

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**Заштита локалног изборног права у управном
спору пуне јурисдикције – са фокусом на локалне
изборе одржане 2020. године**

(мастер рад)

Ментор

проф. др Дејан Вучетић

Студент

Манојловић Наталија

Број индекса: М040/19 – О

Ниш, 2021.

Садржај

I. УВОД.....	4
II. ЦЕНТРАЛНИ ДЕО РАЗМАТРАЊА	8
1. Управни спор пуне јурисдикције.....	8
1.1. Управни спор	8
1.1.1. Појам и предмет управног спора и управни спор у позитивном праву	8
1.1.2. Настанак и развој управног спора у домаћем и у упоредном праву	11
1.1.3. Надлежан судски орган за решавање управног спора у Републици Србији.....	15
1.2. Спор пуне јурисдикције.....	17
1.2.1. Спор пуне јурисдикције (појам).....	17
1.2.2. Настанак, историјски развој управног спора пуне јурисдикције у домаћем и упоредном праву.....	20
1.2.3. Услови и ограничења за решавање спора у пуној јурисдикцији	21
1.2.4. Врсте спора пуне јурисдикције	26
2. Заштита локалног изборног права	31
2.1. Уопштено о изборном праву и изборном систему у Републици Србији, уз навођење чињеница које одликују изборе одржане у 2020. години	31
2.2. О заштити изборног права и локалног изборног права	35
2.3. Процедура и поступак заштите локалног изборног права у управном спору пуне јурисдикције.....	37
2.4. Правни инструменти.....	39
2.4.1. Приговор	41
2.4.2. Жалба.....	43
2.5. Заштита локалног изборног права у свакој од фаза изборног поступка	47
2.5.1. Заштита изборног права у фази формирања органа за спровођење избора.....	48
2.5.2. Заштита изборног права у фази кандидовања – пријем и проглашење изборне листе.....	49
2.5.3. Заштита изборног права у фази спровођења избора – гласања	50
2.5.4. Заштита изборног права у фази утврђивања и објављивања резултата избора.....	51
2.5.5. Заштита изборног права у фази потврђивања мандата.....	52

3.	Одлучивање у управном спору пуне јурисдикције	53
3.1.	Врсте одлука које доноси Управни суд у управном спору пуне јурисдикције	53
3.2.	Пресуда у управном спору пуне јурисдикције донета поводом заштите локалног изборног права.....	55
3.2.1.	Форма и садржина пресуде у управном спору пуне јурисдикције	57
3.3.	Доказивање одлучних чињеница у управном спору пуне јурисдикције.....	59
4.	Судска пракса	67
4.1.	Анализа пресуда Управног суда донетих у управном спору пуне јурисдикције поводом локалних избора одржаних 2020. године	69
4.1.1.	Одбијање проглашења листе у управном спору пуне јурисдикције	71
4.1.2.	Одбијање приговора у управном спору пуне јурисдикције	77
4.1.3.	Поништавање избора на бирачким местима у управном спору пуне јурисдикције	80
4.1.4.	Распуштање бирачких одбора у управном спору пуне јурисдикције	82
4.1.5.	Понављање избора у управном спору пуне јурисдикције.....	83
4.1.6.	Потврђивање мандата одборника у управном спору пуне јурисдикције.....	84
III.	ЗАКЉУЧАК.....	88
IV.	ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ	91
V.	ПОПИС ОСТАЛЕ ИСТРАЖИВАЧКЕ ГРАЂЕ	94
VI.	САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ	96
VII.	SUMMARY AND KEY WORDS	98
VIII.	БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА.....	100

I. УВОД

Још од давнина се говори о неким правима и обавезама. Шта су уопште права, а шта обавезе и коме она припадају? Права су некако људима увек била пријемчивија, од наравно било које обавезе, па предмет овог рада и јесте једно од многих зајамчених права из каталога људских права. Људска права су заснована на урођеном људском достојанству, она су универзална и неotuђива. Њихов концепт базиран је на идеји да људска бића, као њихови носиоци имају универзална, пре свега природна права или статус, независан од правне јурисдикције, држављанства, пола, вероисповести и многих других одређујућих фактора. Иако су дефинисана како међународним, тако и унутрашњим правом великог броја држава, за људска права се сматра да имају неки виши ниво и да поседују ванправни карактер, тј. фундаменталну моралну основу којом се регулише савремени геополитички поредак. Људска права су предмет заштите, пред многим институцијама у многим поступцима.¹

Изборно право или бирачко право једно је од најзначајнијих политичких права и састоји се у праву гласа. То је субјективно право грађана, односно држављана одређене државе. Важност остварења овог права огледа се у чињеници да је оно загарантовано Уставом, кроз темељна начела за његово остваривање, а даље је детаљно разрађено у изборним законима.² Садржано је у другом делу Устава Републике Србије и регулисано чланом 52 и гласи: „Сваки пунолетан, пословно способан држављанин Републике Србије има право да бира и да буде биран. Изборно право је опште и једнако, а избори су слободни и непосредни, а гласање је тајно и лично. Изборно право ужива правну заштиту у складу са законом.“

На изборима се остварује изборно право грађана. Грађани, Републике Србије, своје право остварују кроз неколико врста избора: председничке, републичке (парламентарне), покрајинске и локалне изборе. Конкретан предмет овог рада биће локални избори, односно градски или општински избори, уз то и избори за одборнике градских скупштина и то са фокусом на спроведене изборе у 2020. години. Јако је важно поштовање принципа које прокламује Устав, попут универзалности, неotuђивости и недељивости, те не само обезбеђивање једнаких услова за све учеснике у изборном процесу, већ и институционалних оквира, тако да буде обезбеђена слобода, али и легалан ток избора. Садржину изборног

¹ https://sr.wikipedia.org/wiki/Људска_prava;

² https://sr.wikipedia.org/wiki/biračko_pravo;

права чини материјално³ и процесно⁴ изборно право. Избори представљају један од најмасовнијих облика учешћа грађана у политици, у којем грађани искоришћавају своје грађанско, изборно право, загарантовано највишим правним актом државе, односно Уставом. Из тога произилази да искоришћавање овог права представља темељ и извор легитимитета целог система државне власти. За највећи број грађана, то је и једино учешће у политици.

Локално изборно право, у домаћем праву, прописано је у више аката у зависности од тога о којим се изборима ради. У првом реду нормирано је Уставом Републике Србије⁵. Посматрајући предмет овог рада, а то су локални избори, тачније заштита локалног изборног права у управном спору пуне јурисдикције, доносећи одлуке, надлежан орган штити ово право користећи се, пре свега, Законом о локалним изборима⁶, који је и најзначајнији правни извор за овај рад. Анализом одлука, донетих поводом заштите локалног изборног права, у наставку ће бити поменути и субсидијарни извори које је надлежан орган користио штитећи ово право, у материјалном смислу. Користећи се Законом о управним споровима⁷ и Законом о општем управном поступку⁸, ово право се штити процесно. Важно је истаћи и то да Републичка изборна комисија РС има мноштво правила, упутстава и образаца, који су веома значајни и корисни и који додатно појашњавају изборни процес, уз то се сходно примењују и одредбе других домаћих правних прописа, односно закона. Градови и општине, у којима се одржавају локални избори, имају и своје статуте и друге правне акте којима додатно уређују локални изборни процес, а који, такође, представљају значајне правне изворе. Постоји и мноштво иностраних докумената којима је регулисано изборно право, а неке од тих правних регулација ће се провлачити и кроз овај рад. Значај избора је велики, па самим тим и значај овог рада. Оно што се засигурно не може рећи јесте то да је ово чисто правна тема, већ је неминовно да се кроз ову тему провлаче примесе политике и њен аспект. На тај начин, тежи се унутрашњој равнотежи политичког система и функционисању државе као

³ Материјално изборно право је право (дужност) учесника у изборном поступку, која одређују њихов статус и улогу у изборном процесу.

⁴ Процесно изборно право чине правила, којима се уређује садржај и ток изборног поступка.

⁵ Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006.

⁶ Закон о локалним изборима, *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007, 34/2010 – одлука УС, 54/2011, 12/2020, 16/2020 – аутентично тумачење и 68/2020.

⁷ Закон о управним споровима, *Сл. гласник РС*, бр. 111/2009.

⁸ Закон о општем управном поступку, *Сл. гласник РС*, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење.

целине. Политички живот државе види се у сложености и озбиљности система заштите изборног права и великог интересовања за заштиту, па ће овај рад заправо показати, како надлежне институције кроз своје одлуке штите ово конкретно право. Важан допринос овом раду даће употреба разноврсних научних метода и то правно – догматског, упоредноправног, историјскоправног, дескриптивног, хипотетичко – дедуктивног, компаративног метода и метода анализе садржаја, чиме ће бити омогућено боље разумевање садржине овог права и његовог значаја, значаја демократије уопште, као извора самог изборног права...

Структурално посматрано рад се састоји од три целине, укључујући уводна и закључна разматрања. Прву целину представља уводни део из којег се види предмет, значај самог права и значај заштите, правни извори, коришћени методи у раду и циљ истраживања. Централни део разматрања биће састављен из четири дела, од којих први део носи назив „Управни спор пуне јурисдикције“. У овом делу биће детаљно објашњен појам, настанак и развој, врсте управног спора пуне јурисдикције и на који начин су локални избори повезани са овом врстом спора. „Заштита локалног изборног права у управном спору пуне јурисдикције пред Управним судом“ представља други део. У овом делу ће бити приказана процедура и процес заштите у односу на постојеће фазе локалног изборног поступка, као и којим правним инструментима се покреће поступак заштите. Трећи део носи назив „Одлучивање у управном спору пуне јурисдикције“, у овом делу ће бити приказане врсте одлука којима суд одлучује у изборним споровима, које су карактеристике пресуде донете у управном спору пуне јурисдикције, а којом је одлучивано о изборним споровима и заштити локалног изборног права. Уз то ће бити представљена и форма и садржина пресуде којом се одлучује о заштити локалног изборног права у управном спору пуне јурисдикције, али и на који начин се врши доказивање одлучних чињеница у овој врсти спора. Како је одлучивано у споровима поводом насталих изборних спорова у 2020. години, које су то најтипичније ситуације у којима су овлашћени субјекти тражили заштиту локалног изборног права од надлежног судског органа, и какве је одлуке, односно пресуде тај орган доносио, приказаће четврти део на који се ставља фокус пажње, а који носи назив „Судска пракса“. У овом делу биће извршена анализа пресуда Управног суда, донетих у управном спору пуне јурисдикције поводом локалних избора одржаних 2020. године, чиме се и

завршава разматрање у централном делу рада. Трећа целина односи се на закључна разматрања.

Циљ овог рада није само да укаже на појам, елементе, врсте и карактеристике овог политичког права, већ и да укаже и проучи његове недостатке, да нам приближи на који начин се ово право може заштити, али и да одговори на бројна питања која полазе из народа, јер су изборни спорови неизбежно на граници права и политике. Пре свега, да одговори на питање да ли је наша изборна пракса постала рутина и да ли је излазак на изборе право или можда ипак обавеза? Као и на то да ли постоје грешке, неодумице, неправилности у изборним поступцима и да ли се ради о некодификованом праву и одсуству професионалне изборне администрације? Замерки на овогодишње одржане локалне изборе има много, поготову када отворимо странице таблоида или питамо неке људе у нашој околини, али је јако важно да се нађе прави баланс између замерки грађана и јавног мњења, и надлежних органа за спровођење избора и државне власти. Дефинитивно је да за Управни суд, то проналажење баланса, није нимало лак посао и да је начело независности судства можда овде и најважније применити и одржати.

II. ЦЕНТРАЛНИ ДЕО РАЗМАТРАЊА

1. Управни спор пуне јурисдикције

Специфичност предмета овог рада биће приказана његовим рашчлањивањем у више наслова и поднаслова, обрађујући на тај начин сваки од његових саставних делова. Како бисмо што боље разумели који је циљ и колики је значај заштите локалног изборног права у управном спору пуне јурисдикције, у првом реду треба објаснити, шта је уопште управни спор, када и где је уопште настао, како је настао у нашој држави и на који начин се развијао.

Управни спор је главни вид судске контроле управе, односно спор о законитости коначног управног акта, како каже Милосављевић. Наиме, он напомиње да је судска контрола најважније средство спољне правне контроле управе, која се врши искључиво на спољну иницијативу странке из управног поступка или другог овлашћеног лица. Прве форме судске контроле настале су у Енглеској, док специјализована судска контрола потиче из Француске. Милосављевић сматра да је судска контрола управе, мислећи ту и на читаво модерно управно право, настала у склопу идеја о правној држави и владавини права. У ствари је важно подвести управу под право.⁹ Колико је важна судска контрола управе показује чињеница да је она предвиђена у многим државама и подведена под право. Свака од држава, нашла је одговарајући модел да пружи заштиту својим грађанима од потенцијалне самовоље управе.

1.1. Управни спор

1.1.1. Појам и предмет управног спора и управни спор у позитивном праву

Управни спор, се може дефинисати из различитих углова. Ипак, теоретичари би се углавном сложили да управни спор представља посебну врсту судске контроле над радом управе. Горан Бранковић, даље наглашава и то да један судски управни спор мора имати управни и особени квалитет, да би се могао означити управним. Како не постоји јединствени критеријум за одређивање појма управног спора, могуће је разликовати формални и материјални појам управног спора.¹⁰

⁹ Б. Милосављевић, *Управно право – треће измењено и допуњено издање*, Београд, 2010, стр. 315.

¹⁰ Г. Бранковић, *Судска пракса и управни спор – докторска дисертација*, Бања Лука, 2012, стр. 47 – 48.

Формално схватање управног спора и материјално схватање управног спора, би заправо представљали разлоге за вођење управног спора.

Спор се покреће и води, јер неки од овлашћених субјеката сматра да треба да оспори одређени коначни управни акт због његове незаконитости.¹¹ То се чини наравно, улагањем одређеног правног инструмента надлежном суду.

Осим што се управни спор покреће зато што неки од овлашћених субјеката, који има право на подношење правног инструмента, сматра да коначни управни акт има недостатак у погледу законитости, а који представља основ и разлог за покретање и вођење управног спора, Милков томе додаје, да странка може покренути управни спор против управног акта који је законит и који не садржи никакав недостатак, с тим да ће то погодити субјекта који је покренуо спор, тиме што ће суд донети пресуду којом ће одбити уложену тужбу као неосновану.¹² Овако заузет став Милкова потпуно је оправдан, што ће показати део рада у којем ће бити извршена анализа донетих судских пресуда Управног суда, поводом заштите локалног изборног права. Оно што треба разграничити на самом почетку јесте и то да се правни инструменти разликују по називу, у односу на оне који се користе у другим управним споровима, а који нису изборни. Стога код изборних спорова није реч о тужби, већ се код изборних спорова тај спор пред Управни суд износи изјављивањем жалбе, коју суд може одбити као неосновану, о чему је говорио Милков.

Разни теоретичари су груписали на неки свој начин разлоге за вођење управног спора, али су заправо, у начелу, они груписани на исти начин. Наиме, разлоге за вођење управног спора, односно разлоге за поништај управног акта је већина теоретичара груписала, на формално – правне и материјално – правне разлоге.

У формално – правне разлоге спадају:

- ненадлежност органа,
- битна повреда правила поступка, мислећи ту на формалне грешке и грешке у поступку, и
- неправилно утврђено чињенично стање.

У материјално – правне разлоге, сврстани су:

¹¹ М. Илић, *Управно право – универзитетски уџбеник*, Ниш, 2006, стр. 551.

¹² Д. Милков, *Управно право III – Контрола управе – шесто неизмењено издање*, Нови Сад, 2012, стр. 96.

- неправилно решавање правног питања, односно повреда материјалног прописа (правних правила), и
- злоупотреба овлашћења од стране органа који је донео акт.¹³

У складу са извршеном групацијом, управни акт може да се оспорава, ако у акту није уопште примењен одређен материјално – правни пропис, ако је акт донео ненадлежан орган, мислећи и на стварну и на месну ненадлежност и уколико се у поступку пре доношења акта није поступило по утврђеним правилима. Односно, да чињенично стање није потпуно и тачно утврђено и да је из утврђених чињеница изведен неправилан и погрешан закључак.¹⁴ Све у свему, Милков даје изванредан печат, када је реч о разлозима за вођење и покретање управног спора, наводећи да се управни спор може водити због било које повреде закона, као и то да су повреде наведене као типске у важећем Закону о управним споровима.¹⁵ У нашем домаћем праву, управни спор је регулисан Законом о управним споровима¹⁶. И могло би се рећи да је сврха управног спора у оцени законитости управних аката и других појединачних аката управе, од стране надлежних судова, којима органи државне управе, али и органи јединице локалне самоуправе, као и предузећа и друге установе и правна лица врше јавна овлашћења, решавајући на тај начин о правима и обавезама физичких и правних лица или других странака у појединачним стварима. Појам управног спора је тешко дефинисати, много је лакше дефинисати његов предмет, који представља акт управе против којег се заправо води спор. Када смо разграничили сада, да је предмет управног спора акт управе против којег се води спор, управни спор би се најкраће могао дефинисати као „судски спор о законитости коначног управног акта“. Образложење за овакво дефинисање налази се у томе да у спору суд врши контролу управе, тако што на основу поднете тужбе, преиспитује законитост управног акта и изриче своју оцену о томе да ли је акт законит или не. Суд је тај који увек цени законитост коначног управног акта, па у складу са тиме, наводи да се пред судом не може наћи управни акт који нема својство коначности.¹⁷ Осврћући се на овакво дефинисање управног спора, опет треба обратити пажњу на чињеницу да предмет овог рада треба сместити у поменуте оквире, тачније, да се правни инструменти у многоме разликују,

¹³ С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, *Управно право – општи део*, Београд, 2002, стр. 704 – 707.

¹⁴ Н. Стјепановић, С. Лилић, *Управно право – општи део*, Београд, 1991, стр. 384.

¹⁵ Д. Милков, *op.cit.*, стр. 96.

¹⁶ Закон о управним споровима, *Сл. гласник РС*, бр. 111/2009.

¹⁷ Б. Милосављевић, *op.cit.*, стр. 320.

барем термилошки ако ништа друго, баш као и сам ток управног спора, који упоређујући га са редовним делује као „скраћени“, због брзог преласка у домен судског одлучивања о заштити локалног изборног права, о чему ће детаљније бити речи у наставку. Притом, код изборних спорова, предмет нису само коначни управни акти, већ се ради и о појединачним правним актима.

Суштина је да одређивање појма управног спора прописује свака држава сходно свом систему, правном и управном и према сопственим потребама, да нема универзалне дефиниције. Ипак Димитријевић сматра да се може као заједничко констатовати да управни спор представља „судску контролу законитости коначних управних аката или је предмет проширен на све појединачне акте управе (укључујући и управне уговоре), а у неким системима се иде најшире и на опште акте управе и материјалне акте, као предмет управно судске контроле јавне управе.¹⁸ Овако свеобухватна дефиниција је корисна за читаоце и све оне који се баве проучавањем овог института, јер даје јасан преглед шта све управни спор представља и помаже у специфичним споровима, као што је овај, да се лакше дође до неопходних закључака и да се издвоје елементи који су саставни део, у нашем случају, заштите локалног изборног права у управном спору пуне јурисдикције.

1.1.2. Настанак и развој управног спора у домаћем и у упоредном праву

Суштина дефинисања управног спора, огледа се у контроли рада управе. Наиме, управни спор заправо представља правни механизам, којим се контролише управа судским путем, како би се заштитила права и интереси грађана. Циљ овог механизма је да на ефикасан начин обезбеди законитост рада управе и представља важан елемент правне државе. Суштина управно – судске заштите је у контроли управног деловања, и то у конкретним управним стварима и пружању поуздане правне заштите од незаконитих аката управне власти. Институт управног спора, настао је у савременом праву.¹⁹ Ако нема законитости нема ни правне државе, а где нема правне државе ту влада анархија и безвлашће. За век у којем живимо, такво понашање људи изазвало би последице по читав један народ, али и човечанство.

