite izbornog prava. Iz obrazloženja svih presuda se stiče utisak da Upravni sud nije to što mu ime kaže – nezavisna treća grana vlasti, već prosti glasnogovornik druge grane vlasti, i to u suštini izvršne vlasti – GIK-a. Naime, Upravni sud prelazi preko navoda žalioaca o nedostacima rada GIK-a, čime konvalidira njegovu naopaku praksu. Tako, pozivanje GIK-a na član 21. stav 3. Poslovnika koji dopušta da se „u izuzetnim okolnostima, materijal za sednicu može [se] dostaviti i na samoj sednici, pri čemu je predsednik Komisije dužan da na početku sednice obrazloži takav postupak“ ne rađa u Upravnom sudu osećaj obaveze da priupita predsednika GIK-a koje su to izuzetne okolnosti koje su opravdale takav postupak i da ga eventualno opomene da ne zloupotrebljava tu poslovničku mogućnost.

Ti predmeti ukazuju i na probleme u načinu rada opozicionih političkih stranka u Srbiji jer su žalbe podnošene iz isključivo proceduralnih razloga, a ne i iz materijalnih. To samo po sebi nije sporno, ali i govori o tome da konkretan opozicioni savez – Koalicija „Ujedinjeni za pobjedu Beograda“ – nije osporavao rešenja o ispravljanju zapisnika o radu biračkih odbora koja su mogla da dovedu do promene ishoda izbora na datim biračkim mestima. Posredno se zaključuje da taj savez nije imao neposredan uvid u rezultate izbora na tim biračkim mestima.

Konačno, činjenica da je u manjem broju predmeta – petnaestak procenata od ukupnog broja – Upravni sud usvojio žalbe i poništio rešenja GIK-a nije od značaja za ocenu o problemima u ostvarivanju izbornog prava na lokalnom nivou u Republici Srbiji. Te manjinske presude Upravnog suda, s jedne strane, dodatno pojačavaju negativnu ocenu o radu GIK-a koju je dao i sâm Upravni sud. S druge strane, Upravni sud je u njima samo delimično odgovorio svome zadatku, jer on i u njima prelazi preko goreizloženih navoda žalioaca o nedostacima rada GIK-a. Štaviše, u jednom broju tih usvajajućih presuda (vid. UŽ 483/22 i UŽ 333/22), Upravni sud ne ukazuje zbog čega rešenje o ispravljanju zapisnika nije bilo u skladu sa izbornim materijalom, čime njegove presude povređuju pravo na pravično suđenje jer su neobrazložene.

## 5. ZAKLJUČCI

- **Statistički podaci pokazuju da su broj i vrsta okončanih izbornih sporova u nesrazmeri sa problemima sprovođenja izbornog postupka.**

Od 484 presude Upravnog suda, na parlamentarne izbore se odnose 22 (4,55%). Jedna se odnosi na birački spisak, pet na kandidovanje, a 16 na glasanje. Na predsedničke izbore odnosi se 11 (2,27%). Jedna se odnosi na birački spisak, a 10 na glasanje. Upravnim sudovima nije upućena nijedna žalba na raspisivanje izbora, izbornu kampanju, kandidovanje i utvrđivanje rezultata izbora. Na lokalne izbore se odnosi najveći broj presuda – ukupno 462 (95,45%).

Samo jedna presuda se odnosi na upis u birački spisak iako su predstavnici opozicionih stranaka i mediji u više navrata obaveštavali javnost da se birači autobusima dovode u Beograd i upisuju u birački spisak na adresama na kojima ne stanuju i u kućama u kojima nema stanara.

Nijedna žalba nije podneta u vezi sa delovanjem medija u toku izborne kampanje iako je neravnopravno predstavljanje kandidata u medijima, posebno u elektronskim medijima, na javnom servisu i medijima koji koriste nacionalne frekvencije, isticana u pregovorima o izbornim uslovima kao ključan problem.