¹⁸ П. Димитријевић, *Управно право – општи део – треће измењено и допуњено издање*, Ниш, 2016, стр. 525.

¹⁹ *Ibid.*, стр. 519.

Колико дугу традицију има управни спор, најдетаљније је приказао Милков анализирајући упоредно – правне системе, ближе објашњавајући настанак и развој управног спора у упоредном праву. Он сматра да се настанак и развој управног спора везују за тренутак институционализације управе, односно њеним подвођењем под право из периода Француске револуције из 1789. године, то се Француска сматра колевком управног спора. Карактеристично за француски систем је постојање посебних и специјализованих судова, који су одвојени од редовних. Управни судови су били независни, али и повезани са управом, практично су били њен саставни део. Док се настанак и развој управног спора везује за настанак и развој Државног савета и како каже Милков „кроз еволуцију локалних управних судова“. Данас Државни савет у Француској има и саветодавну улогу, али и улогу највишег управног суда и сматра се другом инстанцом у односу на постојеће локалне управне судове, али потпада под извршну власт. Година 1872. сматра се прекретницом за Државни савет као Управни суд у правом смислу те речи. Паралелно су се, уз Државни савет развијали и локални управни судови.

Када је у питању Немачка, развој управног спора у овој држави се разликује. Судска контрола се разликовала у појединим немачким државама до 1871. године. Управни спор и Управни суд су први пут установљени 1863. године у Бадену. Једна од карактеристика која се везује за Немачку и тај период, јесте да нема једног управног суда, који је установљен за целу државу. Тек је после Другог светског рата установљен Савезни управни суд, док је поступак пред управним судом кодификован тек 1960. године. Данас се управни спор у Немачкој води на нивоу савеза и у појединим покрајинама, у којима постоје управни судови и виши управни судови. Седиште Савезног управног суда је у Берлину и он поступа само по правним средствима, употребљеним против одлука управних судова у покрајинама.

У Аустрији управни спор је уведен 1867. године, али је у пракси заживео тек 1875. године, када је установљен и Управни суд, који је почео са радом годину дана касније. Значајне реформе десиле су се у периоду до 1945. године, када је установљен поново засебан Управни суд у Бечу. У Аустрији нема локалних управних судова, већ само Савезни управни суд.

За англосаксонске земље попут Енглеске, Белгије, САД-а, може се рећи да се уобичајени управни спор није ни развио. У Енглеској су за спорове настале између појединца и државне

управе надлежни редовни судови, који поступају по правилима општег – грађанског права. Почетком двадесетог века образована су специјална тела, као посебни судови у појединим областима. И у САД – у је ситуација као у Енглеској, то нема уобичајених управних судова, нити управног спора, али постоје специјализовани судови у појединим областима, баш као у Немачкој. Године 1982. оформљен је Суд за жалбе Сједињених Држава, са проширеном надлежношћу.

У Белгији је 1946. године образован Државни савет, по угледу на француски правни систем, до тада су спорове решавали судови опште надлежности.²⁰

Стјепановић је извршио анализу, настанка и развоја управног спора и управног судства за још неке од држава у доба СФРЈ. У Италији је 1842. године уведена судска контрола над радом управе, преко Државног савета, а 1865. године та надлежност пренета је на редовне судове. Велика надлежност за расправљање управних спорова о повреди правних интереса, дата је Државном савету 1889. године. Локални управни судови су уведени 1890. године и имали су „ограничену материју јурисдикције“. Судски значај Државног савета био је уведен 1907. године, када је по жалбама против његових одлука одлучивао Касациони суд.

У Мађарској је основан 1883. године Финансијски управни суд, а 14 година касније и Општи управни суд, који је преузео надлежности претходног суда. Овај суд, не само да је ништио, већ је и мењао управне акте, утврђивао чињенично стање, одржавао усмене расправе...

У Хрватској није било управног суда општег карактера, већ само финансијског. У Босни и Херцеговини није постајала, уопште, институција административног правосуђа. У Црној Гори је Устав из 1905. године и Закон о уређењу Државног савета из 1906. године ставио у надлежност Државног савета да решава по жалбама против министарских решења у спорним административним питањима, а решења Државног савета била су обавезујућа за министре.²¹

О настанку института управног спора и судској контроли управе говори и Томић, који напомиње да се још у Уставу из 1869. године говори о судској контроли управе у Србији. И

²⁰ Д. Милков, *op.cit.*, стр. 53 – 58.

²¹ Н. Стјепановић, *Управно право у СФРЈ – општи део – уџбеник за студенте права*, Београд, 1978, стр. 776 – 778.

да је још у члану 90 тач. 3 овог Устава писало да је још тадашњи Државни савет, орган који датира из 1805. године, разматрао и решавао жалбе против министарских решења у спорним административним питањима. Томић је анализирајући касније донете уставе и законе до 1952. године, односно до завршетка Другог светског рата утврдио да је својевремено Државни савет имао својство Управног суда, као и да је судио у административним споровима. Међутим, он за годину увођења управног спора узима 1952. годину, за коју се сматра да је управни спор постављен као облик судске контроле над законитошћу управних аката, односно над законитошћу решавања у управним стварима.²²

Оно што је приметно јесте да управни спор регулише велика већина држава света одредбама својих закона, што показује значај заштите права која се штите у управном спору. Колика је ефикасност и стручност управних органа у домаћој држави и свету важно је питање, јер нерегуларности у њиховом поступању последица су покретања управних спорова пред Управним судом, као надлежним органом за решавање насталих управних спорова. Стога је важно, заштити права грађана од самовоље управних органа. Такође, јасно видимо и да, иако настао у савременом праву, овај институт има дугу традицију и да се на њему годинама уназад радило и да је претрпео доста измена, али да је у суштини остао исти. Значај судског надзора над законитошћу рада управе и институт управног спора, најбитнија су питања управног права сваке државе. Јасно произилази да је управни спор најзначајнији вид судског надзора законитости управног акта, те да учинковитост рада управе и овог правног института зависи од судског надзора. Бавећи се анализом управног спора и пре свега његовим значајем у Европској заједници, Ђерђа, наводи и да је правно нормирање овог института једно важно политичко питање.²³ Из претходно поменутог, јасно се види колики је значај управног спора и у међународном праву. Уз то ћу се поново осврнути на то да предмет овог рада неспорно има примесе политике, да је заправо на маргини права и политике. Све ово је показатељ цикличне повезаности института из различитих сфера, који чине једну правну државу. Долазимо до онога, о чему је било речи на почетку, о линији која дели право и политику. О томе да су постојеће гране власти повезане и да свеукупно чине

²² З. Томић, *Управни спор и управно судовање у савременој Србији – Неки реформски проблеми и правци новелирања – изворни научни рад, Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, Сплит, 2010, стр. 23 – 25.

²³ Д. Ђерђа, *Управни спор у Европској заједници – прегледни научни чланак, Зборник радова Правног факултета свеучилишта у Ријеци, бр. 2, Ријека, 2006*, стр. 913 – 917.

једну правну државу, а да ту исту државу воде лица, која су између свега осталог, пре свега политичари.

Постоји прека потреба за брзим и ефикасним остварењем заштите права појединца, а то значи и пребацивање политички осетљивих послова управе у надлежност судова, као независних органа у начелу, који не зависе од јавног мњења и политичког опортунитета. Из свега наведеног, долазимо до закључка колики је значај заштите локалног изборног права у изборним поступцима и значај њиховог решавања у управном спору, односно у управном спору пуне јурисдикције, као једној од врсти управног спора.

1.1.3. Надлежан судски орган за решавање управног спора у Републици Србији

Локално изборно право је политичко право, које је загарантовано највишим правним актом Уставом, и као такво ужива заштиту. Заштиту правима грађана треба да пружи суд, као орган који је независан од извршне власти и који је непристрастан у одбрани законитости, каже Милосављевић. Он се осврнуо и на препоруку Савета Европе о судској контроли управних аката од 2004. године и на стандарде који су њоме прописани. Истичући да судску контролу треба да врше независни и непристрасни судови установљени законом, организовани као управни судови или као део система редовног судства.²⁴ Ово показује још једном, колики се значај придаје заштити права и у међународном праву.

У праву Републике Србије, надлежан орган за решавање свих врсти управних спорова у првом и једином степену је Управни суд, који је суд републичког ранга. Наше управно судство може се сврстати у француски модел судске контроле управе, као система специјалног управног судства. Тачније, од 01.01.2010. године Закон о уређењу судова из 2008. године је у члану 29 предвидео почетак рада Управног суда, који је јединствен за целу територију Србије и у чијој ће надлежности бити суђење свих управних спорова.²⁵

Оправдано би се поставило питање, шта је са ванредним правним средствима? Доношењем важећег Закона о управним споровима²⁶, мали број чланова регулисао је надлежност судова. Важећи члан закона прописује да у поступку по захтеву за преиспитивање судске одлуке против одлуке Управног суда одлучује Врховни касациони

²⁴ Б. Милосављевић, *op.cit.*, стр. 315 – 316.

²⁵ З. Томић, *op.cit.*, стр. 23 и 25.

²⁶ Закон о управним споровима, *Сл. гласник РС*, бр. 111/2009.

суд у већу од три судије.²⁷ Неспорно је, да ванредних правних средстава генерално има и да се изјављују Врховном касационом суду, међутим када говоримо о изборним поступцима, тачније о предмету овог рада, заштити локалног изборног права, морамо напоменути да могућност изјављивања ванредних правних средстава на одлуке суда у тим предметима, није могуће. То је регулисано посебним законом, односно Законом о локалним изборима, који се примењује као „lex specialis“, по важећој правној доктрини која гласи „lex specialis derogat legi generali“.

Претходно смо одредили предмет управног спора, у Републици Србији. Важећи Закон о управним споровима²⁸ проширује круг аката, који могу да буду предмет управног спора у односу на неке раније прописе. Тако да може бити оспорена и законитост других коначних појединачних правних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, а у погледу којих у одређеном случају није предвиђена другачија судска заштита законом, али и законитост других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено. Предмет спора може да буде и законитост ћутања управе²⁹ и акцесорни захтев за повраћај одузетих ствари или накнаду штете, која би жалиоцу у нашем случају била нанета извршењем акта који се оспорава.³⁰

Управни спор могу да покрену физичка и правна лица и друге странке у појединачним стварима, али и државни органи, међу које спада и јединица локалне самоуправе, група лица (грађана), ако могу да буду носиоци права и обавеза о којима се решавало у управном поступку.³¹ Спор заправо представља одређену врсту сукоба, где се појављују две стране које имају супростављене захтеве, а њихов спор решава суд. Код управног спора, спор се води између странке на коју се управни акт односи, на једној страни, док је на другој страни државни орган који је донео оспорени управни акт, за који се сматра да је повредио право странке или њен правни интерес, а који је заснован на правном пропису.³² Када говоримо о контролним овлашћењима, нема контроле целисходности оспореног акта. Управни суд контролише сва правна и сва чињенична питања, уз то и правно везане елементе

²⁷ Б. Милосављевић Б., З. Томић, *Коментар закона о управним споровима са судском праксом*, Београд, 2010, стр. 488.

²⁸ Члан 3 Закона о управним споровима, *Сл. гласник РС*, бр. 111/2009.

²⁹ Члан 15 Закона о управним споровима, *Сл. гласник РС*, бр. 111/2009.

³⁰ *Ibid.*, члан 15.

³¹ Члан 11 став 2 Закона о управним споровима, *Сл. гласник РС*, бр. 111/2009.

³² М. Илић, *op.cit.*, стр. 543.

дискреционих управних аката. Основни задатак суда је да контролише да ли је у акту, који је донет по слободној оцени, орган прекорачио границе законског овлашћења и да ли је такав акт донет у складу са циљем у којем је овлашћење дато. У домаћем праву, односно управном спору, сваки пут мора да дође до оцене законитости оспореног акта и наравно санкционисања његове незаконитости поништавањем, да би се уопште и могло одлучивати о управној ствари.³³ Управо је то и суштина управног спора, у супротном би он био беспредметан. Да је оспорени акт у свему законит, до његовог оспоравања не би дошло, нити би било потребе за вођењем управног спора. Међутим, ни у једној грани права, у ма којој држави не постоји случај да сви раде по закону, јер би онда цео свет био идеалан, а то дефинитивно није случај.

1.2. Спор пуне јурисдикције

1.2.1. Спор пуне јурисдикције (појам)

Да бисмо одредили појам спора пуне јурисдикције, нужно је било, претходно, одредити шта се подразумева под управним спором. Једна од основних врсти управног спора јесте управни спор пуне јурисдикције, који је један од предмета овог рада. Стога је јако важно препознати оформљене критеријуме за препознавање његовог облика, ради разумевања његове примене, али и ради његове веће заступљености у пракси, како би била остварена нека од основних, фундаменталних начела. Његов значај није само важан у домаћем праву, већ је он проучаван у различитим националним правним системима и подсистемима, о чијој заступљености је већ било речи. Пре самог дефинисања појма спора пуне јурисдикције, важно је рећи да се ова врста спора, у пракси, јако ретко користи и да Управни суд који има овлашћење да одлучује на овај начин, своје овлашћење неискоришћава у пуном обиму.

Управним спор пуне јурисдикције подразумева, не само поништавање управног акта, већ и овлашћење суда да мериторно реши спорну управну ствар. Када суд утврди да је управни акт незаконит, он не само да поништава управни акт, већ пресудом решава управну ствар, а тако донета пресуда у свему замењује поништени управни акт.³⁴ Из овог јасно произилази да после доношења овакве пресуде, фактички за управу посла више и нема. Тако донета

³³ В. Цуцић, *Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте*, Београд, 2015, стр. 334.

³⁴ Б. Милосављевић, *op.cit.*, стр. 321.

пресуда, представља извршну исправу.³⁵ Миле Илић, такође, дефинише спор пуне јурисдикције на овај начин, али и додаје да „суд има пуна овлашћења“ у овој врсти управног спора, тако што решава конкретну управну ствар и пресудом замењује оспорени незаконити акт, који поништава у судском поступку, сматрајући притом да у нашем праву, овај спор не постоји у чистом облику.³⁶

Оно што је засигурно, у домаћем праву, увидом у судске пресуде Управног суда, може се утврдити колико суд мало користи своје овлашћење за одлучивање у овој врсти спора. Рекло би се, да теоретичари заиста, доста пажње посвећују обради овог института, са надом да ће тиме подстакнути судије и законодавце да више примењују исти у пракси. Овог става је и Васиљевић који, такође, каже да су ретки случајеви одлучивања на овај начин у досадашњој судској пракси. У прилог томе иде и чињеница да суд настоји да указује управном органу на правилну примену Закона о општем управном поступку, како би му помогао и подстакло да сам реши управну ствар, што је вероватно последица поделе власти. Прави управни спор је касаторни, док се мериторно решавање сматра изузетком и представља додатну могућност. Оно што је ипак приметно, каже Васиљевић, јесте да се у новом и важећем Закону о управним споровима ипак много више пажње посветило овом институту, који има много више законских решења, и прилично је широко постављен.³⁷

Одредбе члана 43 Закона о управним споровима, пружају могућност подносиоцу правног инструмента да тражи од суда да својом пресудом сам реши управну ствар, што опет не представља обавезу за суд, јер он није везан тим захтевом, али је обавезан да наведе разлоге зашто тај захтев није усвојио. Такође, спор пуне јурисдикције је законски искључен када је предмет управног спора управни акт, који је донет по дискреционој оцени.

Одређујући појам спора пуне јурисдикције, примећујемо широк обим овлашћења које суд има. Карактеристичан назив овог института је управо последица ширине и потпуности овлашћења, односно у пуноћи овлашћења које суд има. Та „пуна овлашћења“ дају могућност суду, да када установи да је нападнут акт незаконит, да исти поништи и упусти

³⁵ Б. Милосављевић, *Управно право – приручник за полагање правосудног испита*, Београд, 2003, стр. 117.

³⁶ М. Илић, *op.cit.*, стр. 548.

³⁷ Д. Васиљевић, *Спор за поништај управног акта и спор пуне јурисдикције по новом Закону о управним споровима Србије, Правни живот – часопис за правну теорију и праксу, број 10*, Београд, 2010, стр. 362 – 365.

се у суштинско решавање управне ствари, да не само одлучи о законитости, већ пресудом реши спор у садржинском смислу, преузимајући од управе њена „изворна овлашћења“.³⁸

У томе и јесте сврха управног спора пуне јурисдикције, не дужити поступак, ефикасно, брзо и по праву поступити и заштити право грађана. Коришћењем овако датог „пуног обима“ овлашћења, даје се могућност суду да поступи по свим Уставом и законима прописаним основним начелима, али и оно што је најважније да се самим тиме стварно одлучи о праву када му треба пружити заштиту, што је и циљ његовог постојања.

Један од теоретичара, који је можда и највише пажње посвећивао овој врсти спора у прошлом веку, анализирајући овај институт у домаћем и у упоредном праву јесте Поповић Славољуб. Он је извршио поделу управних спорова, на спорове пуне јурисдикције и спорове о законитости управних аката. За спор пуне јурисдикције је том приликом рекао, да се приликом решавања управног спора може догодити да решење тог спора пређе „границе декларативног управног спора“, мислећи ту на спор за поништај акта управе. Дефинисао је спор пуне јурисдикције, као спорне ситуације у којима „суд располаже не само овлашћењем декларације или анулације, већ он може заменити својом одлуком оспорени акт управе и наредити различите репарације и реституције које произилазе из начела законитости“.³⁹ Као што видимо, и Поповић се осврће на претходну причу о начелима и њиховом значају.

У саму срж управног спора пуне јурисдикције улази Лука Драгојловић, који каже да „основ тужбе за спор пуне јурисдикције може да буде повреда субјективног права из закона или правног правила или повреда неког субјективног права признатог по другом правном основу. По тужби пуне јурисдикције спор се покреће непосредно, поводом субјективних права произашлих из правних аката. Оно што се оспорава или тражи да се призна није незаконитост аката него субјективно право, произашло из неког акта, тражи се да се утврди да ово право постоји и да треба пружити задовољењу странки у спору. У спору пуне јурисдикције суд решава као непосредно питање неку индивидуалну правну ситуацију. Суд има да оснује, утврди, измени или укине неку индивидуалну правну ситуацију. По правилу, радиће се о повреди неког субјективног права и тужилац захтева да се исправи та повреда. Предмет спора је субјективно право, које проистиче из самог управног акта или које је повређено радњом управе, предмет спора је увек нека индивидуална правна ситуација и

³⁸ М. О. Рађеновић, *Право управног спора*, Бања Лука, 2010, стр. 58 – 59.

³⁹ С. Поповић, *Управни спор у теорији и пракси*, Београд, 1968, стр. 32 – 33.

спор има субјективни циљ. Садржина спора је пуно судовање. Суд оснива, утврђује, мења или укида неку правну ситуацију, решава мериторно сам управно – правни однос уместо органа управе. Ступивши на место органа, суд мења односно замењује управни акт својом пресудом и сада је она доказ постојања правног односа, а не управни акт. Ако утврди постојање тог права или интереса, односно да је повређен неки од њих, суд их непосредно штити осуђујући као страну у спору нарушитеља, да их уважава и испуњава активном или пасивном радњом. Спор пуне јурисдикције би био по садржини потпуни спор, јер у спору припада суду последња реч.⁴⁰ Лука Драгојловић је управо и изнео све оно што је суштина управног спора пуне јурисдикције, а поготову на посредан начин показао значај заштите локланог изборног права. Поента је да се лицу врати ускраћено му субјективно право донетим управним актом, оспоравајући тај акт подношењем жалбе Управном суду. Рокови су кратки и нема времена за поновним враћањем органу управе на одлучивање о праву, па је важно да суду припадне последња реч, како би се учињена повреда што пре исправила.

На самом крају, код одређивања појма спора пуне јурисдикције опет је нужно поменути његов међународни и инострани значај. Љубодраг Пљакић, приказао је тај значај преламајући однос судске и извршне власти. Наиме, он је тај однос приказао кроз „оцену законитости аката извршне власти у поступку код управног судства“, објашњавајући владавину права и степен заштите људских права и слобода зајамчених Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, демократичношћу и цивилизованим односом једног друштва.⁴¹ Не само да је свака држава регулисала овај институт сопственим законодавством, већ је он зајамчен и другим актима којима је право различитих држава повезано, дајући му на тај начин један универзалан и светски значај.

1.2.2. Настанак, историјски развој управног спора пуне јурисдикције у домаћем и упоредном праву

Настанак спора пуне јурисдикције треба везати за француско право, као последицу створене заблуде. Последица избегавања неспоразума и заблуде око поделе управног спора,

⁴⁰ Л. Драгојловић, *Спор пуне јурисдикције у праву СФРЈ – докторска дисертација одбрањена на Правном факултету Универзитета у Сарајеву*, Београд, 1977, стр. 71, 73, 78 и 79.

⁴¹ Љ. Пљакић, *Управни спор пуне јурисдикције, Избор судске праксе – научни, стручни и информативни часопис*, бр. 4, Београд, 2019, стр. 16.

довела је управо до настанка спора пуне јурисдикције. Крајем 19. века Е. Laferrière, тадашњи потпредседник Државног савета у Француској, предложио је класификацију и ову врсту спора, која се једноставно звала управни спор, назвао је управни спор пуне јурисдикције, због специфичности које га одликују и садржине овлашћења коју управни судија има.⁴² Карактеристично за француско право јесте, да се ова врста спора може водити у вези са питањима из области изборног права.⁴³

У домаћем праву, према ранијем Закону о управним споровима, управни спор за поништај управног акта био је правило, а управни спор пуне јурисдикције изузетак. И ранији Закон о управним споровима је дефинисао спор пуне јурисдикције као „корак даље у заштити права грађана и других носилаца права и интереса као и законитости“, то се у овој врсти спора обезбеђивала пуна заштита и правним интересима, али и правима странака.⁴⁴

1.2.3. Услови и ограничења за решавање спора у пуној јурисдикцији

Претходно одређивање појма спора пуне јурисдикције, показало је која су то и колики обим овлашћења поседује судија Управног суда. Неминовно је да се теоретичари, што у домаћем, што у упоредном праву, слажу око дефинисања појма, исто тако и законодавци у различитим државама прибегавају регулисању управног спора пуне јурисдикције на исти или приближно сличан начин, уз нека мања и незнатна одступања. Међутим, одлучивање у спору пуне јурисдикције трпи извесна ограничења, односно услове, које је неопходно претходно испунити.

Постоје два кључна услова за решавање насталих спорова у управном спору пуне јурисдикције, а то су услов:

- природа ствари, и
- поуздан чињенични основ.⁴⁵

⁴² D. Giltard, *Le recours de pleine juridiction – изворни знанствени рад, Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, Сплит, 2009, стр. 524.

⁴³ М. О. Рађеновић, *op.cit.*, стр. 59.

⁴⁴ Д. Васиљевић, *op.cit.*, стр. 360 – 361.

⁴⁵ Члан 43 став 1 Закона о управним споровима, *Сл. гласник РС*, бр. 111/2009.

Када бисмо посматрали ове услове из положаја обичног грађанина, који нема неких нарочитих правних знања, много би нам јасније било да претпоставимо значење услова „поуздан чињенични основ“, од услова „природа ствари“. Посматрајући и анализе разних теоретичара права, рекло би се да је неким од њих теже да одреде суштину законског израза природе ствари, стога ћемо се прво посветити управо дефинисању тог услова, који као правни стандард остаје и у теорији и у пракси споран.

Предраг Димитријевић каже, да овај услов, мислећи на услов природа ствари, има посебну и деликатну функцију, односно да се односи на природу управне ствари, као процесне претпоставке за поступање суда у управном спору пуне јурисдикције, које му даје овлашћење да се упусти у мериторно решавање управне ствари. Како он каже „природа ствари једноставно допушта или не, даје процесну могућности или не даје“ суду, да осим поништавања оспореног акта пресудом и реши управну ствар, која је била предмет решавања поништеног управног акта. Природа ствари не дозвољава да се донесе пресуда у спору пуне јурисдикције када су у питању дискрециони управни акти, тачније они могу да буду само предмет оцене законитости у управном спору. Законодавац, заправо, помиње услов природа ствари као опредељење суда у конкретном случају, дискреционо оцењујући да ли „природа управне ствари погодује мериторној решавајућој судској пресуди којом би се заменио поништени управни акт“. Из свега би произашло, да суд „по логици ствари“ може да одлучује и о питањима целисходности у конкретном случају, јер суд одлучује о свим управним питањима уместо органа управе у управном спору пуне јурисдикције.⁴⁶

Рађеновић Мирјана се, такође, осврће на то да у закону није прецизирано када природа ствари допушта вођење спора пуне јурисдикције, али да се могу одредити ситуације у којима је могуће, и оне у којима није могуће водити овакав спор. Наиме, она ту убраја ситуацију када је предмет управног спора акт којим је тужиоцу наметнута нека обавеза, па када се у управном спору такав акт поништи, суд нема онда о чему да одлучује мериторно, због чега је спор ове врсте искључен. Спор пуне јурисдикције је искључен и када је циљ да се оспорава целисходност управног акта у којем се од стране управе врши слободна или дискрециона оцена, коју је помињао и Димитријевић, јер то не би дозволила природа ствари. Ситуација

⁴⁶ П. Димитријевић, *op.cit.*, стр. 528 – 529.

у којој је могуће водити спор пуне јурисдикције, јер то дозвољава природа ствари, јесте када орган управе донесе управни акт којим одбије захтев странке.⁴⁷

Лилић напомиње да се за спор пуне јурисдикције, пошто се у њему решава и сама управна ствар тако што се судском пресудом замењује у потпуности поништени управни акт, може рећи да се у њему на посредан начин може водити управни спор и против целисходности управног акта.⁴⁸

Тумачењем Лилићевог става, рекло би се да он говори о хипотетичкој могућности да се посредно одлучује о целисходности. Наиме, Управни суд није овлашћен да у овој врсти спора одлучује о целисходности оспореног акта, јер Управни суд није овлашћен да у овој врсти спора одлучује о целисходности оспореног управног акта, баш као што кажу Рађеновић Мирјана и Вук Цуцић, о чијим ставовима овим поводом је већ било речи. Међутим, овај став би се могао протумачити на тај начин да судије Управног суда то не чине стварно, већ да својим поступањем то чине на неки посредан начин, а не директно се упуштајући, јер такво овлашћење немају.

Суд у сваком конкретном случају цени, да ли природа ствари дозвољава одлучивање у пуној јурисдикцији, узимајући у обзир спорни однос, материју која је била предмет управног поступка, јер има оних односа у којима је тешко или немогуће судско поступање на овај начин. Спор пуне јурисдикције води се када се може постићи сврха спора, а пример за то би била ситуација у којој је орган управе ускратио остваривање неког права, па ће суд решавајући управну ствар, странци којој је право ускраћено, признати то право. Треба поменути и још један пример у којем је могуће водити спор пуне јурисдикције, а то је случај када је странка безуспешно тражила од органа управе да јој се нека обавеза умањи или укине.⁴⁹ Чињеница је да сам суд цени да ли природа ствари дозвољава да он донесе о њој мериторну одлуку, те да својим актом замени управни акт. При оцени треба поћи и од тога да ли ће технички или правни разлози бити сметња да суд прибави све оно што му је

⁴⁷ М. О. Рађеновић, *op.cit.*, стр. 59.

⁴⁸ С. Лилић, *Управно судство и нови Закон о управним спорима*; у: Перовић С. (ур.), *Зборник радова са Саветовања правника – Актуелна питања југословенског судског, радног и управног законодавства*, Београд, 1998, стр. 270.

⁴⁹ С. Голијанин, *Управни спор пуне јурисдикције у законодавству Републике Српске*, у: Николић З. (ур), *Зборник радова Правног факултета у источном Сарајеву, број 5*, Пале, 2009, стр. 300.

потребно да донесе или изда управни акт.⁵⁰ Чини се да су поменути теоретичари узели у обзир сваку ситницу, како би на што бољи начин приказали овај услов. Други услов је чини се лакше дефинисати, јер у теорији и пракси не ствара проблеме приликом тумачења и примене. Лука Драгојловић се са тиме не би сложио, сматрајући да „доста дилема изазива ова претпоставка и да су нека схватања ограничавајући фактор у примени пуне јурисдикције“. Он помиње, да према једном гледишту заступљеном у правној литератури „суд може мериторно да реши ствар само онда када је на потпуно и правилно утврђено чињенично стање погрешно примењен материјални пропис, чиме се сужава простор за коришћење пуне јурисдикције само на случајеве, где је спорно једино правно питање“. Уколико би суд примењивао пуну јурисдикцију само онда када је споро правно питање, тада би материјална садржина диспозитива судског акта била увек различита од садржине поништеног управног акта. Док према другом гледишту, суд може мериторно да реши ствар, ако подаци поступка управног и судског пружају поуздан основ. То судска пракса није у дилеми, сматра Драгојловић, да ли суд може да утврђује чињенично стање, те да уколико то не чини онда су други разлози ограничавајући фактор за то.⁵¹

Други услов, такође, суд цени у сваком конкретном случају, обзиром на законску формулацију да је законодавац имао у виду како резултате управног поступка, тако и управно – судског поступка и да у складу са законом, суд може и сам да утврђује чињенично стање у управном спору.⁵²

Томић указује, да је решавање управног спора, још у југословенском праву почивало на принципу да суд решава спор на подлози утврђених чињеница, али да то може и сам да утврди и на тако утврђеним чињеницама заснује одлуку. Наравно, такво поступање суда је условљено тиме да је у управном поступку било „битних мањкавости“, што је онемогућило правилну примену материјалног прописа у конкретном случају, због непотпуно утврђеног чињеничног стања и неправилно изведеног закључка, као и због учињених битних повреда правила одредаба управног поступка.⁵³

⁵⁰ Л. Драгојловић, *op.cit.*, стр. 93.

⁵¹ *Ibid.*, стр. 93, 94 и 95.

⁵² С. Голијанин, *op.cit.*, стр. 301.

⁵³ З. Томић З., *Управно право – управна контрола управе – II проширено издање*, Београд, 1990, стр. 447.

У нашем праву, усвојен је систем где суд има право да улази у испитивање чињеничног стања и да поништи управни акт, онда када утврди да надлежни органи нису правилно и потпуно утврдили чињенично стање. У неким случајевима код нас, суду се дозвољава не само да уђе у критику чињеничног стања које је управа утврдила, него и да сам утврђује чињенично стање и да сам спроведе поступак доказивања.⁵⁴

Приметили бисмо да је из свега претходно наведеног, код другог услова изузетно важно да чињенице, које чине подлогу оспорене одлуке, буду утврђене квалитетно и да су притом довољне за судско одлучивање. Док код природе ствари треба имати у виду сложеност и врсту управне ствари.⁵⁵

Уколико услови за одлучивање у овој врсти спора буду испуњени, нема сметњи да суд искористи дато му овлашћење и одлучи у управном спору пуне јурисдикције. Свему овоме треба додати и то да уколико суд одлучује у спору пуне јурисдикције у целини у меритуму, он може одлучити и да поступак обустави, што представља процесно питање. Ово стога, што суд не може да одлучи да прекине поступак, са позивом на спор пуне јурисдикције, због решавања неког претходног питања, а да онда касније орган управе настави поступак, када се стекну поново услови, јер то онда не би било одлучивање у спору пуне јурисдикције, сматра Пљакић.⁵⁶

Осим постојећих услова, постоје и два ограничења која спречавају одлучивање у управном спору пуне јурисдикције.

Члан 43 став 5 Закона о управним споровима⁵⁷ још помиње и то да ће суд, у случајевима када би поништење оспореног акта и поновно вођење поступка пред управним органом причинило штету подносиоцу правног инструмента, која би била тешко надокнадива, сам утврђивати чињенично стање, и одлучивати у спору пуне јурисдикције, ако такав спор није законом искључен. Из претходно цитиране законске одредбе помиње се да спор не буде

⁵⁴ С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, *op.cit.*, стр. 705 – 706.

⁵⁵ Б. Милосављевић, *op.cit.*, стр. 321.

⁵⁶ Љ. Пљакић, *op.cit.*, стр. 17.

⁵⁷ Закон о управним споровима, *Сл. гласник РС*, бр. 111/2009.

законом искључен, док би се друго органичење односило на управни акт донет по дискреционој оцени, о чему је било речи, и који је регулисан истим чланом истог закона.

Пљакић има резерву у односу на законско ограничење предвиђено чланом 43 став 3 Закона о управним споровима⁵⁸, што поткрепљује тиме да је таква одредба у супротности са суштином судске власти. Сматрајући да нема проблема, који пред судом не може бити пресуђен и о којем суд не може имати мишљење. Ако је у некој материји потребно имати посебна стручна знања, онда ће суд иста обезбедити уз помоћ доказних средстава. Стога је неоправдано дозволити искључење спора пуне јурисдикције посебним законима.⁵⁹ Доказна средства која се користе у управном поступку, а предвиђена Законом о општем управном поступку су много шире прописана од оних која се користе у управним споровима, о чему ће бити речи у поглављу о доказивању одлучних чињеница у управном спору пуне јурисдикције.

1.2.4. Врсте спора пуне јурисдикције

У овом делу рада, биће извршена подела управног спора пуне јурисдикције. Како бисмо боље разумели на који начин се штити локално избрно право у овој врсти спора, неопходно је било претходно појмовно одредити неке од главних елемената, које чине подлогу и дају основ за подвођење предмета овог рада тим оквирима. Одређујући врсте спора пуне јурисдикције, предмет овог рада биће смештен и детаљно ће бити образложено зашто припада одрђеној врсти.

Вук Цуцић је у својој докторској дисертацији узимајућу одређени критеријум, извршио поделу управног спора пуне јурисдикција на:

- управну и неуправну пуну судску јурисдикцију,
- накнадни и претходни спор пуне јурисдикције,
- позитивни и негативни спор пуне јурисдикције,
- обавезни и факултативни спор пуне јурисдикције,

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Љ. Пљакић, *op.cit.*, стр. 17.

- спорове пуне јурисдикције одређене генералном клаузулом и одређене позитивном енумерацијом,
- првостепене и инстанционе спорове пуне јурисдикције,
- једностепене и двостепене спорове пуне јурисдикције,
- опште и посебне спорове пуне јурисдикције, и
- пуну судску јурисдикцију у ауторитативним и неауторитативним стварима.⁶⁰

Поред свих претходно наведених, он наводи још једну поделу која је карактеристична за немачко и француско право, односно правни систем, стога она неће бити обрађена.

Према критеријуму правне природе судског поступања, управни спор пуне јурисдикције поводом заштите локалног изборног права можемо сврстати у управну пуну судску јурисдикцију (мешовиту (судско – управну) пуну јурисдикцију), уз постојећу поделу на неуправну пуну судску јурисдикцију, као другу поделу према овом критеријуму. Разлог оваквог сврставања, говорећи о предмету овог рада огледа се у томе да пуна јурисдикција, поводом локалних изборних спорова и поступака, има обележје мешовитог, судског и управног поступања. То су случајеви у којима суд, по решавању управно – судске ствари, тј. по одлучивању о законитости оспореног акта или поступања управе, одмењује управу у њеној правној делатности. Овде суд решава сам управну ствар, схваћену у најширем, формалном смислу, као делатност стављену у надлежност управе. Говорећи о накнади штете причињене управном делатношћу, Управни суд у својим пресудама поводом заштите локалног изборног права у управном спору пуне јурисдикције, не одлучује о причињеној штети, односно не одлучује о начину отклањања последица њених незаконитих штетних поступака.

Следећа подела управног спора пуне јурисдикције била би на накнадни и на претходни спор пуне јурисдикције. Према предмету овог рада, заштита локалног изборног права сврстала би се у накнадни спор пуне јурисдикције, односно у једну од подврсти накнадног спора пуне јурисдикције. Ово је подврста спора пуне јурисдикције у којој суд мења вољу управе и дефинитивно уређује појединачну правну ситуацију, која одговара заштити локалног изборног права. То су случајеви у којима суд само уклања оспорени акт управе

⁶⁰ В. Цуцић, *op.cit.*, стр. 354 – 366.

(управни акт), тако да тиме дефинитивно уређује појединачну правну ситуацију. Нема потребе за накнадним правним деловањем управе, односно реч је о накнадној забрани правног деловања управе у том конкретном случају. Суд у овој подврсти спора пуне јурисдикције, може да измени изричиту вољу управе, те да дефинитивно, на другачији начин, уреди појединачну правну ситуацију, тиме што би оспорени акт изменио или заменио, што он приликом заштите локалног изборног права и чини.

Даља подела управног спора пуне јурисдикције била би, на негативан и на позитиван спор пуне јурисдикције, према начину дефинитивног уређивања појединачне правне ситуације. Овде бисмо наш предмет сврстали у негативан спор пуне јурисдикције, и то у накнадни негативан спор. У њему суд уклања акт којим је управа уредила једну правну ситуацију, тако да сва права и обавезе проистекле из таквог акта престају.

Према критеријуму обавезности суда да одлучи у пуној јурисдикцији, у следећој подели на факултативни и обавезан спор пуне јурисдикције, предмет овог рада би потпао у обавезан спор пуне јурисдикције, а то су ситуације у којима је законодавац одредио да суд мора дефинитивно да уреди конкретну правну ситуацију, па макар и уз испуњење одговарајућих услова. Одређивање припадности овој подели не доводи се у питање, обзиром да Закон о локалним изборима⁶¹ то у свом члану 55 став 2 прописује, јер Управни суд предмет не враћа управи на поновно одлучивање, већ ће уложени жалбу уколико је не усвоји, одбацити као неблаговремену, непотпуну или недозвољену или ће исту одбити као неосновану.

Следећа подела спорова пуне јурисдикције, према начину законодавног одређивања спорова пуне јурисдикције, била би на оне одређене позитивном еnumerацијом и на оне одређене системом генералне клаузуле уз евентуалну негативну еnumerацију, у које би се уврстио и предмет овог рада, по критеријуму начина законодавног одређивања спорова пуне јурисдикције. У домаћем правном систему, спор пуне јурисдикције одређен је генералном клаузулом. Наиме, спорови пуне јурисдикције одређени системом генералне клаузуле би били случајеви у којима је пуна јурисдикција допуштена у свим управним областима,

⁶¹ Закон о локалним изборима, *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007, 34/2010 – одлука УС, 54/2011, 12/2020, 16/2020 – аутентично тумачење и 68/2020.

односно врстама управних спорова, у шта би се спор поводом заштите локалног изборног права дефинитивно убројао.

У нашем праву, примењен је комбиновани модел, односно мешовити систем, то значи да се управни спор може водити поводом сваког управног акта, осим када је законом утврђено да се не може водити, што значи да је код нас усвојен систем генералне клаузуле, комбинован са системом негативне енумерације, а задатак је суда да провери да ли се ради о изузетку, поводом кога се не може водити управни спор.⁶²

Извршену поделу на првостепене и инстанционе и поделу на једностепене и двостепене, смештањем предмета овог рада, било би лакше објединити. Спор поводом заштите локалног изборног права, је јако тешко уврстити у неку од ових подела. Наиме, требало би га сместити у инстанциони спор пуне јурисдикције, јер о њему одлучује судска инстанца. Међутим, општинска/градска изборна комисија је та која у првом и једином степену одлучује о праву овлашћеног лица, односно његовим улагањем правног средства на одлуку општинске/градске изборне комисије, спор излази пред Управни суд први пут, који одлучује о заштити локалног изборног права, као инстанциони орган. У Републици Србији не постоји оформљен првостепени Управни суд, већ је он једини суд који пружа судску заштиту, док следећа судска инстанца одлучује по ванредним правним лековима, којих у овим споровима нема. Тако бисмо овде говорили о ситуацији у којој у пуној јурисдикцији одлучује Управни суд надлежан у управном спору пуне јурисдикције, који је уједно и једина и највиша управно – судска инстанца.