- **Gradska izborna komisija je odlučivala o velikom broju predmeta u kasnim noćnim satima i bez mogućnosti njenih članova da se upoznaju s pratećim materijalom, što dovodi u pitanje ispravnost odluka**

Predmeti koji su zasnovani na tvrdnjama žalioaca o proceduralnim nedostacima u donošenju rešenja o ispravljanju zapisnika o radu biračkih odbora za sprovođenje glasanja ukazuju na to da je Gradska izborna komisija (GIK) odlučivala o velikom broju predmeta u kasnim noćnim satima, kada je koncentracija njenih članova po prirodi stvari oslabljena. Članovi GIK-a nisu imali mogućnost da se blagovremeno upoznaju s pratećim materijalom. Konkretno, pozivi za 20. sednicu, održanu 5. aprila 2022. godine, dostavljeni su, zajedno sa dnevnim redom te sednice, neposredno pred početak sednice, i to u 23.00 časa. Na toj sednici GIK je odlučila o najmanje 120 vrlo složenih predmeta u kojima je prihvatila predloge kojima je konstatovano da se određene tačke zapisnikā o radu biračkih odbora menjaju tako da utiču na rezultate

glasanja. Pri tome, članovima GIK-a nisu bili dostavljeni izveštaji o kontroli zapisnikā o radu biračkih odbora u okviru materijala za sednicu. Sâm predsjednik GIK-a je obavestio članove tog tela da izveštaji usled obimnosti materijala nisu mogli da im budu dostavljeni, ali i da im je taj materijal dostupan na samoj sednici. Sve ovo dovodi u pitanje ispravnost odluka donetih na toj sednici i na drugim sednicama GIK-a održanim u sličnim uslovima. Osnovanost ove sumnje potvrđuje i činjenica da je Upravni sud u 17 predmeta, od pomenutih 120, usvojio žalbe i poništio rešenja GIK-a.

- **Sednice na kojima je Upravni sud odlučivao nisu bile otvorene za javnost, a vreme utrošeno na rešavanje izbornog spora pred Upravnim sudom bilo je kratko.**

U obrazloženjima analiziranih presuda konstatuje se da je o izbornim sporovima Upravni sud odlučivao na sednicama koje nisu bile javne.

Vreme koje je sudu bilo potrebno da donese odluke u posmatranim predmetima je izrazito kratko. Na primer, za 45 minuta isti sastav sudskog veća doneo je četiri presude (presuda III-7 UŽ 547/22 u 19.30 časova, presuda III-10 UŽ 548/22 u 19.45 časova i presuda III-1 UŽ 549/22 u 20.00 časova, presuda III-10 UŽ 558/22 u 20.15 časova). To govori da sud nije posvetio dužnu pažnju problemima na koje se u žalbi ukazuje jer je žalbe odbio iz formalnih razloga, a izbegao je da se upusti u sagledavanje navoda žalbe koji se odnose na povrede izbornog prava ili postupak izbora i da meritorno reši izborni spor iako je žalilac to predložio.

- **Upravni sud je samo izuzetno odlučivao u sporu pune jurisdikcije, a jedini oslonac suda za odluku bili su spisi drugih organa.**

U presudi II-10 UŽ 557/22 Upravni sud sam rešava spor, a u presudi 18 UŽ 31/22 prihvata žalbu i poništava rešenje RIK-a. Iako je podnosilac žalbe predložio Upravnom sudu da meritorno reši izborni spor, Upravni sud u svim presudama kojima žalbu odbija samo konstatuje da se nisu stekli uslovi da postupa u sporu pune jurisdikcije jer je žalbu odbio.

Upravni sud je odlučivao na osnovu spisa koje mu je dostavio RIK, a RIK na osnovu spisa koje joj je dostavio OIK. Jedini oslonac za odluku suda bili su spisi (zapisnik o radu biračkog odbora).

U obrazloženju najvećeg broja presuda Upravni sud se oslanjao na argumentaciju koju iznosi RIK, a samo izuzetno dodaje i svoju argumentaciju, dok se RIK uglavnom oslanja na argumentaciju OIK. Na primer, u presudi 12

Už 23/22 izričito naglašava da sud „nije cenio navode žalbe, koje žalilac nije isticao u prigovoru, jer nisu bili predmet ocene u postupku pred RIK“ iako je mogao sam da razmotri primedbe iznete u žalbi i povodom njih zauzme stav.

Sporan je odnos prema primedbama građana, podnosilaca izbornih lista, članova biračkog odbora i tretman dokaznih sredstava na koje se u žalbi ukazuje, a koji nisu uzeti u obzir iako podnosilac žalbe ukazuje na to da spisi nisu potpuni jer nedostaju ili nisu dostavljeni, ili nisu uzete u obzir primedbe koje nisu ušle u zapisnik o radu biračkog odbora koje su sastavili ili potpisali neki od članova biračkog odbora a koji čine sastavni deo zapisnika o radu biračkog odbora. Upravni sud je izbegao da meritorno reši spor jer je, rukovodeći se samo spisima i prihvatajući i ponavljajući argumentaciju RIK-a, smatrao da, imajući u vidu sadržinu zapisnika o radu biračkog odbora, svi ostali navodi žalbe i dokazi na koje ukazuje žalilac ne utiču na drugačije odlučivanje (presuda Už 340/22 22).