Код поделе на опште и посебне спорове пуне јурисдикције, предмет овог рада треба сместити у спор посебне надлежности из истог разлога, из којег је заштита локалног изборног права била сврстана у обавезни спор пуне јурисдикције.

У домаћем спору пуне јурисдикције, задатак Управног суда, је да измени коначну правнорелевантну изјаву воље управе. Тачније, да је замени својом, што је најчешће случај. Свако поступање суда је ауторитативно, који са позиције државне власти разрешава појединачне спорне ситуације. Последња подела пуне судске јурисдикције би била на пуну јурисдикцију у неауторитативним стварима и у ауторитативним стварима. Заштита

⁶² М. Илић, *op.cit.*, стр. 546.

локалног изборног права би се дефинитивно остварила у пуној јурисдикцији у ауторитативним стварима, а то су они управни спорови који су пресуђени у пуној јурисдикцији, а чији је предмет била оцена законитости ауторитативног акта управе – управног акта. Важно је и то да је спор покренут у сврху уклањања или измене оспореног управног акта, што даје прилику управној инстанци да одмени управу у њеном ауторитативном поступању, односно да донесе одлуку уместо ње, која би иначе била предмет управног акта, што Управни суд поводом предмета овог рада, управо и ради.

2. Заштита локалног изборног права

Да бисмо говорили о заштити локалног изборног права, првенствено је требало у кратким цртама се упознати са неким елементарним стварима, јер како сам већ поменула овде није реч о чисто правној теми, већ она тежи ка политичкој сфери, а чињеница је да нису сви заинтересовани за политику, стога своје право не искоришћавају у пуном обиму. Из тог разлога, биће дефинисано изборно право као Уставом загарантовано право, изборни поступак и изборна процедура, који су законски регулисани у Републици Србији и повдом којих се пружа заштита у управном спору пуне јурисдикције.

2.1. Уопштено о изборном праву и изборном систему у Републици Србији, уз навођење чињеница које одликују изборе одржане у 2020. години

Као што је већ било речи на самом почетку овог рада, изборно право спада у ред права које је загарантовано највишим правним актом државе – Уставом Републике Србије⁶³. Регулисано је чланом 52 и подразумева опште и једнако право гласа, слободне и непосредне изборе и тајно и лично гласање и оно што је најважније ужива правну заштиту у складу са законом. Наиме, изборно право је заправо бирачко право, субјективно право једног грађанина, које чине две компоненте:

- активно бирачко право – право грађана да бирају, и
- пасивно бирачко право – само право да се буде кандидат на изборима.

Посматрајући правно – теоријски аспект бирачког права, оно је лично политичко право грађана, па се често назива изборним правом или правом гласа. Оно је лично природно право које припада сваком грађанину, као носиоцу дела народне суверености истиче Блажић. Он сматра да грађани вршећи избор представника, заправо врше јавну функцију, а не своје лично право.⁶⁴ Мишљења сам да већина грађана размишља на овај начин, што је последица слабог искоришћавања овог права или не барем у пуном обиму, јер народ једне државе није ни свестан колику моћ има да промени оно што га евентуално чини незадовољним или гласа

⁶³ Устав Републике Србије, , *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006.

⁶⁴ Ђ. Блажић, *Бирачко право – управно – правни аспект*; у: *Перовић С. (ур.), Зборник радова са Саветовања правника – Актуелна питања југословенског судског, радног и управног законодавства*, Београд, 1998, стр. 292 – 293.

за оно што жели да задржи и што му се допада, јер бирачко право одавно више није питање унутрашњег права.

Бирачко право се састоји у давању свог гласа одређеном кандидату на изборима, који се одржавају у једној држави. Могло би се рећи да врста изборног права прати врсту избора. Локално изборно право остварује се на локланим изборима, у јединици локалне самоуправе. Како за локалну самоуправу каже Симић, она представља битан елемент сваког европског политичког система и праксе посматрано у дужем периоду, њена организација је од изузетног значаја за остварење њене функције, њених темељних облика, општине и града.⁶⁵ Локална самоуправа има одређене опште елементе који су битни за њу, као категорију политичког система.⁶⁶ Своје бирачко право (изборно право) грађани остварују изласком на расписане изборе, републичке, председничке, покрајинске и за овај рад важне локалне изборе. Избори заправо представљају поступак, који чини низ процесних радњи, које су јасно прописане. Локални изборни поступак се спроводи ради избора одборника у скупштину јединице локлане самоуправе, мислећи под тиме на изборе за одборнике општинских и градских скупштина, а ускоро ће у Републици Србији бити и правих избора за савете месних заједница.

Да би један изборни поступак био демократски, без дискриминације, он мора да буде нормиран и одређен јасним правилима, рад надлежних поступајућих изборних органа треба да буде транспарентан, важно је да грађани могу да учествују у њему, без дискриминације по било ком основу и да њиховом изборном праву буде обезбеђена адекватна правна заштита у уређеном систему заштите изборног права, што треба да чини једне слободне и фер изборе. Закон о локалним изборима⁶⁷ у првом реду регулише ток локалних избора, међутим како је регулисано чланом 58 овог закона и низ одредаба и изборних радњи Закона о избору народних посланика⁶⁸ примењују се и код избора одборника у скупштине јединица

⁶⁵ М. Симић, *Локална самоуправа – опита разматрања*; у: Миладиновић В. (ур.), *Локална самоуправа у теорији и пракси, Зборник резимеа*, Ниш, 1996, стр. 35.

⁶⁶ Б. Давитковски, *Локална самоуправа - појам и елементи*; у: Миладиновић В. (ур.), *Локална самоуправа у теорији и пракси, Зборник резимеа*, Ниш, 1996, стр. 6.

⁶⁷ Закон о локалним изборима, *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007, 34/2010 – одлука УС, 54/2011, 12/2020, 26/2020 – аутентично тумачење и 68/2020.

⁶⁸ Закон о избору народних посланика, *Сл. гласник РС*, бр. 35/2000, 57/2003 – одлука УСРС, 72/2003 – др. закон, 75/2003 – испр. др. закона, 18/2004, 101/2005 – др. закон, 85/2005 – др. закон, 28/2011 – одлука УС, 36/2011, 104/2009 – др. закон, 12/2020 и 68/2020.

локалне самоуправе. Осим наведених закона, ту је и низ других закона који се примењују када је реч о локалним изборима, локалном изборном праву и његовој заштити у управном спору пуне јурисдикције.

Пропорционални изборни систем, данас је важећи систем у Републици Србији. У Србији, на свим нивоима власти, постоји исти тип изборног система. Затворена изборна листа, са јединственом изборном јединицом, са великим бројем кандидата, правом политичких субјеката да слободно одређују изабране посланике или одборнике, невезано за њихова места на листи, уз тзв. „бланко оставке“, у суштини представља посредне изборе и везани мандат, који одборнике трансформише у страначке делегате.⁶⁹

Локални изборни поступак има свој ток који чини скуп изборних радњи, уједно он има као и сваки други изборни поступак своје фазе: фазу кандидовања, фазу спровођења избора, фазу утврђивања и објављивања резултата. На крају последње фазе врши се расподела и додељивање мандата и долази до престанка мандата претходно изабраним одборницима. На неким бирачким местима се појављује, евентуално, потреба за понављањем избора. Свака фаза је изузетно значајна и могуће је да дође до повреде локалног изборног права у било којој од њих, па ће у наставку бити обрађена свака од ових фаза у поступку пружања заштите пред судским органом. Осврнућу се на претходно поменути законску регулативу о сходној примени Закона о избору народних посланика, па ћу рећи да би основна подела локалних избора била на редовне и ванредне изборе. У Републици Србији се одржавају редовни избори за одборнике општинских и градских скупштина, осим у оним у којима одборницима није истекао мандат. У 2020. години одлука о расписивању избора за одборнике скупштина градова и скупштина општина у Србији не односи се на општине у којима су одржани ванредни избори, попут скупштине града Зајечара, Бора и Београда и скупштине општина Косјерић, Лучани, Неготин, Аранђеловац, Мајданпек, Мионица, Прешево, Медвеђа, Кула, Дољевац, Кладово и Смедеревска Паланка, у којима су одржани ванредни избори од 2017. године до 2019. године.⁷⁰

У даље извршеној разради и анализи закона, важно је поменути да су непосредно пред изборе одржане у 2020. години, измењени Закон о избору народних посланика и Закон о локалним изборима, приликом чијих измена су уведене значајне промене у поступку

⁶⁹ Д. Голић, В. Теодоровић, *Изборни систем у Србији – изборна геометрија и изборна математика – монографска студија*, Нови Сад, 2016, стр. 354 и 356.

⁷⁰ <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/3124/izbori-2020/3993679/lokalni-izbori-srbija.html>.

расподеле мандата. Законски изборни праг за учешће у расподели мандата смањен је са 5% на 3% бирача који су гласали. На изборним листама сада мора бити најмање 40% мање заступљеног пола, тако што ће у сваких пет кандидата на изборној листи бити два кандидата из реда мање заступљеног пола, чиме се подстиче заступљеност жена у представничким телима. Које ће изборне листе добити статус изборне листе националне мањине одлучиваће Републичка изборна комисија, односно, у изборима одборника, изборне комисије јединица локалне самоуправе. Одборници се бирају на основу листа политичких странака, тј. њихових коалиција, али и листа које предложи групе грађана, а одборнички мандати се расподељују између поменутих изборних листа, и то сразмерно броју добијених гласова које је освојила свака од изборних листа. У јединицама локалне самоуправе, у којима живи становништво мешовитог националног састава, мора се омогућити сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама јединица локалне самоуправе, у складу са Уставом, али и чланом 9 Закона о локалним изборима⁷¹. Изборе за одборнике спроводе изборне комисије јединица локалне самоуправе и бирачки одбори, како је предвиђено чланом 10 истог закона.

Још један важан закон који треба поменути, а без којег би остваривање права било онемогућено јесте Закон о јединственом бирачком списку⁷². Наиме, јединствени бирачки списак представља јавну исправу, у којој се води јединствена евиденција држављана Републике Србије који имају бирачко право. Упис у њега је услов за остваривање бирачког права, води се по службеној дужности, сталан је и подлеже редовном ажурирању. Део бирачког списка за подручје јединице локалне самоуправе, као поверен посао, ажурира општинска, односно градска управа. Бирача који није уписан у бирачки списак уписује у исти до његовог закључења општинска, односно градска управа. Бирача који има боравиште у иностранству, а који поднесе захтев за упис у бирачки списак непосредно општинској, односно градској управи или преко дипломатско – конзуларног представништва Републике Србије у иностранству, у бирачки списак уписује општинска, односно градска управа по месту његовог пребивалишта у земљи.⁷³ У складу са чланом 6, Закон о јединственом бирачком списку карактерише једна новина, а то је упис према месту боравишта, те

⁷¹ Закон о локалним изборима, *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007, 34/2010 – одлука УС, 54/2011, 12/2020, 26/2020 – аутентично тумачење и 68/2020.

⁷² Закон о јединственом бирачком списку, *Сл. гласник РС*, бр. 104/2009 и 99/2011.

⁷³ *Ibid.*, члан 1, 2 и 5.

могућност за гласање бирача ван пребивалишта. У складу са чланом 24, овај Закон се примењује на покрајинске, односно локалне изборе.

Заправо, органи који спроводе локалне изборе су органи чији се акти, донети у било којој фази локалног изборног поступка, оспоравају пред Управним судом, када се овлашћена лица обраћају овом судском органу ради заштите „повређеног“ локалног изборног права. Органи за спровођење избора су изборна комисија јединице локалне самоуправе и бирачки одбори.⁷⁴ Изборна комисија ради у:

- сталном саставу – тај састав чине именовани чланови, и
- проширеном саставу – тај састав чине опуномоћени чланови.⁷⁵

Бирачки одбори, такође, раде у сталном и проширеном саставу.⁷⁶ Миленковић наводи да су за свој рад органи надлежни за споровођење локалних избора, одговорни органу који их је именовао. То значи да је изборна комисија јединице локалне самоуправе одговорна скупштини јединице локалне самоуправе, док су бирачки одбори одговорни изборној комисији. Он се осврће и на случај истовременог расписивања избора на сва три нивоа власти, када структура надлежних органа за непосредно спровођење избора може бити измењена. До овог одступања може да дође само на основу подзаконских аката Републичке изборне комисије и односе се само на локалну самоуправу, тачније на локалне изборе.⁷⁷ Видевши, из изложеног, шта све чини изборно право и изборни поступак, начињен је темељ, који води до поглавља у којем ће бити обрађен главни предмет рада, а то је заштита локалног изборног права. Све претходно је било нужно представити да би се што боље разумео ток, процедура и поступак заштите овог права, који одликује велики број специфичности.

2.2. О заштити изборног права и локалног изборног права

Видели смо у претходним поглављима са колико елемената (института) се треба претходно упознати, да би смо схватили значај и суштину локалног изборног права и да би

⁷⁴ Члан 1 Закона о локалним изборима, *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007, 34/2010 – одлука УС, 54/2011, 12/2020, 26/2020 – аутентично тумачење и 68/2020.

⁷⁵ *Ibid.*, члан 13.

⁷⁶ *Ibid.*, члан 16.

⁷⁷ Д. Миленковић, *Органи надлежни за спровођење избора – појам и облици изборне администрације (управе) у Србији*; у: Николић О., Бурић В. (ур.), *Избори у домаћем и страном праву*, Београд, 2012, стр. 195 – 197.

се оно као такво адекватно заштитило. Ова потреба је постајала, још у време Југославије. Изборно право се не може ограничити само на прокламације, већ оно захтева посебне мере заштите. Непостојање ефикасне заштите изборног права, које је фундаментално и политичко право број један, умањује његову праву и стварну вредност и своди га на флуидно право и фикцију писаног текста устава. Поменута неефикасност се односи и на активно и на пасивно бирачко право, и доводи до умањења заинтересованости грађана за изборе. Још у том периоду, ово право било је нападнуто, угоржено и сведено на пуку формалну процедуру у највећем броју случајева, у којој грађани буду манипулисани системом избора и подвалама у изборном поступку. Изманипулисано изборно право, тежак је болесник нашег правног и политичког система, што озбиљно упозорава на околност да правне државе не може бити све док ово фундаментално право човека и грађанина не буде апсолутно заштићено и остварено. Конторла и заштита изборног права су, нарочито, постале значајне у вишепартијском систему, када на изборе излазе бројне политичке странке са различитим предизборним активностима и са различитим изборним програмима. Треба се осврнути на искуство других земаља, мислећи на Француску, САД, Швајцарску и друге, где законитост споровођења избора у највећој мери зависи од ефикасне контроле, а тиме и заштите изборног права и од институција које ово право штите. „Заштиту изборног права грађана не треба схватити само као субјективно право човека на одбрану од државе, већ и као нужност и обавезу државе да ова права брани од саме себе у циљу доприноса њиховој примени и њиховом уживању.“ Заштита не зависи само од институција и органа контроле и заштите уставности и законитости, већ и да је цео друштвени и политички проблем детерминисан бројним другим факторима и околностима, који на већи или мањи начин утичу на остваривање права грађана. Заштита зависи од позиције целокупног друштва, његове организованости и спремности, а нарочито од оних који су на власти.⁷⁸

Гледајући изборе, изборни поступак и процедуру и све у вези са самим изборним правом и његовом заштитом и у 21. веку, могло би се рећи да се ништа није значајно променило тим поводом. Као напредак, у односу на тај период, приметно је установљење Управног суда, као институције за заштиту изборног права и стављање му у надлежност решавање изборних спорова, односно пружање заштите, како на републичком, тако и на локалном и на

⁷⁸ Д. Кулић, *Заштита изборног права*; у: *Јовичић М. (ур.), Архив за правне и друштвене науке*, Београд, 1990, стр. 176 – 173 и стр. 183.

покрајинском нивоу. Самим посматрањем поступка одлучивања о заштити локалног изборног права у управном спору пуне јурисдикције, долазимо до закључка да се њиме спречава стално пребацивање у одлучивању између судске инстанце и управног органа. Увођење овог спора је, скоро сигурно, проистекло из потребе за повећањем делотворности судске заштите и временског скраћења целокупног поступка остваривања и заштите изборног права грађана. За овај рад је то посебно важан разлог, због законом предвиђених кратких рокова за поступање поводом заштите локалног изборног права, а све ради убрзања у дефинитивном решавању насталог спора. Због тога је у нашем праву изузетно значајан настанак спора пуне јурисдикције, који је законодавац предвидео, како би странка брже остварила своја права и како би се на тај начин повећала ефикасност заштите, како орган управе који је донео незаконит акт, о истом не би морао поново да одлучује у истом предмету.

2.3. Процедура и поступак заштите локалног изборног права у управном спору пуне јурисдикције

У поступку заштите изборног права, суд сходно примењује одредбе закона којим се уређује поступак у управним споровима.⁷⁹ Како је предвиђено наведеним чланом, у наставку ће бити приказан однос Закона о локалним изборима и Закона о управним споровима, као и неколико разлика које показују специфичност и својственост процедуре и поступка насталог поводом одражних локалних избора.

Правећи паралелу са другим правним системима, у вези са регулацијом ове материје, једна од приближних нашем систему била би она у Републици Црној Гори, коју је обрадио Блажић, истичући нека становишта. Наиме, он је, у односу на време остваривања заштите бирачког права, извршио поделу на:

- заштиту бирачког права пре одржавања избора, и
- заштиту бирачког права у току одржавања избора.

А онда је у односу на карактер заштите, односно у односу на врсту органа, који обезбеђује заштиту бирачког права, направио поделу на:

⁷⁹ Члан 54 став 3 Закона о локалним изборима, *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007, 34/2010 – одлука УС, 54/2011, 12/2020, 26/2020 – аутентично тумачење и 68/2020.

- управно – правну заштиту,
- судску заштиту, и
- уставно – судску заштиту.

Он наводи да су управно – правна заштита и редовна судска заштита карактеристичне за предизборни поступак заштите бирачког права, мислећи ту на утврђивање бирачког права и упис у бирачки списак. Сматра, да уставно – судска и специфична управно (изборно) – правна заштита одликују повреду бирачког права у поступку одржавања избора. Специфичан облик управне (изборне) заштите бирачког права, каже он, врше и одговарајуће изборне комисије у току изборног поступка. Сваки бирач, кандидат и подносилац изборне листе, може да захтева заштиту бирачког права, подносећи приговор као редовно правно средство за заштиту бирачког права у току изборног поступка, против одлука, радњи или пропуста бирачких одбора општинској изборној комисији. Судску заштиту обезбеђује Врховни суд Црне Горе у управном спору, поводом поднетих тужби грађана за поништај управних аката органа локалне управе, којима је повређено бирачко право. Уставно – судску заштиту бирачког права, у току одржавања избора обезбеђује Уставни суд Црне Горе подношењем жалбе, као правног средства против решења Републичке изборне комисије, којима је одбачен или одбијен приговор.⁸⁰

Претходни приказ заштите изборног права у Републици Црној Гори, представља добар темељ и подлогу за разумевање поступка и процедуре заштите локалног изборног права у управном спору пуне јурисдикције пред Управним судом у Републици Србији. Избори и престанак мандата одборника скупштине јединице локалне самоуправе, нису уређени само Законом о локалним изборима, већ и Законом о општем управном поступку и Законом о управним споровима. Изборне спорове на свим нивоима суди Управни суд, док је надлежност овог суда, као специјализованог, одређена Законом о уређењу судова, за контролу свих аката и појединачних правних аката за које није надлежан други суд. У изборном праву, надлежност је одређена посебним законима.⁸¹

Заштиту изборног права обезбеђује надлежна изборна комисија јединице локалне самоуправе и надлежан Управни суд. У складу са чланом 51 Закона о локалним изборима,

⁸⁰ Ђ. Блажић, *op.cit.*, стр. 307 – 309.

⁸¹ Љ. Пљакић, *Политичка странка као предлагач изборне листе, Избор судске праксе – научни, стручни и информативни часопис*, Београд, 2012, стр. 34.

сваки бирач, кандидат за одборника и предлагач кандидата има право на заштиту изборног права, по поступку утврђеном овим законом. Наиме, странке у управном спору су тужилац, који је одређен поменути чланом 51 Закона о локалним изборима, тужени орган би био управни орган, односно изборна комисија јединице локалне самоуправе. Предмет управног спора, како је предвиђено чланом 14 Закона о управним споровима, представља коначни управни акт. Међутим, поред основног предмета управног спора, који је најчешћи у пракси, у мањем броју случајева управни спор се може водити и против других појединачних правних аката, који нису управни акти, а који су ипак предвиђени Законом о управним споровима из 2009. године, подељених у две групе. Предмет нашег интересовања су, управо, акти из друге групе. Где предмет управног спора могу да представљају и други појединачни правни акти, ако је то законом изричито предвиђено. Ни ти акти не представљају управне акте, а о њиховој законитости би се вероватно одлучивало у неком другом поступку. Законодавац није изричито предвидео да се повера њихове законитости врши у управном спору, а то је управо случај са изборним прописима. Предвиђено је, да се против решења изборне комисије изјављује жалба суду, који одлучује уз сходну примену правила о управним споровима, тако да ови акти представљају предмет управног спора и Закона о управним споровима, чији се прописи потупно примењују.⁸²

Поступак заштите покреће се подношењем адекватних правних инструмената надлежном органу, о чему ће бити речи у наредном поглављу. Када дође до ситуације да се настали спор изнесе пред Управни суд, он ће донети мериторну и адекватну, одлуку, тако што поднету жалбу може одбацити или одбити и поступак обуставити или жалбу уважити доносећи одлуку која у свему замењује поништени акт. Као што је већ речено, против одлука суда у изборним поступцима, не могу се изјавити ванредна правна средства. Поступак одликује и низ других специфичности, који су изведени од стране аутора овог рада, анализом пресуда донетих у овој материји, а тичу се доказног поступака о чему ће бити речи.

2.4. Правни инструменти

Управни спор пуне јурисдикције, у којем се штити локално изборно право, је по много чему специфичан, па се тако и правни инструменти којима се користе овлашћени субјекти

⁸² Д. Милков, *op.cit.*, стр. 86 – 87.

разликују од оних редовних. Сам ток управно – судског поступка је другачији, одликује га низ специфичности. Сходно томе, да би оштећени гласачи, политичке партије или посматрачи могли да заштите своје локално изборно право, правна регулатива треба да им обезбеди механизме, односно правне инструменте, који ће им омогућити да траже помоћ због коначне одлуке изборне комисије јединице локалне самоуправе. То значи да ће правни инструменти заштите испунити своју улогу, ако су ефикасни, доступни и уколико не стварају велике материјалне трошкове, како је и прописано утврђеним законским начелима.

Када се осврнемо на изборни поступак, карактеришу га неминовно кратки рокови, па је стога пут до судске заштите краћи, него када су у питању други управни поступци. Тај краћи пут до судске заштите се огледа у томе што нема улагања жалбе вишој изборној комисији, нити се на одлуку „највише“ изборне комисије може поднети тужба самом суду и на тај начин се оштећеном у изборном поступку пружити одговарајућа заштита, јер таквог органа нема. Важно је, правном регулативом, предвидети обавезну могућност укидања одлука изборне комисије. Из претходног произилази да правни инструменти, који стоје на располагању овлашћеним субјектима у изборном поступку јесу, најпре, приговор у првом степену, који се изјављује изборној комисији, а на решење донето по изјављеном приговору, може се изјавити жалба, коју оштећени користи како би своје „повређено“ локално изборно право заштитио пред надлежним судом у судском поступку. Да не би дошло до заблуде, неопходно је рашчланити предвиђени поступак. Наиме, поступак по приговору је управни поступак, о којем одлучује изборна комисија као управни орган, због неправилности у некој од фаза изборног поступка, и фактички тај управни поступак је једноступен, јер нема „више“ изборне комисије, односно „вишег“ управног органа који би одлучио по поднетом приговору. Изборна комисија, као управни орган, доноси решење по приговору, окончава првостепени поступак, односно долази до окончања управног поступка. Следећи поступак који се може покренути је управно – судски поступак, који је такође једноступен. Овде се ради о судском поступку, пред Управним судом, као надлежним органом, уједно је то и последња инстанца у којој се одлучује о заштити локалног изборног права. Управни суд је једноступени суд, а у изборном поступку, о чему је већ претходно било речи, нема изјављивања ванредних правних средстава Врховном касационом суду, за преиспитивање коначне судске одлуке. Стога је ово последња и једина могућност за заштиту локалног

изборног права, што је последица кратких рокова прописаних Законом о локалним изборима.⁸³

Управни суд је заузео централно место у решавању по жалбама, поднетим на одлуке изборних комисија јединица локланих самоуправа. Против сваког решења изборне комисије јединица локалних самоуправа, донетог по приговору, може се поднети жалба Управном суду. Овај суд одлучује по жалби, сходном применом одредаба закона којим се уређује поступак у управним споровима, из чега произилази да је примена Закона о управним споровима од велике важности и у изборним поступцима. Колики је Управни суд кориговао, кроз свој рад, незаконитости у раду изборне комисије биће приказано у делу у којем ће бити анализирани пресуде донете поводом локалних избора одржаних у 2020. години.

2.4.1. Приговор

Приговор је један од постојећих правних инструмената, којим се штити изборно право у поступку заштите изборног права. Могло би се рећи да постоје две основне врсте приговора, као почетног средства у овом поступку заштите. Први приговор се изјављује против одлука изборне комисије, а други против радњи или пропуштања бирачког одбора, због неправилности у поступку спровођења изборних радњи. Приговор се не може користити против одлуке о расписивању избора, коју доноси председник Народне скупштине, како је предвиђено одредбом члана 8 Закона о локланим изборима. Наиме, како је већ и речено, бирач, кандидат за одборника или предлагач кандидата имају право да поднесу приговор изборној комисији јединице локлане самоуправе због постојећих, односно начињених неправилности у поступку кандидовања, спровођења, утврђивања и објављивања резултата избора, као фазама изборног поступка. Од дана када је донета одлука, односно када је извршена радња или учињен пропуст, у складу са чланом 52 Закона о локланим изборима, приговор се подноси у року од 24 часа. Оно што се често занемарује, јесте чињеница да тај рок истиче сутрадан у 24 часа.

⁸³ Закон о локалним изборима, *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007, 34/2010 и 54/2011.

Већ више пута помињана околност је та да су сви рокови у изборном поступку императивни, хитни и да на њихово рачунање не утичу нерадни или дани празника, као што је случај са роковима у општем управном поступку, који су регулисани у четвртој глави Закона о општем управном поступку. Приговори се сматрају поднесцима, који се могу поделити на неколико различитих врста, а све у зависности од тога на коју се неправилност или незаконитост односе, тачније на шта се њима указује, што је прописано Законом о општем управном поступку, док су појединости прописане одредбама Закона о локалним изборима. Важно је да наводе из приговора потврђују претходно изнете примедбе, које су иначе унете у записник о обављању појединих радњи у изборном поступку. То се односи и на одговарајуће доказе, којима активно легитимисани учесници поступка заштите изборног права могу потврдити своје наводе. У принципу, приговори се састављају у слободној и писаној форми. У њему треба да буду истакнуте најважније чињенице које указују на постојеће неправилности, као и докази који поткрепљују постојање тих неправилности на које се скреће пажња. Уз то, треба да садрже и име, презиме и адресу подносиоца приговора и последње, али и најважније захтев за отклањање неправилности који се упућује изборној комисији.⁸⁴

О приговору, изборна комисија одлучује доношењем решења, које се по доношењу доставља подносиоцу приговора у року од 48 часова од пријема приговора. Уколико је приговор усвојен, изборна комисија тада поништава одлуку или радњу, против које је уперен приговор.⁸⁵ Као што је већ речено, приговори изјављени изборној комисији деле се на:

- приговор против одлука, тачније решења или записника изборне комисије, и
- приговор против одлуке или радње бирачког одбора, због неправилности у поступку спровођења избора.

Још једном утврђујемо то да рок за подношење приговора истиче сутрадан, у 24 часа, у односу на дан када је донета неправилна одлука, односно извршена радња или учињен пропуст, а против чега је приговор уперен и поднет изборној комисији.

⁸⁴http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/158/400/142/1584001425_Prirucnikzasprovodjenjelokalnihizbora_2020web.pdf.

⁸⁵ Члан 52 и 53 Закона о локалним изборима, *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007, 34/2010 и 54/2011.

2.4.2. Жалба

Говорећи о поступку заштите изборног права поводом аката и радњи изборне комисије и бирачких одбора, може се Управном суду изјавити жалба. Она се може изјавити само против решења изборне комисије донетог по претходно поднетом приговору, који се иначе подноси због неправилности у поступку кандидовања, спровођења, утврђивања и објављивања резултата избора, о чему је већ било речи. Решење донето у управном поступку представља управни акт, којим је решена управна ствар која је била предмет управног поступка. Према Закону о општем управном поступку, на основу одлучних чињеница утврђених у поступку, орган надлежан за решавање доноси решење о управној ствари, која је предмет поступка.⁸⁶

Жалба, као правни инструмент, изјављује се и непосредно подноси Управном суду. Рок за подношење жалбе износи 24 часа од достављања одлуке, односно решења донетог по изјављеном приговору. Не подноси се преко изборне комисије, као што је то случај у поступку који се тиче избора народних посланика. Изборна комисија је дужна да одмах, а најкасније у року од 12 часова, достави Управном суду све потребне податке и списе за одлучивање, што је и регулисано чланом 54 став 2 Закона о локалним изборима.

Како је и прописано Законом о локалним изборима, када се ради о актима које доноси скупштина јединице локалне самоуправе, тада се у поступку заштите изборног права, изјављује жалба Управном суду одмах, без претходног подношења приговора и то:

- против решења скупштине јединице локалне самоуправе о именовану председника и чланова изборне комисије у сталном/проширеном саставу, све у року од 24 часа од доношења решења, како је предвиђено чланом 14 Закона о локалним изборима, и
- против одлуке скупштине јединице локалне самоуправе о потврђивању мандата одборника у року од 48 часова од дана доношења одлуке, сходно члану 56 став 7 Закона о локалним изборима.

⁸⁶ С. Лилић, М. Дреновак, *Посебно управно право*, Београд, 2010, стр. 172.

Жалбу Управном суду, како је већ било речи, могуће је изјавити и на одлуке скупштине јединице локалне самоуправе о престанку мандата одборника, као и о потврђивању мандата новом одборнику у року од 48 часова од дана доношења одлуке.⁸⁷ Међутим, у овом случају и у овој ситуацији се не ради о заштити изборног права.

Адресат за подношење жалбе је увек Управни суд, чије је седиште у Београду, она се не подноси одељењима изван седишта Управног суда, која се налазе у Новом Саду, Крагујевцу и Нишу. Пљакић Љубодраг, говорећи о изборним споровима, подсећа да имајући у виду рок од 48 часова за пресуђење по поднетој жалби у овој и осталим врстама изборних предмета, избори захтевају читаву нову организацију у раду судија, почев од повлачења судија из поменутих одељења у централу суда у Београду, стална дежурства, дневна усаглашавања судске праксе, заузимање правних ставова и све то уз постојеће бројно стање судија. Такав напор, Пљакић хвали, будући да у ово време пречег посла за државу Србију од изборног процеса нема.⁸⁸ О разлозима за подношење жалбе је већ било речи, она се подноси против одлуке изборне комисије због погрешно утврђеног чињеничног стања, односно повреде процесног или материјалног права, и изјављује је подносилац приговора. Ради се о подносиоцу приговора, који је незадовољан решењем које је изборна комисија донела одлучујући о приговору. Напретком технологије, жалбу је могуће упутити Управном суду и електронским путем, али и ту важи правило да се она шаље искључиво на адресу електронске поште Управног суда, која је одређена за пријем електронских докумената. Тако поднета жалба мора бити потписана електронским потписом и мора да испуњава и друге услове, који су предвиђени прописима и упутством које се налази и које је објављено на интернет страници Управног суда, што регулише и члан 60 став 2 Закона о општем управном поступку.

Важно је знати да ће Управни суд, у поступку заштите изборног права, примењивати одредбе Закона о управним споровима⁸⁹, како би своју одлуку, односно пресуду или решење, донео у крајњем року од 48 часова од дана пријема жалбе са свим списима. Сходно члану 54 став 5 Закона о локалним изборима, одлука коју донесе Управни суд, пресуда или

⁸⁷ Члан 49 став 5 Закона о локалним изборима, *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007, 34/2010 – одлука УС, 54/2011, 12/2020, 16/2020 – аутентично тумачење и 68/2020.

⁸⁸ Пљакић Љ, *op.cit.*, стр. 34.

⁸⁹ Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, број 111/09.

решење, је правноснажна, одлучујући мериторно у управном спору пуне јурисдикције, у пресуди је неминовно позивање на овај члан закона. То значи да такву одлуку није могуће оспоравати подношењем ванредних правних лекова, нити захтевом за ванредно преиспитивање судске одлуке, нити захтевом за понављање поступка, о чему је, такође, било речи.

Једно од овлашћења Управног суда јесте одлучивање у спору пуне јурисдикције, које суд користи одлучујући о заштити локалног изборног права у изборном спору. Већ је било речи о томе да одлучивање у изборном спору пуне јурисдикције значи то да суд преузима овлашћења органа за спровођење избора, те да ће, након што нађе да одлуку или изборну радњу треба поништити, наравно ако то природа ствари дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа довољан основ за то, донети одлуку, те својом пресудом мериторно решити изборни спор, а таква судска одлука ће у свему заменити поништени акт. Користећи се овим својим овлашћењем, Управни суд је у спору пуне јурисдикције одбијао да прогласи изборне листе, распуштао бирачке одборе и налагао понављање гласања на одређеним бирачким местима. Таквим поступањем, суд је значајно убрзао отклањање незаконитости у изборном процесу. Лилић се бавио односом Закона о избору народних посланика и Закона о општем управном поступку, нека решења до којих је дошао, бавећи се поменутим односом, могу се применити и поводом локалних избора, која ће бити значајна за одељак у којем ће бити извршена анализа пресуда поводом локланих избора одржаних у 2020. години. Он каже да је једна од најважнијих одлука изборне комисије у изборном поступку, одлука којом се утврђује листа кандидата, то да стога велики значај имају одредбе које се односе на изборне листе.⁹⁰

Ако суд усвоји жалбу, сходно одредбама члана 55 Закона о локланим изборима, поништиће одлуку или радњу у поступку предлагања кандидата, односно поступку избора одборника или ће поништити сам избор одборника, након чега је изборна комисија дужна да одговарајућу изборну радњу, тачније, да изборе понови у законском року који је предвиђен за понављање избора, а који се рачуна од дана доношења одлуке о поништавњу. Жалба се изјављује против решења, којим је изборна комисија негативно одлучила по претходно поднетом приговору, у року од 24 часа од достављања решења или његовог

⁹⁰ С. Лилић, М. Дреновак, *op.cit.*, стр. 171.

недоношења. Против одлука, које је донела скупштина јединице локалне самоуправе се не подноси приговор, већ се одмах непосредно Управном суду изјављује жалба у року од 24 часа од доношења одлуке или у случају пропуштања доношења одлуке, када се ради о одлукама о именовању председника и чланова изборне комисије у сталном саставу или о одлукама о верификацији мандата, када је рок за изјављивање жалбе 48 часова од дана доношења те одлуке.

Рокови за подношење приговора су неопходни и имају велику вредност, значајну за избегавање дуготрајних поступака и парница док се не утврде изборни резултати. Без обзира на њихову неопходност, предвиђени временски рокови не би требало да буду превише рестриктивни и да угрозе изгледе за постизање правичног решења за легитимну жалбу. Кратак рок може да доведе до неправде или до избегавања воље бирача, када подносилац жалбе није у могућности да поднесе благовремену жалбу, без сопствене кривице. Требало би размотрити у интересу јавности и правде, утврђивање правног изузетка, којим би био продужен рок за подносиоца жалбе, који није могао да сазна за његово кршење у предвиђеном временском року, на основу прихватљиве темељне анализе. Код експедитивног одлучивања о жалбама, закон мора да захтева да одговарајући изборни орган или суд размотри, утврди и донесе брзу одлуку по жалби. Постоји један принцип који је заједнички за многе правне системе, а то је да је „одгођена правда ускраћена правда“. То би значило, да прекасно одобрен правни лек нема много користи за отклањање причињене штете. Као добар пример за то би била одлука којом се поништава одбијање изборног органа да региструје кандидата, која се изриче тек по завршетку избора. Неке жалбе се могу решити у релативно кратком року, док се код других решење може и дуже тражити. Због свега претходно наведеног, разматрање жалби треба да омогући степен флексибилности, узимајући ниво изборног органа и све заинтересоване и погођене стране у обзир, којима треба доставити копије писмене одлуке.⁹¹

⁹¹ <https://www.osce.org/files/f/documents/4/b/384855.pdf>.

2.5. Заштита локалног изборног права у свакој од фаза изборног поступка

Да би спровођење избора било успешно, неопходно је да сви органи брзо и законито делају и одлучују. Поступак за избор одборника у скупштине јединица локалне самоуправе је хитан и спроводи се по фазама изборног поступка, мислећи ту на фазу кандидовања, фазу спровођења и фазу утврђивања и објављивања резултата избора. Законом о локалним изборима из 2007. године⁹², фазе изборног поступка су посебно одвојене, па се заштита изборног права због неправилности насталих у некој од фаза може захтевати само до окончања те фазе, што је последица начела хитности поступка. Ко све има право на заштиту изборног права, прописано је чланом 52 Закона о локалним изборима. Сви законом прописани носиоци активног и пасивног бирачког права имају, уколико сматрају да су постајале „неправилности“ у некој од поменутих фаза, право на заштиту изборног права. Тражиоци заштите, морају знати за законодавчево опредељење за различите варијанте поступка заштите изборног права у односу на то ко је доносилац акта чија се законитост оспорава подношењем неког од предвиђених правних инструмената, да ли је то акт изборне комисије или скупштине јединице локалне самоуправе. Изборе за одборнике спроводе и одлуке у поступку овог избора доносе органи који спроводе изборе, односно изборна комисија и бирачки одбори, и ту скупштина јединице локалне самоуправе нема посебне надлежности. Она се као доносилац одлука појављује у предизборним и постизборним фазама, и у поступку заштите права одборника, што је прописано нарочито чланом 49 Закона о локалним изборима. Важно је разликовати поступак заштите изборног права од поступка заштите права одборника, који свакако није предмет овог рада.⁹³

Из свега претходно наведеног, кључно је обратити пажњу на то да је законодавац мислио на значај остварења овог права и његове заштите у случају повреде, тако што је исто заштитио у свакој од фаза изборног поступка. Ово показује свест законодавца о томе, да је важно закрпити сваку од потенцијалних „рупа“ у закону.

⁹² Закон о локалним изборима, *Сл. гласник РС*, бр. 129/07, 34/10 – одлука УС и 54/11.

⁹³ http://www.skgg.org/storage/app/uploads/public/158/400/142/1584001425_Prirucnik%20za%20sprovodjenje%20lokalnih%20izbora%202020%20web.pdf.