U izbornim sporovima proisteklim iz lokalnih izbora u Beogradu, Upravni sud je u svega tri predmeta odlučivao u sporu pune jurisdikcije: Už 482/22, Už 464/22 i Už326/22. Sud je u ovim predmetima meritorno odlučio poništavajući ne samo ožalbeno rešenje GIK-a, doneto po prigovoru, već i rešenje o ispravljanju zapisnika o radu biračkog odbora, jer je neposrednim uvidom u izborni materijal ustanovio da je zapisnik o radu biračkog odbora bio ispravan.

▪ **Nerešavanje suštinskih primedaba zbog odbijanja prigovora ili žalbe iz formalnih razloga**

U presudama koje je Upravni sud odbio iz formalnih razloga (na primer, prigovor je podnelo neovlašćeno lice) žalioци često ukazuju na ozbiljne povrede izbornog prava u odnosu na koje RIK nije izneo stav, a Upravni sud se složio sa obrazloženjem RIK-a. Primer su presude: II-1 Už 556/22 (biračko mesto je zatvoreno pre 20 časova pa birač nije mogao da glasa); 1 Už 340/22; III-7 Už 307/22; III-10 Už 548/22 (glasanje birača van biračkog mesta); III-3 Už 545/22 (primopredaja izbornog materijala); III-7 Už 547/22 (više nepravilnosti prilikom glasanja na biračkim mestima); 12 Už 23/22 (na koalicionom sporazumu je falsifikovan pečat, a pečat kojim je overen potpis nije istovetan sa izgledom i sadržinom pečata koju propisuje Statut stranke); III-7 Už 307/22 (i RIK i sud konstatuju „da okolnosti, na koje se u prigovoru ukazuje, ukazuju na osnov sumnje u postojanje elemenata bića krivičnog dela ili prekršaja, ali ne i kršenja izborne procedure i ne predstavljaju osnov za poništavanje glasanja na biračkom mestu“ i da RIK i OIK „nisu bile u obavezi da izvedu dokaze u cilju utvrđivanja činjenica o postojanju fizičkog napada van biračkog mesta i njegovog uticaja na izborni postupak“).

Prva Zakonom propisana nadležnost RIK-a je da se stara o zakonitom sprovođenju izbora. Koristeći tu nadležnost, RIK je imao mogućnost da razmotri nepravilnosti koje se u prigovoru navode i svojim rešenjem otkloni povredu izbornog prava. Osim toga, i Upravni sud ima pravo da meritorno reši izborni spor i u slučaju kada je žalbu podnelo neovlašćeno lice i tako obezbedi sudsku zaštitu izbornog prava.

U vezi sa presudom III-7 UŽ 307/22 organi za sprovođenje izbora bili su dužni da podnesu prekršajnu ili krivičnu prijavu ako postoji osnov sumnje u postojanje krivičnog dela ili prekršaja, na šta se ukazuje i u obrazloženju RIK-a i u obrazloženju Upravnog suda.

▪ **Učesnici u izborima ne poznaju u dovoljno instrumente pravne zaštite izbornog prava.**

Izmene ZINP izvršene su neposredno pre održavanja izbora, a birači nisu upoznati sa instrumentima za zaštitu biračkog prava. Nikakve opšte informacije o tome nisu dobili ni od organa za sprovođenje izbora, ni putem medija niti u eventualnim istupanjima predlagača izbornih lista koji su o tome mogli da ih obaveste.

Informisanje učesnika u izborima, posebno birača, o postupanju sa prigovorima na rešenja organa za sprovođenje izbora odvija se putem veb-prezentacije RIK-a, koja velikom broju birača nije dostupna jer im internet nije dostupan ili ga ne koriste, što ih stavlja u nejednak položaj u odnosu na birače kojima je dostupan internet i koji imaju potrebna znanja da ga koriste.