2.5.1. Заштита изборног права у фази формирања органа за спровођење избора

Поступак заштите избора одборника скупштине јединице локалне самоуправе започиње, када скупштина јединице локалне самоуправе донесе решење о именовану сталног састава изборне комисије. Како је прописано чланом 14 Закона о локалним изборима, чланове изборне комисије у сталном саставу, коју чине председник и шест чланова, решењем именује скупштина јединице локалне самоуправе. То чини на предлог претходно већ конституисаних одборничких група, сразмерно броју одборника. Именовање чланова ове комисије у сталном саставу означава предизборну изборну радњу. У складу са чланом 14 став 11 Закона о локалним изборима, директно Управном суду се може изјавити жалба против решења скупштине јединице локалне самоуправе, којим се одређује стални састав изборне комисије, у року од 24 часа од доношења тог решења. Овде приговор, као претходно правно средство није предвиђен, док жалбу може да изјави одборник скупштине јединице локалне самоуправе. Уколико су предложили најмање две трећине кандидата од укупног броја одборника који се бира, у проширени састав изборне комисије улазе и опуномоћени представници подносилаца изборних листа, односно по један представник. То право на представника остварују и политичке странке и коалиције политичких странака националних мањина, уколико предложе најмање једну трећину кандидата за одборнике. Тек у тренутку проглашења изборне листе, изборна комисија утврђује право појединих подносилаца да одреди представнике за учешће у проширеном саставу. О томе доноси посебно решење, услед чега подносилац изборне листе одређује свог опуномоћеног представника у изборној комисији и о истом обавештава комисију. Закон о локалним изборима прописује чланом 14 став 7, да изборна комисија, решење о испуњењу, односно о неиспуњењу услова за одређивање опуномоћеног представника подносиоца изборне листе у проширени састав, доставља подносиоцу изборне листе у року од 24 часа од доношења тог решења. Претходно поменуто решење, доноси се у поступку конституисања изборне комисије у проширеном саставу и против њега је предвиђена заштита по поступку за заштиту изборног права, прописана одредбама члана 51 – 56 Закона о локалним изборима. Против тог решења могу прво поднети приговор изборној комисији, незадовољни носиоци изборног права, како активног, тако и пасивног, у року од 24 часа од дана доношења решења. Уколико изборна комисија не усвоји приговор, против одлуке по приговору могу поднети и жалбу Управном

суду. Изборна комисија је дужна, да у року од 48 часова од пријема приговора о њему поступајући и одлучи и решење којим је одлучила достави његовом подносиоцу. Против овог решења изборне комисије је подједнако могуће изјавити жалбу Управном суду, у прописаном року од 24 часа од достављања тог решења. Важно је обратити пажњу на рокове, јер би погрешно рачунање ових рокова за последицу имало губитак правне заштите и одбацивање жалбу, односно приговора без одлучивања у меритуму. У складу са чланом 16 став 5 Закона о локланим изборима, изборна комисија именује бирачке одборе најкасније десет дана пре дана одређеног за одржавање избора. Овај дан, одређен је одлуком председника Народне скупштине о одржавању избора. Решење којим се именују бирачки одбори се доставља свим подносиоцима потврђених изборних листа, у предвиђеном року од 48 часова о дана доношења решења.⁹⁴

2.5.2. Заштита изборног права у фази кандидовања – пријем и проглашење изборне листе

Чланом 24 Закона о локланим изборима, прописана је дужност изборне комисије да прогласи изборну листу у року не каснијем од 24 часа од њеног пријема, уколико је она примљена са одговарајућом документацијом. Изборна листа се проглашава решењем, које се потом доставља њеном подносиоцу без одлагања. Изборна листа се мора поднети најкасније 15 дана пре одржавања избора, у противном ће се сматрати неблаговременом и изборна комисија ће је одбацити решењем. Како је прописано чланом 25 став 2 Закона о локалним изборима, изборна комисија доноси закључак када утврди да изборна листа садржи недостатке, који су сметња за њено проглашење. Поменути закључак доноси у року до 24 часа од пријема те изборне листе и њиме подносиоцу изборне листе налаже да отклони постојеће недостатке, односно којим радњама то треба и може да учини, најкасније у року од 48 часова од часа достављања закључка. Ставом 3 истог члана, истог закона, нормирано је да изборна комисија доноси решење о одбијању проглашења изборне листе, када утврди да изборна комисија садржи законом предвиђене недостатке, односно да недостаци изборне листе нису уклоњени уопште или бар не у остављеном року, у року од 24 часа. Најкасније

⁹⁴http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/158/400/142/1584001425_Prirucnik%20za%20spvodjenje%20lokalnih%20izbora%202020%20web.pdf.

10 дана пре одржавања избора, изборна комисија утврђује и објављује збирну изборну листу, која садржи све проглашене изборне листе. У складу са чланом 26 Закона о локалним изборима, редослед изборних листа на збирној изборној листи се утврђује према редоследу њиховог проглашавања. Изборној комисији се, у року од 24 часа од дана доношења решења, може поднети приговор на решење о проглашавању, одбацивању или одбијању проглашења листе, то се исто односи и на решење о проглашењу збирне изборне листе, када су у питању технички недостаци збирне изборне листе, подразумевајући под тим редослед појединачних листа, изостављање кандидата и друго. Против збирне изборне листе се приговором не могу оспоравати већ проглашене појединачне листе које се налазе на њој, из разлога јер су у међувремену постале правноснажне. На одлуку донету по приговору, незадовољан носилац активног или пасивног бирачког права, може изјавити жалбу Управном суду.⁹⁵

2.5.3. Заштита изборног права у фази спровођења избора – гласања

Сваки бирач, кандидат и подносилац изборне листе има право да у поступку заштите изборног права, приликом гласања, поднесе приговор против одлуке, радње или пропуста бирачког одбора због неправилности или повреде изборног права, али и тока избора. Приговор се подноси изборној комисији у року од 24 часа од доношења одлуке, извршења радње или учињеног пропуста. Изборна комисија доноси одлуку по приговору, коју доставља његовом подносиоцу у року од 48 часова од часа пријема тог приговора. Уколико изборна комисија поднети приговор усвоји, она ће поништити оспорену радњу или одлуку, а уколико исти одбаци или одбије, тада подносилац таквог приговора може да изјави жалбу Управном суду. Пре тога, учесник у изборном поступку, као и члан бирачког одбора могу ставити усмену или писмену примедбу на неправилности уочене у поступку гласања, а које се обавезно уносе у записник. Приговор се може поднети и због непоштовања правила садржаних у правилима о раду бирачких одбора, које утврђује изборна комисија на јединствен начин, а не само на повреду законских правила. Приговор, због неправилности у

⁹⁵http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/158/400/142/1584001425_Prirucnik%20za%20sprowadjenje%20okalnih%20izbora%202020%20web.pdf.

поступку спровођења гласања се подноси у року од 24 часа од дана када су неправилности настале и то због битних повреда права, од којих су најчешће у овој фази:

- гласање уместо бирача,
- повреда тајности гласања,
- вишеструко гласање (ако један бирач добије два или више гласачких листића),
- присуство пропагандног материјала у радијусу ужем од 50 метара,
- одсуство чланова бирачког одбора (или њихових заменика) са бирачког места,
- долазак полиције на бирачко место без позива, односно повода,
- гласање ван бирачког места, без потврде о бирачком праву за гласање ван бирачког места,
- гласање без исправе за доказивање идентитета,
- онемогућавање бирача уписаног у списак да гласа,
- незаокруживање имена бирача у бирачком списку или заокруживање имена другог бирача,
- утицање чланова бирачког одбора или трећих лица на бирачев избор,
- непостојање контролног листића у гласачкој кутији, и
- вишак листића у кутији (у односу на број бирача који су гласали).⁹⁶

2.5.4. Заштита изборног права у фази утврђивања и објављивања резултата избора

Бирачки одбор приступа утврђивању резултата гласања на бирачком месту у попуњавању записника о свом раду, по завршеном гласању у складу са одредбама члана 35 Закона о локланим изборима. Примедбе и мишљења чланова бирачког одбора, подносилаца изборних листа, заједничких представника подносилаца изборних листа и све друге чињенице значајне за гласање, уносе се у записник о раду бирачког одбора, који би требало

⁹⁶http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/158/400/142/1584001425_Prirucnik%20za%20sprovodjenje%20okalnih%20izbora%202020%20web.pdf.

да потпишу сви његови чланови на крају овог поступка. У складу са чланом 48 Закона о локалним изборима, по окончању утврђивања резултата избора, бирачки одбор ће доставити изборној комисији, без одлагања или у року не каснијем од 8 часова од затварања бирачких места, изборну документацију о чему се саставља посебан записник о примопредаји. Тај записник потписују представник изборне комисије и најмање два члана бирачког одбора, а потом изборна комисија сачињава посебан записник о утврђеним резултатима избора. Изборна комисија ће, сходно члану 41 став 4 Закона о локалним изборима, извршити расподелу мандата у року од 24 часа од затварања бирачких места и о томе ће сачинити посебан записник. Затим, сходно одредби члана 44 истог Закона, изборна комисија ће на крају ове фазе објавити резултате избора у року од 24 часа од затварања бирачких места. На записником утврђене резултате избора, може се поднети самосталан приговор. Могуће је поднети и приговор заједно са приговором на записник о расподели мандата, а изборна комисија ће сходно одредби члана 43 Закона о локалним изборима да, а најкасније у року од 10 дана од дана објављивања укупних резултата избора, све добијене мандате са изборне листе доделити кандидатима. То ће учинити по редоследу на изборној листи, почевши од првог кандидата са листе. Изборна комисија доноси збирно решење о додељивању мандата, на такво решење се може поднети приговор, што је загарантовано, док се касније може поднети и жалба евентуално. Када протекне рок за изјављивање приговора и жалбе, изборна комисија тада издаје појединачна уверења о избору одборника. Против уверења општинске изборне комисије о избору одборника, према ставу Управног суда, жалба није допуштена.⁹⁷

2.5.5. Заштита изборног права у фази потврђивања мандата

Верификацијом се у поступак поново укључује скупштина јединице локалне самоуправе, по објављивању резултата избора и у постизборном процесу, односно потврђивањем мандата одборника на конститутивној седници на основу извештаја верификационе комисије, а све у складу са одредбама члана 56 Закона о локалним изборима. Да би дошло до потврђивања мандата, предуслов за то јесте одлука изборне комисије о додељивању

⁹⁷http://www.skgg.org/storage/app/uploads/public/158/400/142/1584001425_Prirucnik%20za%20spvodjenje%20okalnih%20izbora%202020%20web.pdf.

мандата кандидату за одборнике и уверење о избору одборника. Члан 43 Закона о локалним изборима прописује, да у гласању о потврђивању мандата, учествују кандидати за одборнике којима су они додељени, сходно наведеном члану закона, уколико су добили уверење изборне комисије да су изабрани. Против одлуке о потврђивању мандата одборника, може се изјавити жалба Управном суду у року од 48 часова од дана доношења одлуке скупштине јединице локалне самоуправе. Законом, овде приговор није прописан.

Све претходно поменуте фазе, у којима је предвиђена заштита локалног изборног права, поводом одржаних избора биле су предмет одлука којима је Управни суд одлучивао мериторно поводом одржаних локалних избора у 2020. години, чија ће детаљна анализа бити приказана у наставку. Свака од ових фаза, уколико буде изнета пред Управни суд, се завршава одлуком суда у форми пресуде или решења, уједно је то и завршна радња за изборни поступак, следствено чињеници да у овим поступцима нема изјављивања ванредних правних лекова, сходно члану 54 став 5 Закона о локалним изборима.⁹⁸

3. Одлучивање у управном спору пуне јурисдикције

3.1. *Врсте одлука које доноси Управни суд у управном спору пуне јурисдикције*

Одлучивање је судска управна радња, која за резултат има доношење судске одлуке. Одлучити значи, несумњиво и ауторитативно, решити неко спорно питање. Свака изјава суда, учињена са циљем да произведе правно дејство, сматра се одлуком. Одлучивање је мисаона операција, уједно и акт воље, којим се изражава воља законодавца садржана у правилима која се примењују у конкретном случају.⁹⁹

Да нема одлуке суда, целокупно вођење и изношење спора пред Управни суд било би крајње бесмислено. Овлашћено лице, које се обраћа суду, како би заштитило право које сматра да му је повређено, не чини то без разлога, већ због колизије у решавању о његовом праву са управним органом, чији управни акт пред судом оспорава.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ http://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast_mat/5-Odluke-pravni-lekovi.pdf.

Одлуке донете у поступку судске контроле управе морају бити делотворне, како би се правима и интересима грађана пружила истинска заштита. Уједно и из разлога обезбеђивања кредибилитета судова у друштву, као и ефикасности саме управе. Све то се сагледава кроз аспект дејства судских одлука о контроли управе, односно њихове обавезности, механизма за њихово извршење и последица евентуалног неизвршења судских одлука.¹⁰⁰

У управно – судском поступку, тачније у управном спору, суд је овлашћен да доноси две врсте одлука:

- решење – којим се поступак немериторно окончава, без доношења одлуке о законитости тужбом оспореног акта, и
- пресуду – којом суд мериторно окончава поступак, доносећи одлуку о законитости, односно незаконитости тужбом оспореног аката.¹⁰¹

Решавајући изборне спорове, штитећи локално изборно право, Управни суд доноси ове исте две врсте одлука, с тим одлучује о поднетој законитости/незаконитости жалбом оспореног акта. Управни суд доноси, решење којим жалбу одбија и пресуду онда када жалбу усваја, којом мериторно окончава поступак.

И изборни поступци, односно спорови који се воде пред Управним судом поводом заштите локалног изборног права решавају се на исти начин, доношењем пресуде или доношењем решења. Управни суд је решење доносио у овим поступцима, када је одбацивао поднету жалбу због њене неуредности, односно постојећих законом прописаних процесних препрека или у случајевима када је поступак обустављао, доносећи решење о обустави. Када је реч о пресудама, Управни суд је у овим поступцима доносио пресуде којима је одбијао поднете жалбе као неосноване, одлучивао у меритуму када су били испуњени услови за то, али и када нису били испуњени услови за одлучивање у управном спору пуне јурисдикције. Одлуке Управног суда су коначне и правноснажне, оне су и „саме по себи“ извршне, садрже директно извршни наслов.

¹⁰⁰ Ј. Јеринић, *Судска контрола управе – научна монографија, књига 17*, Београд, 2012, стр. 339.

¹⁰¹ З.Томић, *op.cit.*, стр. 449.

3.2. Пресуда у управном спору пуне јурисдикције донета поводом заштите локалног изборног права

Суд, решава спор пресудом.¹⁰² Пресуда је судска одлука којом се ауторитативно, коначно и мериторно одлучује о захтеву за пресуду.¹⁰³

Новим Законом о управним споровима, унето је више новина у погледу судских одлука. Новина је, што разликујемо три врсте пресуда које суд доноси у управним споровима.¹⁰⁴ Нама значајна, јесте пресуда донета у управном спору пуне јурисдикције.

Пресудом се одлучује, о предмету спора. Приликом одлучивања у управном спору пуне јурисдикције, када нађе да оспорени управни акт треба поништити, суд тада пресудом решава управну ствар, уколико то природа ствари дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то. Када донесе такву пресуду, она у свему замењује поништени акт. Осим постојећих услова за одлучивање о којима је било речи, била су поменута и извесна ограничења која искључују одлучивање у спору пуне јурисдикције.¹⁰⁵

Одлучивање у спору пуне јурисдикције, приметно се подстиче у Закону о локалним изборима. Наиме, чланом 55 овог Закона прописано је да ако суд усвоји жалбу, поништиће одлуку или радњу у поступку предлагања кандидата, односно у поступку избора одборника или ће поништити избор одборника. Ова одредба, јасно указује на то да законодавац недвосмислено подстиче одлучивање у управном спору пуне јурисдикције, спорова насталих у овој материји, даље наводећи и услове који су карактеристични за одлучивање у управном спору пуне јурисдикције, уколико они буду испуњени.¹⁰⁶ Ако је по приговору, односно по жалби поништена радња у поступку избора или избора одборника, изборна комисија је дужна да одговарајућу изборну радњу, односно изборе понови у року предвиђеном овим законом за поновне изборе, рачунајући рок од дана доношења одлуке о поништавању.¹⁰⁷ Закон о управним споровима даље прописује да уколико тужилац, у нашем случају жалилац тражи да суд својом пресудом реши управну ствар, суд је обавезан да

¹⁰² Члан 40 Закона о управним споровима, *Службени гласник РС*, број 111/09.

¹⁰³ http://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast_mat/5-Odluke-pravni-lekovi.pdf.

¹⁰⁴ З. Лончар, *Новине у Закону о управним споровима, Правни живот – часопис за правну теорију и праксу, број 10*, Београд, 2010, стр. 380.

¹⁰⁵ Спор пуне јурисдикције је искључен, када је предмет управног спора управни акт донет по дискреционој оцени и када је овај спор изричито искључен посебним законом.

¹⁰⁶ Члан 55 став 2 Закона о локалним изборима, *Сл. гласник РС*, бр. 129/07, 34/10 – одлука УС и 54/11.

¹⁰⁷ *Ibid.*, члан 55 став 3.

посебно наведе разлоге због којих тај захтев није прихватио.¹⁰⁸ Управни суд је, поводом локалних избора одржаних у 2020. години, доносио низ пресуда којима је одбијао жалбе као неосноване, констатујући да је оспорени управни акт законит, али је донео и низ пресуда у којима није одлучивао у меритуму, наводећи као разлог неиспуњење услова за мериторно решавање у управном спору пуне јурисдикције.

Оно што је важно истаћи јесте и дејство пресуде, донете поводом заштите локалног изборног права. Пресудом се, жалба може уважити као основана или се може одбити као неоснована. Уколико се жалба уважи, дејство тако донете пресуде несумњиво има дејство „*erga omnes*“, уколико пак жалба буде одбијена, тако донета пресуда има дејство „*inter partes*“. Обавезност судских пресуда има различито дејство, корелативно са исходом вођеног управно – судског поступка. Случајеви у којима поднети правни инструмент није одбијен као неоснован, већ уважен, су они случајеви у којима пресуда има „апсолутно“ правно дејство.¹⁰⁹

Када би поништење оспореног управног акта и поновно вођење поступка пред надлежним органом изазвало за тужиоца штету, која би се тешко могла надокнадити, а притом је суд сам утврђивао чињенично стање, по правило треба водити управни спор пуне јурисдикције. Формално посматрано, суд има обавезу тада да одлучи у спору пуне јурисдикције, уколико он није законом искључен. Таква „обавеза“ условљена је претходном проценом суда, коју он сам себи намеће и отклања, о могућности тешко надокнадиве штете по тужиоца.¹¹⁰ Управо због законом предвиђених кратких рокова и хитности поступања у споровима насталим поводом одржаних избора, суд оправдано користи дату могућност за одлучивање у управном спору пуне јурисдикције, мериторно одлучујући.

Пресуде донете у управним споровима, генерално, одликује њихова обавезност, што је прописано и законом.¹¹¹ Пресуде донете у изборним споровима су и правноснажне, јер се против њих не изјављује жалба непосредно вишем суду, а притом већ више пута је помињано и то да се против ових пресуда у овим споровима не могу изјављивати ванредна правна средства. Сходно члану 68 Закона о управним споровима, пресуда се може извршити када постане правноснажна. Суд у управном спору пуне јурисдикције одлучује о праву

¹⁰⁸ Члан 43 став 4 Закона о управним споровима, *Службени гласник РС*, број 111/09.

¹⁰⁹ М. О. Рађеновић, *op.cit.*, стр. 112.

¹¹⁰ Д. Милков, *op.cit.*, стр 126.

¹¹¹ Члан 7 Закона о управним споровима, *Службени гласник РС*, број 111/09.

подносиоца правног инструмента, стога акт не враћа управном органу, чији је акт оспорен на поновно одлучивање, што је још један од показатеља извршности пресуде. Применом ове одредбе на спорове који су предмет овог рада, јасно произилази да су пресуде донете поводом заштите локланог изборног права у управном спору пуне јурисдикције обавезујуће, правноснажне и извршне.