Ni političke stranke kao akteri izbornog procesa ne poznaju sve instrumente zaštite izbornog prava. Ovlašćenja data predstavniku izborne liste nisu potpuna (ima ovlašćenja samo na prigovore i žalbe, ali ne i ovlašćenje da podnese zahtev za poništavanje glasanja na biračkom mestu, a podnosilac prigovora upravo to traži), pa se iz formalnih razloga (nedostatak aktivne legitimacije) prigovor, odnosno žalba odbijaju (presude III-2 UŽ 544/22, III-3 UŽ 545/22, III-5 UŽ 546/22, III-7 UŽ 547/22, III-10 UŽ 548/22, III-1 UŽ 549/22, III-11 UŽ 550/22, III-10 UŽ 558/22). U tim presudama i RIK i Upravni sud su odbili prigovor kao podnet od neovlašćenog lica. Navode koji se odnose na povrede izbornog procesa samo registruju, ali ih ne razmatraju, na njih ne odgovaraju niti o njima zauzimaju stav, iako su to mogli učiniti.

Iz izbornih sporova koji su vođeni povodom lokalnih beogradskih izbora može se izvesti zaključak o široj nepripremljenosti političkih stranaka za te izbore. Naime, u žalbama protiv rešenja o ispravljanju zapisnika o radu biračkih

odbora i žalbama zbog nestanka priloga sa primedbama o radu biračkih odbora, stiže se utisak da političke stranke koje su izjavljivale žalbe nisu imale podatke o rezultatima glasanja na tim biračkim mestima, odnosno o sadržini primedaba koje su bile priložene uz zapisnik o radu biračkog odbora. U odsustvu tih podataka njihove žalbe su delovale manje uverljivo i podsticajno za Upravni sud da sâm utvrdi činjenice i okolnosti od značaja za odlučivanje, odnosno da poništi rešenje GIK-a i naloži mu da on utvrdi činjenično stanje.

▪ **Prigovor izbornim komisijama nije dostupan i nije delotvoran pravni lek.**

Birači ali i drugi akteri izbornog procesa nisu upoznati sa instrumentima zaštite biračkog i izbornog prava. Pravni lek je delotvoran samo ako je dostupan i dovoljan. Mora biti u dovoljnoj meri izvestan, ne samo teorijski i u zakonu već i u praksi, s obzirom na okolnosti konkretnog predmeta.

Prava birača na podnošenje prigovora izmenama ZINP su sužena i obuhvataju dve grupe prava koja se razlikuju prema uslovu pod kojim birač može da koristi instrumente za zaštitu izbornog prava. Prva grupa obuhvata prava birača da koriste instrumente za zaštitu izbornog prava nezavisno od toga na kom biračkom mestu je upisan u izvod iz biračkog spiska. Druga grupa obuhvata instrumente zaštite izbornog prava koje birač može da koristi pod uslovom da je upisan u izvod iz biračkog spiska na biračkom mestu na kome ostvaruje biračko pravo.

U strukturi ZINP prigovori u kojima birač ima aktivnu legitimaciju sistematizovani su u različitim odeljcima, što za birače, pa i druge učesnike u izborima (predlagači izbornih lista ili kandidata), uključujući i organe za sprovođenje izbora i Upravni sud koji primenjuju ZINP, predstavlja barijeru koja se može savladati uz veliki napor. Objedinjavanje svih prava u vezi sa zaštitom izbornih prava sledeći korake po fazama odvijanja izbornog postupka olakšalo bi primenu i dostupnost tih instrumenata (presude III-2 UŽ 544/22, III-3 UŽ 545/22, III-5 UŽ 546/22, III-7 UŽ 547/22, III-10 UŽ 548/22, III-1 UŽ 549/22, III-11 UŽ 550/22, III-10 UŽ 558/22) U svim tim presudama i RIK i Upravni sud su prigovor odbili kao podnet od neovlašćenog lica, a navode koji se odnose na povrede izbornog procesa samo registruju i na njih ne odgovaraju.

Lokalni beogradski izbori su potvrdili prvobitne zebnje da će se prigovor na glasanje na biračkom mestu zbog nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja (član 57. ZLI) pokazati kao potpuno nedelotvorno pravno sredstvo. Taj prigovor je nedelotvorno pravno sredstvo ne samo praktično, kada se uzmu u obzir postupanja GIK-a i Upravnog suda, već i teorijski, na osnovu samog slova

izbornih propisa. Ta činjenica po sebi dovodi u pitanje regularnost izbornog procesa. Recimo, sloboda i tajnost glasanja na biračkom mestu mogu biti i narušeni u većem obimu, i to može biti i dokumentovano u prigovoru, a da GIK nema osnov da poništi glasanje (čl. 55–56. ZLI). Isto važi i za sastavljanje paralelnih spiskova onih koji (ni)su izašli na izbore i druge oblike narušavanja reda na biračkom mestu. Razlozi za ponavljanje glasanja (član 58. ZLI) zbog nemogućnosti utvrđivanja rezultata glasanja na biračkom mestu (član 55. ZLI) i zbog poništavanja glasanja na biračkom mestu po službenoj dužnosti (član 56. ZLI) tako su usko određeni da je prigovor na glasanje na biračkom mestu zbog nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja (član 57. ZLI) potpuno nedelotvoran. Pri svemu tome, pomenuta rešenja reforme izbornih propisa iz 2022. godine radikalno odstupaju od dotadašnjeg više decenija dugog zakonodavstva kojim je bilo propisano da se birački odbor raspušta a izbori ponavljaju na biračkom mestu na kojem je došlo do povrede slobode i tajnosti glasanja.

Iluzornost prigovora iz člana 57. ZLI potvrdila se u šest predmeta. U četiri predmeta (Už 245/22, Už 247/2022, Už 248/22 i Už 250/22) GIK se zadovoljio konstatacijom da je „uvidom u izborni materijal sa biračkog mesta primljen uredno popunjen zapisnik o radu biračkog odbora, sa potpunim i logičko-računski ispravnim rezultatima glasanja“ ni ne osvrnuvši se na sadržinu prigovora. On je, međutim, bio dužan da ispita osnovanost prigovora čak i onda kada on nije pogodan da dovede do ishoda koji je prigovarač želeo – do ponavljanja glasanja na datom biračkom mestu. Upravni sud nije našao za shodno da u toj stvari pravno podučí GIK već se sveo na njegovog glasnogovornika, ponavljajući rezon i reči GIK-a. Delimičan izuzetak od prethodnog jeste predmet Už 246/22, u kojem je GIK konstatovao „da je u konkretnom slučaju došlo do narušavanja reda na biračkom mestu, i da je predsednik biračkog odbora prekinuo radnje opisane u prigovoru, čime je uspostavio red na biračkom mestu, pa je komisija zaključila da radnja opisana u prigovoru ne predstavlja nepravilnost koja bi bila od uticaja na zakonito sprovođenje glasanja i utvrđivanje rezultata glasanja, niti predstavlja zakonski osnov za poništavanje i ponavljanje glasanja na biračkom mestu“. Delimičan izuzetak je i predmet Už 250/22, u kojem je Upravni sud obrazložio da se iz potvrda o izbornom pravu za glasanje van biračkog mesta vidi da su svih 18 potvrda, koliko je birača koji su glasali van biračkog mesta prema podacima unetim u zapisnik o radu biračkog odbora na biračkom mestu, potpisala tri poverenika biračkog odbora. Iz toga proizilazi da glasanje van biračkog mesta nije sprovela „krunja“ komisija poverenika biračkog odbora kako je navedeno u žalbi.

- **Pravni lek nije delotvoran jer je sudska praksa i praksa RIK-a neujednačena a postupanje u istovetnim situacijama različito.**

Primer presuda III-7 UŽ 307/22 i rešenje RIK-a kojim je kao neosnovan odbijen zahtev vezan za prigovor u odnosu na aktivnu legitimaciju, za koju RIK konstatuje da je samo greška, zamenjuje tezu i navodi samo lice posredstvom kojeg je prigovor podnet, što podnosilac prigovora ne osporava. U presudi III-5 UŽ 338/22 sud je odbio žalbu jer je podneta od neovlašćenog lica.