3.2.1. Форма и садржина пресуде у управном спору пуне јурисдикције

Пресуда је судска одлука о главној ствари – предмету спора. Судску одлуку доносе чланови судског већа, већином гласова, а о чијем се већању и гласању води записник, који потписују сви чланови већа и записничар. Чину већања и гласања не могу присуствовати странке. И пресуда, као и решење којим се немериторно одлучује у управном спору, имају исте саставне делове.¹¹²

Садржина и саставни делови пресуде, прописани су чланом 47 Закона о управним споровима. Пресуда, донета у управном спору пуне јурисдикције поводом заштите локалног изборног права садржи:

- грб, означање суда, број предмета (уписник), датум и место доношења,
- „У име народа“;
- увод (означање суда, име и презиме председника већа, чланова већа и записничара, означање странака и њихових заступника, предмет спора, дан и време када је пресуда донета и објављена),
- диспозитив (одлуку о захтеву за пресуду),
- образложење, и
- својеручни потпис председника већа, записничара и управитеља писарнице који потврђује тачност отправка (који потписују изворник пресуде).

Пресуда се издаје странкама, у овереном препису.¹¹³ Правило је да се пресуда у управном спору, саставља у писаној форми и то без изузетака.¹¹⁴ Она се мора писмено израдити, јер на тај начин омогућава лицима да сазнају за њено постојање. Неспорно приметна чињеница,

¹¹² Б. Милосављевић Б., *op.cit.*, стр 333.

¹¹³ Члан 47 став 4 Закона о управним споровима, *Службени гласник РС*, број 111/09.

¹¹⁴ Д. Милков Д., *op.cit.*, стр 128.

када се погледа на елементе и садржину пресуде, јесте да нема нигде „поуке о правном средству“. Новим Законом о управним споровима је у наш правни систем унет трећи назив, који представља комбинацију терминологије из управног и судских поступака „поука о правном средству“. Редовно правно средство у управном спору више не постоји, а то је једини смисао упутства, сматра Милков.¹¹⁵ Међутим, још једном долазимо до чињенице, да не само да се ни против пресуда, генерално, донетих у управном спору, али и оних донетих у управном спору пуне јурисдикције поводом заштите локалног изборног права не могу изјавити редовна правна средства, него се у овим споровима, који су предмет овог рада, не могу изјавити ни ванредна права средства, о којима се свакако ни не поучава.

Сходно члану 47 став 2 Закона о управним споровима, диспозитив пресуде мора бити одвојен од образложења пресуде. Диспозитив пресуде је, оно што је карактеристично за пресуду донету у управном спору пуне јурисдикције поводом заштите локалног изборног права. Начелно говорећи, када је реч о спору пуне јурисдикције зна се да при таквом пресуђењу суд окончава управну ствар и у тој ствари управни органи немају више о чему да одлучују. Проблем настаје у пракси, сматра Пљакић, када се поставља питање, како заправо треба да изгледа диспозитив такве пресуде? Наиме, ако се пође од незаобилазне суштине одлучивања, према којој се увек ради о уважавајућој тужби, после чега се суд ставља на место органа управе, и сам решава односну управну ствар, стиже се до одговора да диспозитив пресуде у спору пуне јурисдикције садржи две мериторне одлуке из два поступка:

1. пресуду из судског поступка, којом се тужба уважава и поништавају управна решења, и
2. решење, као мериторну одлуку из управног поступка, какву је требало да донесу управни органи.¹¹⁶

Применом претходно наведеног на изборне спорове и одлучивање Управног суда у управном спору пуне јурисдикције о заштити локалног изборног права, суд је доносећи пресуду, жалбе уважао и поништио решења управних органа, општинских или градских изборних комисија јединица локалне самоуправе. Док је доносећи решење, као мериторну одлуку из управног поступка, поднете приговоре најчешће одбијао, а неке и одбацивао.

¹¹⁵ *Ibid.*, стр. 128.

¹¹⁶ Љ. Пљакић, *op.cit.*, стр. 18.

Оно што је, такође, важно напоменути да се у овим споровима одлучује о праву, стога предмет ових поступака пред управним органом није одузимање робе, ствари, чији би повраћај требало тражити, из тог разлога, ни у једној пресуди коју суд донесе овим поводом, овлашћени подносилац жалбе не иступа са жалбеним захтевом да му се надокнади начињена штета. Нити је у било којој од пресуда Управни суд одлучивао о трошковима поступка, ни надокнади штете због злоупотребе процесних овлашћења. О чему, иначе, Управни суд може да одлучује сходно члану 45 Закона о управним споровима.

Образложење пресуде, чине две целине. Прва целина се односи на стање ствари, односно наводе, предлоге и процесне захтеве странака, као и на спорност чињеница и доказна средства. Мотиви, побуде и разлози суда за доношење пресуде, како је квалификовао спор, извео закључак о чињеницама и како је правно оценио утврђене чињенице, представља другу целину, од поменуте две.¹¹⁷ Без образложења пресуде, не бисмо могли да видимо које чињенице је Управни суд издвојио као важне за доношење пресуде, поготову када се ради и заштити локалног изборног права у управном спору пуне јурисдикције, где је образложење од великог значаја. Суд одлучујући, у управном спору пуне јурисдикције, омогућава да се јасно виде његови ставови и чињенице на којима је базирао одлуку, притом ова одлука не подлеже ванредним правним средствима, па се не може спорити њена законитост. Ретки су случајеви да суд одлучује у пуној јурисдикцији, што је значајно за праксу и њено стварање, притом даје се могућност јавности да изврши увид у оно што је суд урадио, рекла бих да је то непроцењиво. Ову праксу у одлучивању би требало што више примењивати у пракси и у другим предметима, а не само поводом заштите локалног изборног права, јер би то било само од користи за правни систем једне државе.

3.3. Доказивање одлучних чињеница у управном спору пуне јурисдикције

Пре доношења новог Закона о управним споровима за судску контролу чињеничног стања, били су предвиђени различити правни системи. У нашем праву, био је усвојен систем по којем се суду признаје право да улази у испитивање чињеничног стања и да поништи управни акт, а у извесним случајевима суду се дозвољава не само да улази у критику чињеничног стања утврђеног од стране управе, већ му је признато и право да сам утврђује

¹¹⁷http://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast_mat/5-Odluke-pravni-lekovi.pdf.

чињенично стање и да сам спроводи доказивање.¹¹⁸ Једна од најзначајнијих промена, тим поводом, била је уведена Законом о управним споровима из 2009. године.

Сви анализирани прописи о управном спору предвиђају одређено претходно испитивање тужбе, и то пре било каквог испитивања правних и чињеничних питања. То укључује испитивање допуштености, уредности и благовремености тужбе, односно укључује могућност за разрешење спора већ у тој фази поступка, односно у „претходној фази поступка“ коју прописује Закон о управним споровима из 2009. године. Овај закон је, такође, предвидео посебан члан о обавези достављања исправа, по којем су сви државни органи, органи аутономне покрајине и јединица локлане самоуправе и други носиоци јавних овлашћења дужни да доставе исправе којима располажу у року, по одређењу суда.¹¹⁹ Такозвани „претходни поступак“ у управном спору је од великог значаја, јер омогућава смањење обима посла за упуштање у мериторно одлучивање. Поготову је важан код насталих изборних спорова, због кратких рокова, а обимног посла који се, углавном, ставља пред судије Управног суда. Законом су јасно прописани услови за одбацивање поднетих правних инструмената за покретање управног спора или евентуално обустављање поступка, а који се односе и на поднете жалбе Управном суду, којим се оспоравају решења изборних комисија јединице локлане самоуправе. У овој фази управног спора, долази до значајног смањења обима посла, и „рашчишћавања терена“ за одлучивање у управном спору пуне јурисдикције, која би се могла означити као главна и редовна фаза управног спора.

Део управно – судског поступка, у којем суд улази у решавање спорне ствари, односно испитује правна и чињенична питања, а све у циљу доношења мериторне одлуке, се понекад назива главним поступком. Истражни тип поступка карактеристичан је за правне системе континенталне Европе, а тај систем прихваћен је и у нашем управном спору, али и у управно – процесном праву уопште. Ипак је оцењено, да је доказивање у нашем управном спору, далеко мање важно него што је у управном поступку. Законом о управним споровима из 1966. године је било предвиђено да одржавање усмене расправе, односно одлучивање у пуној јурисдикцији не значи да ће суд сам утврђивати чињенично стање, нити да се утврђивање чињеничног стања мора вршити на расправи, као ни то да ће суд који је сам утврдио чињенично стање одлучити у пуној јурисдикцији. Једна од највећих новина,

¹¹⁸ С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, *op.cit.*, стр. 705 – 706.

¹¹⁹ Ј. Јеринић, *op.cit.*, стр. 277 и стр. 280.

уведена Законом о управним споровима из 2009. године, јесте обавезна усмена јавна расправа. Чланом 33 овог закона, предвиђено је да суд решава на основу чињеница утврђених на усменој јавној расправи, а да она може изостати ако је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања или ако странке на то изричито пристану.¹²⁰ Члан 34 став 2 Закона о управним споровима прописује да је расправа обавезна, када суд утврђује чињенично стање ради решавања у пуној јурисдикцији. Стога би претходно наведено, ишло у прилог чињеници да се и код одлучивања о изборним споровима одржава усмена јавна расправа, али овде постоји једно значајно одступање од овог правила, због специфично кратких рокова прописаних Законом о локалним изборима, који се рачунају у часовима.

Примењивач правних норми је, каже Ален Рајко, дужан да утврди конкретно чињенично стање тачно и да разуме нормативне садржаје које пружају правни акти.¹²¹ Оно што је интересантно јесте чињеница да је до доношења, нашег важећег Закона о управним споровима, Управни суд решавао спорове на основу чињеница утврђених у управном поступку. Чињенично стање је утврђивао орган управе, који је истовремено био и тужена страна, а не суд као непристрасан арбитрар у спору странке и органа управе. Суд је имао овлашћење да то чини сам, али је избегавао и уместо тога је само констатовао да чињенично стање у управном поступку није правилно или да је погрешно утврђено, па онда само поништавао управни акт. Потом је управни орган поново сам утврђивао чињенично стање и доносио нови акт у складу са схватањем суда, ретко је суд сам одржавао усмену расправу и сам утврђивао чињенично стање. Обележја нашег управног спора, одступала су од права на правично суђење и овај спор чинила релативно слабим инструмент правне заштите. Суд у управном спору треба да одлучује како на основу закона, и у разумном року, тако и на подлози чињеница утврђених на усменој јавној расправи.¹²² Када би суд у изборним споровима, само констатовао да је чињенично стање погрешно или неправилно утврђено и предмет вратио управном органу на поновно одлучивање, предвиђени кратки рокови били би беспредметни. Тиме би суд одужио поступак, и онемогућио овлашћеној странци, која има право на подношење жалбе да своје право и заштити. Притом, то би за последицу имало

¹²⁰ Ј. Јеринић, *op.cit.*, стр. 280 и стр. 282 – 283.

¹²¹ А. Рајко, *Утврђивање чињеница и доказни поступак у управном спору – прегледни знанствени рад*, *Зборник Правних факултета Свеучилиште у Ријеци*, Ријека, 2013, стр. 499.

¹²² Б. Милосављевић, *op.cit.*, стр. 331.

не само неправично суђење, већ би се директно повређивало и право на суђење у разумном року. Самим тиме што је Законом о локалним изборима прописано одлучивање у управном спору пуне јурисдикције, још један је од показатеља колико су основна и фундаментална људска права значајна и колики примат имају у односу на све друге врсте предмета поводом којих се покреће управни спор. Димитријевић сматра да не смета да суд и сам утврђује чињенице у управно – судском поступку и тако „сам гради поуздан основ за сопствено одлучивање, за доношење пресуде у пуној јурисдикцији“.¹²³ Што се показало као добро тумачење, јер је касније и уведено новим Законом о управним споровима из 2009. године. Закон о локалним изборима прописује чланом 54 став 3, да у поступку заштите изборног права, суд сходно примењује одредбе закона којим се уређује поступак у управним споровима. Оваква одредба упућује на члан 43 став 5 Закона о управним споровима, којом је прописано да у случајевима када би поништење оспореног акта и поновно вођење поступка пред надлежним органом изазвало за тужиоца (у нашем случају жалиоца) штету, која би се тешко могла надокнадити, а суд је сам утврђивао чињенично стање, обавезан је да одлучи у спору пуне јурисдикције, осим ако такав спор законом није искључен, што код изборних спорова свакако није случај. Чињеница је да би поновно вођење поступка пред управним органом причинило штету жалиоцу, јер на пример, уколико би изборна комисија одбила да прогласи изборну листу, подносиоцу изборне листе би била ускраћена могућност учешћа на изборима у наредним фазама изборног поступка, а како су рокови кратки, поновно одлучивање пред управним органом би „пробило“ предвиђене рокове и наштетило жалиоцу. Такође, уколико би Управни суд одлучивао одржавајући усмену јавну расправу, опет би дошло до „пробијања“ рокова, јер је суд, углавном, оптерећен великим бројем поднетих жалби, а рок за доношење одлуке је врло кратак, стога он не би постигао да одржи толики број усмених јавних расправа. Пресуда се доноси већањем и гласањем, без присуства странака на нејавној седници.

Када суд, у расправи утврди другачије чињенично стање у односу на чињенично стање утврђено у управном поступку и отклони повреде правила управног поступка, поништиће оспорени акт, те сам решити управну ствар.¹²⁴ Судска пракса, која је била заснована на примени претходног Закона о управним споровима, одбијањем да чињенице утврђује на

¹²³ П. Димитријевић, *Управно право – општи део – књига друга*, Ниш, 2008, стр. 259.

¹²⁴ П. Кунић, *Управно право*, Бања Лука, 2010, стр 530.

расправи, више пута је доводила до поништавања решења туженог органа одуговлачећи са пружањем потпуне заштите тужиоцу тако да је судска заштита, и када је стигла, била најчешће закаснела. Тужилац је тиме добијао само моралну сатисфакцију, док штету насталу незаконитим решењем после неколико година суђења, најчешће није могао да отклони.¹²⁵ Управо су ово разлози због којих је било неопходно донети нови Закон о управним споровима 2009. године, те њиме омогућити суду да сам утврђује чињенице у управном спору и примењује право. Управни судови се више неће задржавати „само на разматрању је ли у управном поступку почињена битна повреда поступовних правила“, односно да ли је материјално право правилно примењено, већ се морају упустити у утврђивање чињеничног стања, чиме се убрзава и решавање управне ствари. То је често врло значајно за остваривање права странке и управно деловање у јавном интересу каже Босиљка Бритвић Ветма, те да коначно долази до расправљања управноправног односа у процесном смислу у споровима пуне јурисдикције о процесним и другим правилима формалног права. Предмет бива са формалне стране коначно решен, а процесна и друга формална питања, која су основна питања управног спора, уређена.¹²⁶ У пракси, јако често долази до дугих трајања поступака, поготову када се ради о поступцима пред управним органима, али то је питање за неке друге законе. Када би се притом и законима, којима се уређује судски поступак наштетило подносиоцима правних инструмената Управном суду генерално, а поготову жалиоцима у изборним споровима, дошло би до једног свеопштег колапса. Сама помисао на то да можда овлашћени подносилац жалбе не би могао да оствари своје право од избора до избора, имајући у виду чињеницу да се локлани избори редовно одржавају сваке четврте године, била би поражавајућа за правни систем једне државе.

За део о доказивању одлучних чињеница у управном спору пуне јурисдикције, значајно је образложење пресуде. Које је чињенице је Управни суд ценио и на којим чињеницама је базирао своју одлуку, види се управо из тог дела пресуде. У образложењу пресуде суд излаже захтеве странака и њихове наводе о чињеницама на којима се ти захтеви заснивају, доказе, као и прописе и правна правила на којима је суд засновао пресуду.¹²⁷ Одредба Закона

¹²⁵ Љ. Пљакић, *Практикум за управни спор – са коментаром, судском праксом и обрасцима за примену у пракси*, Београд, 2011, стр. 298.

¹²⁶ В. Б. Босиљка, *Спор пуне јурисдикције према Закону о управним споровима из 2010. године – прегледни знанствени рад, Зборник Правних факултета у Ријеци*, Ријека, 2011, стр. 392 – 393.

¹²⁷ С. Поповић, *op.cit.*, стр. 248.

о управним споровима прописује да суд законитост оспореног управног акта испитује у границама захтева из тужбе, односно у овим споровима захтева из жалбе, али да притом није везан тужбеним, односно жалбеним разлозима, док на ништавост управног акта пази „*ex officio*“.¹²⁸ Оно што је посебно битно по претходном Закону, нове чињенице и нови докази изнети у тужби могли су бити од утицаја на решавање управног спора изузетно и то према ставу судске праксе, само уколико несумњиво указују да је чињенично стање очигледно другачије од оног утврђеног у управном поступку и ако га озбиљно доводе у сумњу. Оно што се може појавити као спорно у пракси јесте да ли и до када, након подношења тужбе, странка може да износи нове чињенице и доказе. Јелена Ивановић је мишљења да нема сметњи да се то чини до закључења расправе и да би то утицало и ишло у прилог ефикасности читавог поступка и странкама да добију квалитетнију правну заштиту.¹²⁹ Суд је тај, који слободно оцењује доказе и утврђује чињенице. Решавање управне ствари значи да је утврђено чињенично стање и да је на тако утврђено стање примењена одговарајућа норма. Први део се односи на решавање чињеничног, а други на решавање правног питања. Чињенично стање се утврђује на основу доказа, где спадају и доказне чињенице, а постојање неке релевантне чињенице се закључује из резултата доказа.¹³⁰ Свакако је најважније, у што краћем року, решити управну ствар. Странке су дужне да изнесу све чињенице на којима темеље своје захтеве, у тужби и одговору на тужбу, да предложе доказе потребне за њихово утврђивање и да се изјасне о чињеничним наводима и доказним предлозима других странака. Терет доказивања је на тужиоцу, јер он активира суд и доказује своја права. Суд може да затражи од странке, да се у примереном року и изјасни о одређеним питањима, које се односе на предлагање доказа које подупиру тврдње о чињеницама. Суд може тражити и да се у остављеном року допуне и образложе поднесци, доставе исправе и други докази који би били корисни у спору. Управни судија у спору пуне јурисдикције треба да донесе одлуку имајући у виду чињенице и правне елементе, који постоје на дан и у тренутку доношења одлуке. Он би требало да узме у обзир и елементе за које управа није морала да зна у време

¹²⁸ Члан 41 став 1 и 2 Закона о управним споровима, *Службени гласник РС*, број 111/09.

¹²⁹ Ј. Ивановић, *Утврђивање чињеница у управном спору*, *Правни живот – часопис за правну теорију и праксу*, бр. 10, Београд, 2010, стр. 355 – 356.

¹³⁰ В. Б. Босиљка, Б. Љубановић, *Овласти управног суца у спору пуне јурисдикције – изворни знанствени рад*, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, Сплит, 2012, стр. 438 – 439.