Različito postupanje u identičnim slučajevima (priznavanje izbornoj listi statusa izborne liste nacionalne manjine, različit zaključak RIK-a odnosno Upravnog suda) u presudi III-1 UŽ 29/22 (sledeći argumentaciju RIK-a, Upravni sud zaključuje da se navodi žalbe koji se odnose na zahtev za utvrđivanje da izborna lista ima položaj izborne liste nacionalne manjine i ostali navodi žalbe isticani i u prigovoru, ne utiču na drugačiju odluku u toj izornoj stvari jer postoji smetnja za proglašenje izborne liste nacionalne manjine koja se odnosi na potreban broj overenih izjava birača). U presudi 18 UŽ 31/22, RIK je zaključio da cilj podnošenja izborne liste nije predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine već izigravanje zakona i svrhe zbog koje se manjinama omogućava kandidovanje i učešće na izborima pod privilegovanim uslovima jer nisu upisani u poseban spisak nacionalnih manjina. Upravni sud ne prihvata zaključak RIK-a i naglašava da je upis u poseban birački spisak nacionalnih manjina uslov za izbore u nacionalne savete jer je pravo svakog pripadnika nacionalne manjine da slobodno bira da bude tretiran kao takav. U poseban birački spisak nacionalne manjine pripadnik nacionalne manjine upisuje se samo na lični zahtev. Za status nacionalne manjine nije nužno da su pripadnici jedne nacionalne manjine izabrali svoj nacionalni savet već svoj identitet mogu da ispolje i na drugi način. Nije prihvatljiv zaključak RIK-a da cilj izborne liste nije usmeren ka ostvarivanju kolektivnih prava nacionalnih manjina jer je RIK našao da je predstavljaju kandidati i zastupnici koji nisu upisani u poseban birački spisak, a cilj izborne liste ocenjen je kroz njihov upis u poseban birački spisak nacionalnih manjina, pri čemu je zanemareno da se na osnovu akta o registraciji, statuta i programa političke stranke može oceniti da li je politička stranka nacionalne manjine stranka čije je delovanje usmereno na predstavljanje, zastupanje interesa i zaštitu pripadnika nacionalnih manjina. U sporu pune jurisdikcije Upravni sud je izornoj listi priznao status izborne liste nacionalne manjine. U ovom slučaju listu je podržao potreban broj birača.

- **Nije razrešeno koja se dokazna sredstva mogu koristiti u izbornom sporu.**

Dokazna sredstva se restriktivno tumače. Kao dokazno sredstvo uzimaju se samo primedbe unete u zapisnik o radu biračkog odbora. Upitno je da li se drugi validni dokazi ne mogu koristiti samo zato što nisu navedeni u zapisniku o radu biračkog odbora. U presudi III-7 UŽ 307/22 to je javna isprava (zapisnik policije o napadu na člana biračkog odbora), priložena kao dokazno sredstvo, izjave svedoka koji su bili očevici nepravilnosti (ukazivanje člana biračkog odbora na to da je glasanje van biračkog mesta sproveda komisija od dva, umesto zakonom propisana tri poverenika biračkog odbora), video-snimak koji dokumentuje nepravilnost na biračkom mestu. To što ZINP propisuje sadržinu zapisnika ne znači da su zabranjena druga dokazna sredstva. RIK je bila dužna da pravilno i istinito utvrdi činjenice i razmotri dokaze koji govore suprotno od onoga što je formalno napisano i zaokruženo na formularu zapisnika. U žalbi na presudu II-8 UŽ 562/22 priložena je potvrda MUP-a kao dokazno sredstvo. Spor an je tretman primedbi koje su neki članovi biračkog odbora podneli u pisanoj formi, potpisali i predali uz izborni materijal, a koje nisu unete u zapisnik o radu biračkog odbora jer je predsednik biračkog odbora to odbio. Te primedbe nisu dostavljane uz izborni materijal ili nisu razmatrane, a OIK o njima nije odlučivao. RIK i Upravni sud oslanjaju se na primedbe sadržane u zapisniku o radu biračkog odbora i konstatuju da primedbe koje se unose u zapisnik o radu biračkog odbora predstavljaju samo dokazno sredstvo u odgovarajućem postupku zaštite izbornog prava, ali da nisu samostalan predmet razmatranja i odlučivanja, osim u slučaju kada se odnose na neku od okolnosti iz čl. 115. i 116. ZINP (presuda UŽ 340/22).

- **Neprimena supsidijarnih zakona rezultira nedostupnošću pravnih lekova i mogućnošću različitih interpretacija u istovetnim situacijama.**

Gube se iz vida supsidijarni zakoni kojima se reguliše materija relevantna za izbore (na primer, Zakon o biračkom spisku, Zakon o političkim strankama, Zakon o finansiranju političkih stranaka, Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, Zakon o Narodnoj skupštini i dr.), naročito oni značajni za zaštitu izbornih prava (Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o upravnom sporu i dr.), čije se odredbe shodno primenjuju i u izbornom postupku. Oslonac aktera koji odlučuju o zaštiti izbornog prava je Zakon o izboru narodnih poslanika, Zakon o lokalnim izborima, a znatno manje Zakon o izboru predsednika Republike, uz koji se supsidijarno primenjuje Zakon o izboru narodnih poslanika.

Neusklađena i kontradiktorna rešenja u supsidijarnom zakonodavstvu pokazala su se kao prepreka za korišćenje pravnih instrumenata za zaštitu izbornog prava jer pravni lekovi nisu dostupni. Na primer, odlučivanje Upravnog suda o zahtevu za naknadu troškova postupka (presude III-7 UŽ 307/22 i I-3 UŽ 560/22) i zakonska rešenja koja upućuju na shodnu primenu više zakona koji međusobno nisu usklađeni, sudu ostavljaju širok prostor za tumačenje. U konkretnom slučaju, pozivom na ZINP, Zakon o upravnim sporovima koji se shodno primenjuje u izbornom procesu, Zakon o parničnom postupku koji se shodno primenjuje u odnosu na ZUP, Upravni sud nije posebno odlučivao o zahtevu za naknadu troškova žalbenog postupka zaštite izbornog prava pred sudom.

Organi koji odlučuju o zaštiti izbornog prava rukovode se zakonima kojima se regulišu izbori, zanemarujući supsidijarno zakonodavstvo, iako žalilac upućuje na supsidijarno zakonodavstvo (presude UŽ 31/22, III-1 UŽ 29/22) relevantno za konkretan slučaj i na tome zasniva svoju argumentaciju. RIK je zauzeo stav (presuda I-2 UŽ 22/22) da upućivanje na odredbe supsidijarnih zakona ne utiče na drugačije rešenje „jer se primedbe odnose na primenu drugih zakona koji ne uređuju postupak kandidovanja na izborima za narodne poslanike“, a RIK je svoju nadležnost da se stara o zakonitom sprovođenju izbora vezao isključivo za primenu ZINP, isključujući druge zakone koji se primenjuju uz ZINP.

Prilikom shodne primene odredaba supsidijarnih zakona ne koriste se opšta pravila koja se primenjuju kada se tumači opšte pravilo koje upućuje na shodnu primenu odredbi iz supsidijarnih zakona. Shodna primena tih zakona koja počiva na tumačenju često se odnosi na procesna pravila. To otvara mogućnost različitog postupanja u istim ili sličnim slučajevima, različito (široko ili usko) interpretiranim i primenjenim diskrecionim ovlašćenjima pa i arbitrarnosti u veoma osetljivoj materiji (izbornog) procesnog prava. To ugrožava pravnu sigurnost jer procesna pravila moraju biti formalizovana, unapred propisana i jasna kako bi obezbedila jednako postupanje kao minimum pravne sigurnosti (presude III-1 UŽ 29/22 i 18 UŽ 31/22).

U izbornim sporovima proisteklim iz lokalnih beogradskih izbora Upravni sud je bez ikakvog je pravnog osnova, takođe, odbio da odluči o zahtevu žalioaca za naknadu troškova žalbenog postupka zaštite izbornog prava pred tim sudom. Sud priznaje da je članom 8 stav 3 ZLI propisano da Sud u postupku zaštite izbornog prava shodno primenjuje odredbe zakona kojim se uređuje postupak u upravnim sporovima. Međutim, ZUS, kako primećuje Upravni sud, ne sadrži odredbe kojima se reguliše naknada troškova spora već se prilikom odlučivanja o troškovima upravnog spora, prema odredbi člana 74. ZUS-a, shodno primenjuju odredbe zakona

kojim se uređuje parnični postupak. Iako ta upućujuća norma člana 74. ZUS-a – koja tačno glasi: „Na pitanja postupka rešavanja upravnih sporova koja nisu uređena ovim zakonom shodno će se primenjivati odredbe zakona kojim se uređuje parnični postupak“ – obavezuje i Upravni sud. Upravni sud ima drugačiji stav. Uprkos činjenici da pomenuta upućujuća norma ne sadrži nikakve izuzetke, Upravni sud smatra da se o troškovima nije „moglo odlučivati shodnom primenom odredaba Zakona o parničnom postupku [...] jer se taj zakon shodno primenjuje samo na pitanja postupka koja nisu uređena Zakonom o upravnim sporovima, ali ne i na pitanja koja se tiču primene odredaba Zakona o lokalnim izborima“.

- **Normativna rešenja koja se odnose na rokove u kojima se odvijaju izborne radnje sporna su posebno sa stanovišta zaštite izbornog prava.**

To potvrđuje primer višestrukog ponavljanja glasanja na biračkom mestu br. 6 u Bujanovcu (Veliki Trnovac). Čak i da nije bilo više puta ponovljenog glasanja na tom biračkom mestu izbori ne bi mogli biti okončani u roku koji je propisan Ustavom, što dovodi u pitanje legalnost izbora.

Odredbe Ustava o rokovima za raspisivanje izbora, održavanje izbora i konstituisanje Narodne skupštine su neprecizne, a odredbe Zakona o izboru narodnih poslanika nisu usklađene sa Ustavom. U slučaju raspuštanja Narodne skupštine, rok za okončanje izbora je 60 dana od dana raspisivanja izbora. Sporno je šta se podrazumeva pod „okončanjem izbora“. Da li termin „okončanje izbora“ (član 101. stav 1. Ustava) podrazumeva samo okončanje postupka glasanja ili podrazumeva da se ceo izborni proces mora privesti kraju, uključujući i ponavljanje glasanja, okončanje postupaka po prigovorima i žalbama i „proglašenje konačnih rezultata izbora“ (član 101. stav 2. Ustava). Nepreciznost odredaba u istom članu Ustava ostavlja mogućnost različitih interpretacija i može imati različite konsekvence u praksi.

U konkretnom slučaju od 14. II 2022. godine računaju se rokovi u kojima treba okončati izborni proces koji je morao biti završen 14. IV 2022. godine. Narodna skupština je trebalo da održi prvu sednicu u roku od 30 dana. Rok je istekao 14. V 2022. godine.

Moguća je i druga situacija – ako se „dan proglašenja konačnih rezultata izbora“ (član 101. stav 2. Ustava) uzima kao dan u kome je izborni proces završen. Od momenta donošenja odluke o raspisivanju izbora do dana glasanja ima 49 dana. Za sve aktivnosti koje slede od zatvaranja biračkih mesta pa do isteka ustavom propisanog roka u kome izborni proces mora biti okončan preostaje 11 dana. Zakon o izboru narodnih poslanika je za sve naredne korake

u izbornom procesu rezervisao 42 dana, ne uključujući tu i situaciju u kojoj se glasanje ponavlja u više navrata. U konkretnom slučaju glasanje je ponavljano četiri puta, poslednji put 30. VI 2022. pa je okončano sa 77 dana zakašnjenja, a konačne rezultate izbora RIK je proglasio 5. VII 2022. godine, čak 82 dana po isteku roka u kome je trebalo objaviti konačne rezultate izbora za narodne poslanike.

Normativni ambijent u kome se izbori odvijaju trebalo bi kritički preispitati, a neprecizne, nepotpune ili kontradiktorne odredbe precizirati izmenama propisa kojima se regulišu izbori.

## **6. PREPORUKE**

1. Treba temeljno i sveobuhvatno analizirati normativni okvir koji se odnosi na pravila izbornog procesnog prava, instrumente zaštite izbornog prava od povreda, dokazna sredstva u izbornim sporovima, odnos prema supsidijarnim zakonima i posebno pravilima na kojima počiva tumačenje prava u slučaju shodne primene tih zakona, uz preporuke u kom pravcu treba revidirati normativni okvir kako bi se procesnim pravilima obezbedili minimalni uslovi za pravnu sigurnost, a instrumenti zaštite izbornog prava bili dostupni, efikasni i delotvorni.
2. Treba temeljno i sveobuhvatno analizirati sve izborne i prateće zakone i izmeniti ih u cilju postavljanja potpunih normativnih pretpostavki za ostvarivanje prava na slobodne i jednake izbore.
3. Treba sprovesti profesionalizaciju izborne administracije (licenciranje).
4. Treba obučiti učesnike (predlagače izbornih lista i kandidate) izbornog postupka o sprovođenju izbora. Posebnu obuku treba sprovesti u organima za sprovođenje izbora koji odlučuju o zaštiti izbornog prava (članovi biračkih odbora, članovi OIK, GIK i RIK).
5. Treba obučiti tužilaštvo za pravilno razumevanje bića krivičnih dela protiv izbornog prava.
6. Treba obučiti sudije Upravnog suda za pravilno razumevanje svih relevantnih instituta izbornog prava, a posebno pojma prava na slobodne i jednake izbore.
7. Treba obučiti sudije viših sudova, koji će od narednih izbora biti nadležni za lokalne izborne sporove, u cilju pravilnog razumevanja svih relevantnih instituta izbornog prava, a posebno pojma prava na slobodne i jednake izbore.
8. Najširu javnost (građane i građanke) treba informisati o izbornim pravima i instrumentima kojima mogu zaštititi izborna prava.

**ISBN-978-86-82332-02-2**

**cepri§**

Centar za pravosudna istraživanja

**Beograd  
2022**