доношења управног решења и када су се спорне чињенице и догађаји догодили, нити у време када је поступак покренут пред судом.¹³¹

Дефинитивно је било неопходно дати Управном суду овлашћење да може сам да утврђује чињенично стање и да на њему базира одлуку, јер ко ће боље познавати право од судских органа. У изборним споровима је од пресудног значаја што пре решити управну ствар, односно настали спор. Како суд само писмено општи са странкама, решавајући изборне спорове, важно је да странке у жалби, којом активирају суд, и изнесу све релевантне чињенице и доказе, који показују да је њихово изборно право повређено и да му треба заштита. Суд цени све поднете списе, и решавајући о поднетој жалби, уколико је она благовремена, допуштена и изјављена од овлашћеног лица у складу са чланом 54 став 1 и 3 Закона о локалним изборима, даљом оценом ожалбеног решења, наводи жалбе, одговора на жалбу и списка изборне ствари налази да ли је жалба основана или не, као и да ли су стечени услови за меритроно одлучивање и решавање у управном спору пуне јурисдикције. Уколико ценећи чињенично и правно стање изборне ствари, утврди да се жалбом основано указује да је управни орган (градска/општинска изборна комисија), приликом одлучивања о претходно њој поднетом приговору овлашћеног подносиоца, ожалбеним решењем повредила закон на штету жалиоца, Управни суд ће поништити такво решење као незаконито. Закључак овим поводом би био да свака странка предлаже доказе, у жалби и одговору на жалбу, на основу којих ће суд донети одлуку ценећи сваки доказ појединачно и све доказе укупно. Странка је дужна, поготову у одговору на жалбу да побије наводе и доказе странке које је она дала у жалби, и да притом изнесе све релевантне чињенице, у супротном их суд неће узети у разматрање.

Управни суд је пресуде донете у управном спору пуне јурисдикције поводом заштите локалног изборног права у 2020. години, претежно базирао на чињеницама које не треба посебно доказивати. Судаће веће и председник тог већа првествено јесте службено лице које руководи управно – судским поступком и утврђује да ли неку чињеницу треба доказивати или се ради о неспорној чињеници, односно о ноторној чињеници или законској претпоставци, чије је доказивање непотребно. Мишљења сам да у овим поступцима до самог закључења расправе нема изношења неких нових чињеница од стране овлашћених лица, нити да суд предузима било какве доказне радње да би одређену чињеницу доказао, која би

¹³¹ В. Б. Босиљка, *op.cit.*, стр. 396 – 397.

притом могла да има утицај на решавање насталог спора. Драгојловић сматра, да је суд тај који одлучује на који ће начин решити спор. Руководи се, заправо, разлозима који су основ за уважавање тужбе. „Лакше се одлучује да сам реши управну ствар, ако је оспореним актом погрешно решено правно питање, ако је на чињенично стање примењен материјални пропис, који није одговарајући пропис, ако материјални пропис није никако примењен или ако је примењен одговарајући материјални пропис, али је погрешно утврђен симисао неке његове одредбе. Суд се, изузетно, одлучује на решење спора применом пуне јурисдикције, када треба утврђивати чињенично стање да би се спорна ствар правилно решила.“ Улога суда је у спору пуне јурисдикције много сложенија, сматра он, јер суд треба да „утврди правну ситуацију странке, тачан обим те ситуације, треба да утврди да ли постоји субјективно право и какав је ефекат тог права према управи...“ За утврђивање чињеничног стања, Драгојловић каже да оно има за циљ да се исправно реши неко правно питање, и да представља „скуп чињеница на којима се непосредно заснива примена материјалног или процесног прописа у одређеној ствари, то су одлучне или важне чињенице“, и да су оне потребне за настанак одређеног правног односа, односно правне последице.¹³² Сматрам да све спорове суд решава и пресуду заснива на већ постојећим чињеницама које странке изнесу у достављеним списима и документацији (писменим исправама), а које није потребно нарочито доказивати, углавном примењујући и позивајући се на разне законске прописе. Ово стога, јер нема усмене јавне расправе, због изузетно кратких рокова, на којој би се износиле нове чињенице и докази, па сам одлучује које ће доказе извести ради утврђивања чињеничног стања. Доказе који нису релевантни, суд неће ценити. Подједнаког сам мишљења, без обзира на све потешкоће и специфичности које са собом носи изборни спор, као и Вучетић Дејан, да су кратки рокови потребни „како би се очувао интегритет читавог изборног процеса, који би озбиљно био доведен у питање дугим поступцима којима се штити изборно право“.¹³³

¹³² Л. Драгојловић, *op.cit.*, стр. 101 – 103 и стр. 306.

¹³³ Д. Вучетић, *У сусрет неизбежној кодификацији изборног законодавства – шта треба променити у правном режиму заштите изборног права?*, *Часопис за јавну политику Полис – број 9*, Београд, 2015, стр. 13.

4. Судска пракса

Судска пракса је изузетно важна, јер би пука теорија била безначајна, ако није примењљива или се не може применити у пракси. Треба скренути пажњу и на чињеницу да теорија регулише многе ствари, међутим да у пракси то баш није тако. Теоријом су прописана добра решења, али највећи број тих решења није спроведен у пракси из различитих разлога и због многих претходних пропуста у регулисању. Већ је било речи о томе, да се одлучивање у управном спору пуне јурисдикције не примењује колико би га можда требало примењивати и да судови избегавају да одлучују на овај начин када год то није екстремно нужно и прописано законом као обавеза. Из тог разлога је предмет овог рада специфичан, јер Закон о локалним изборима прописује одлучивање у управном спору пуне јурисдикције поводом заштите локалног изборног права. Анализом пресуда донетих поводом насталих локалних изборних спорова у 2020. години, долазимо до закључка да се суд користи овим својим овлашћењем, ако ништа друго бар у већем обиму, мериторно одлучујући, него што је то чинио претходних година.

О заштити изборног права старају се, у првом реду, органи задужени за спровођење избора, о чему је већ било речи, али је субјектима овлашћеним за покретање поступка за заштиту изборног права омогућена и судска заштита пред Управним судом, стога ће о судским поступањима, даље у овом поглављу бити речи. Начин заштите изборног права остварује се кроз систем инструмената заштите, који постоје да би се њиховим улагањем надлежном органу, отклониле повреде изборног права и ефекти тих повреда. Тиме би дошло до остваривања непосредног циља, а тај циљ се огледа у подршци и остварењу правилности избора или примени санкције поништавањем незаконитог акта. Ефикасност рада органа који одлучује је један од јако битних услова, те су приметно кратки рокови у изборном поступку и поступцима заштите изборног права, управо такви са разлогом. Они се рачунају на часове и не постоји могућност „пребацивања“ истека рока за други дан или наредни викенд или месец.

Одлуке које доноси Управни суд у поступцима за заштиту изборног права, имају свој посебан уписник. Свака пресуда Управног суда донета у овим поступцима обележена је уписником „Уж“. У овом одељку вршиће се анализа управно – судске заштите изборног права, поводом локалних избора одржаних у текућој 2020. години, а о којима се одлучивало у управном спору пуне јурисдикције. Такође, примениће се квалитативна и квантитативна

анализа управно – судске заштите изборног права поводом последњих локланих избора, коришћењем пресуда, издвајајући и вршећи групацију најтипичнијих случајева у различитим фазама поступка. Судска пракса у спору пуне јурисдицкије, у Републици Србији, је врло оскудна. Од тако малог броја пресуда генерално, ипак највећи број предмета решен је пуном јурисдикцијом баш у предметима који се тичу изборне материје, уређене посебним законом, баш са циљем подстицања одлучивања у спору пуне јурисдицкије у овој области. У актуелној пракси Управног суда, више нису ретке овакве пресуде, што је значајан помак у ангажовању суда да сам реши управно- изборну ствар.¹³⁴

Пратећи ток и развоје ситуације, рекло би се да је ове 2020. године Управни суд имао „пуне руке посла“ у поступку пружања заштите изборног права уопште, али и у заштити локалног изборног права. Целокупан изборни процес у 2020. години, био је оптерећен огромним бројем приговора. Подносиоци приговора су тврдили да је дошло до манипулације са изборним материјалом, тј. да постоје разлике у изборном материјалу и броју гласова за листу, у односу на званичне записнике о раду бирачких одбора, па је неретко тражено поништавање избора на великом броју бирачких места. Уколико бирачки одбор не упише примедбу или догађај од значаја за гласање у записник о раду бирачког одбора, онда постојање неправилности не може бити доказано, а самим тим ни заштита бирачког права не може бити у потпуности остварена.¹³⁵

Разумљиво долазимо до закључка, да је пресудно важно инсистирати на професионализацији бирачких одбора који се, у пракси посматрано, не разумеју или не познају довољно процедуре о току изборног дана или их можда свесно не примењују. Чак и много након завршетка избора, Управни суд је доносио пресуде поводом изјављених жалби. Какве је одлуке донео по поднетим жалбама, одлучујући у управном спору пуне јурисдицкије у поступку заштите локалног изборног права у текућој години, видећемо у овом поглављу. Анализом пресуда Управног суда из 2020. године донетих у поступку заштите локалног изборног права утврђено је, што морам на самом почетку поменути, да су одлуке доношене користећи се члановима Закона о локалним изборима, Закона о избору народних посланика, Упутством за спровођење избора за народне посланике Народне

¹³⁴ Ђ. Вуковић, Д. Вучетић, *Избори 2012: (не)регуларности у изборном процесу*, Ниш, 2013, стр. 58.

¹³⁵ http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2020/09/Finalni-izve%C5%A1taj-o-kvalitetu-izbornog-procesa_CeSID.pdf.

скупштине¹³⁶, Законом о општем управном поступку и Законом о управним споровима. Осим поменутих, коришћени су и Закон о оверавању преписа, потписа и рукописа¹³⁷, Закон о печату државних и других органа¹³⁸, Закон о политичким странкама¹³⁹, Закон о јавном бележничтву¹⁴⁰ и Јавнобележнички пословник¹⁴¹. Мали број, овако решених предмета тешко да може да буде добра основа за извлачење неких поузданих закључака. Упркос овоме, све одлуке донете у пуној јурисдикцији биће обрађене, како би послужиле као помоћни показатељ за одређивање садржине процесне претпоставке природа ствари, која не обухвата и оцену целисходности одлучивања у пуној јурисдикцији. Поменуте одлуке донете су у изборној области, тачније разрешавањем изборних спорова, од којих се већина тиче локланих избора, о којима се одлучивало у управном спору пуне јурисдикције. Суд је ове одлуке доносио одлучујући по поднетим жалбама, на одлуке донете од стране изборних комисија у првом степену.

4.1. Анализа пресуда Управног суда донетих у управном спору пуне јурисдикције поводом локалних избора одржаних 2020. године

Анализом одлука у локалним изборним стварима поводом заштите локалног изборног права, Управни суд је у 2020. години донео много процесних одлука, којима је одбацивао поднете жалбе, али и одбијао исте. Тако је донео 97 пресуда којима је одбио жалбе, као неосноване, најчешће због неосованих жалбених разлога, уз то је донео и 79 решења којима је поднете жалбе одбацио, најчешће због непотпуности и неблаговремености. Донео је уз то два решења о обустави поступка, због одустанка од поднетих жалби, и уз то једну пресуду којом је поднета жалба одбијена као неоснована у једном делу, а у другом одбачена као неуредна. Поред тога, донео је и 34 одлуке, тачније, реч је о пресудама којима су поднете жалбе усвојене, а решења изборних комисија поништена, с тим да овде није одлучивао у меритуму, због неиспуњења услова за одлучивање у управном спору пуне јурисдикције.

¹³⁶ Упутство за спровођење избора за народне посланике Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 20/20.

¹³⁷ Закон о оверавању преписа, потписа и рукописа, *Службени гласник РС*, бр. 93/2014, 22/2015 и 87/2018.

¹³⁸ Закон о печату државних и других органа, *Службени гласник РС*, бр. 101/2007.

¹³⁹ Закон о политичким странкама, *Службени гласник РС*, бр. 36/2009 и 61/2015 – одлука УС.

¹⁴⁰ Закон о јавном бележничтву, *Службени гласник РС*, бр. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014 – др. закон, 93/2014 – др. закон, 121/2014, 6/2015 и 106/2015.

¹⁴¹ Јавнобележнички пословник, *Службени гласник РС*, бр. 62/2016, 66/2017, 48/2018, 54/2018 и 151/2020.

Неке од тих одлука нису донете у овој врсти спора, или због неиспуњења услова природа ствари, а неке због тога што није испуњен услов поуздан чињенични основ, код неких овако донетих одлука нису била испуњена оба услова, па стога Управни суд није могао, у складу са чланом 55 став 2 Закона о локалним изборима, да одлучи у меритуму. Мада, овде се може радити и о тој ситуацији да се самим поништавањем управног акта успоставља правни однос укинут тим актом, чиме опет долази до решавања предмета, а код којег управа опет више нема посла.

Као што је већ помињано, судска пракса је врло оскудна када се ради о пресудама донетим у управном спору пуне јурисдикције. Тако је у 2020. години поводом заштите локалног изборног права, уређеног посебним законом, у управном спору пуне јурисдикције донето свега 27 пресуда. Закон о локалним изборима у члану 55 став 1, подстиче одлучивање у пуној јурисдикцији. И оно што је приметно јесте да је, на пример, у односу на локалне изборе одржане 2012. године, број донетих пресуда у управном спору пуне јурисдикције знатно већи, када их је било само 13 њих.¹⁴² Ова чињеница показује то, колико је одлучивање у меритуму од стране суда значајно за праксу и колико се ниво заштите локалног изборног права подиже на виши ниво, што и заслужује једно фундаментално право човека, гарантовано највишим правним актом.

Управни суд је у 2020. години поводом одржаних локалних избора, осим поништавања решења надлежних изборних комисија, мислећи ту на градске и општинске изборне комисије, по жалби као иницијалном акту за покретање поступка заштите локалног изборног права пред управно – судском инстанцом, доносио мериторне одлуке, којима је потврђивао мандате одборника, поништавао изборе на одређеним бирачким местима, уз распуштање бирачких одбора и одређивао понављање избора на тим бирачким местима, одбијао проглашење изборних листа или одбијао приговоре поднете изборним комисијама у највећем броју случајева, мада је било и оних случајева у којима је приговоре одбацивао, али и усвајао. Највећи број поднетих жалби је усвојен, а оспорена решења градских и општинских изборних комисија поништена, што је и логично, обзиром на чињеницу да жалба мора бити уважена да би се одлучивало у управном спору пуне јурисдикције.

¹⁴² В. Цуцић, *op.cit.*, стр. 280.

Међутим, у само једном случају суд је мериторно одлучивао поводом заштите локалног изборног права, где је жалбу делимично усвојио, а у осталом делу жалбу одбио.¹⁴³

Приметно је да је Управни суд, мериторно одлучујући у управном спору пуне јурисдикције поднете приговоре углавном одбијао. Донео је тек неколико мериторних пресуда, у којима је другачије одлучио по поднетим приговорима. Жалбе је, приметно, углавном усвајао, у свега једном случају је жалбу делимично усвојио, а у преосталом делу одбио и у једном случају је жалбу одбио против решења у 1. ставу диспозитива решења, док је у 2. ставу диспозитива решења одбацио. На крају закључујемо, да је највећи број правних средстава за заштиту изборног права на локалним изборима одржаним 2020. године коришћен у фази спровођења избора, поготову поводом повреде тајности гласања. Следећи највећи број пресуда, донет је поводом проглашавања изборних листа у фази кандидовања. Преостале пресуде, донете су у фази утврђивања и објављивања резултата избора и у фази потврђивања мандата.

4.1.1. Одбијање проглашења листе у управном спору пуне јурисдикције

Не тако мали број пресуда, чак 5 њих, тичао се проглашења изборне листе. Наиме, ожалбеним решењем усвојен је приговор бирача, којим је решење о проглашењу изборне листе поништено. На овако донето решење Општинске изборне комисије Темерин, Коалиција је уложила жалбу Управном суду, коју је по налогу суда донетим решењем требло уредити, јер је садржала недостатке. Из разлога, јер је неправилно био означен акт против којег се подноси жалба, по броју, датуму и доносиоцу, суд је затражио да се достави копија или оригинал акта против којег је жалба уперена и да тако враћену жалбу подносилац треба да својеручно потпише, јасно означити име и презиме и својство уз доставу доказа да је лице, које подноси жалбу у име Коалиције на то и овлашћено, уз оверен печат овлашћеног подносиоца. Управни суд је дао рок за уређење, не каснији од 12 часова, који је подносилац испоштовао и поступио у потпуности по решењу суда. Након чега је Управни суд доставио жалбу на одговор, са пратећом документацијом управном органу, против чијег акта је поднета жалба. Поднетом жалбом подносилац је оспорио законитост оспореног решења из

¹⁴³ Пресуда Управног суда III – 7 Уж 127/20 од 28.06.2020. године.

свих законом прописаних разлога, док је управни орган у одговору на жалбу оценио да жалбу треба одбацити као недозвољену. Управни суд је ценећи све наведене списе предмета нашао да је жалба благовремена, допуштена и изјављена од овлашћеног лица и да је основана. Стога је поништио решење Општинске изборне комисије Темерин, утврђујући да је изборна листа валидна и да се може прогласити када је њен подносилац доставио уз њу коалициони споразум, потписан и уредно оверен од стране јавног бележника. Те да изборна комисија није овлашћена да преиспитује уредно оверен коалициони споразум, нити да она може да прихвати да су основани наводи из поднетог приговора, којима се указује да постоје недостаци достављеног коалиционог споразума. Такође, потврђује и то да је коалиција политичких странака овлашћени предлагач кандидата за одборнике и овлашћено лице за подношење жалбе, у складу са законским прописима, те да има право на заштиту изборног права. Када произилази да не постоје недостаци изборне листе, који би били од утицаја на правилност поступка, суд мериторно сам одлучује о изборној ствари, где је решење ове Општинске изборне комисије поништио.¹⁴⁴

Још неколико пресуда донео је Управни суд поводом решења о проглашењу изборних листа у фази кандидовања, која су поднетим жалбама Управном суду оспорена.

У једној од пресуда¹⁴⁵ Управни суд је поништио решење Изборне комисије општине Жабари, усвојивши жалбу против оспореног решења и одбијајући приговор против решења ове комисије о проглашењу изборне листе једне Групе грађана, коју је иста поднела за изборе за одборнике Скупштине општине Жабари. Наиме, ожалбеним решењем наведена Изборна комисија је усвојивши приговор бирача донела незаконито решење, тиме што је поништила решење о проглашењу изборне листе. Поменута Група грађана је, како је изнето у жалби, основана са циљем да наступи на локалним изборима у општини Жабари, те да ће иста престати да постоји након завршетка избора за 2020. годину. Решењем Управног суда подносиоцу жалбе, који је жалбу потписао у својству овлашћеног лица ове Групе грађана, наложено је да исту уреди одмах, а најкасније у року од три часа од пријема решења, тако да прецизно означи у ком својству жалбу изјављује, што је подносилац и урадио, легитимишући се као кандидат за одборника на овој листи Групе грађана. У одговору на

¹⁴⁴ Пресуда Управног суда III – 7 Уж 18/20 од 16.03.2020. године.

¹⁴⁵ Пресуда Управног суда 23 Уж 46/20 од 06.06.2020. године.

жалбу, Изборна комисија је предложила да суд одбије жалбу као неосновану и потврди ожалбено решење. Управни суд је ценећи списе утврдио да је жалба благовремена, допуштена, изјављена од овлашћеног лица и основана. Стога је одлучујући по њој утврдио да, у складу са одредбама закона и подзаконских аката, изборна комисија у поступку проглашења изборне листе, треба да цени да ли је приликом њеног подношења поднета потпуна и законита документација, која је прописана изборним прописима. Док оцена, да ли називи изборних листа доводе или могу да доведу бираче, евентуално, у заблуду у погледу идентитета подносиоца изборне листе или циљева и програма за које ће се подносилац неке изборне листе залагати или за које се залаже, нису прописани као услов који изборна комисија треба да цени у поступку, на основу чега је, у овом случају, изборна комисија донела одлуку да изборну листу Групе грађана ипак не прогласи.

Изборна комисија општине Инђија донела је незаконито решење у истој изборној ствари, које је Управни суд својом пресудом¹⁴⁶ усвојивши жалбу поништио, а приговор на основу којег је донето поменуто незаконито решење одбио. Ожалбеним решењем ставом 1. диспозитива усвојен је приговор од стране бирача као овлашћеног лица, а ставом 2. диспозитива поништено је Решење о проглашењу изборне листе за избор одборника Скупштине општине Инђија. Жалилац је поднетом жалбом, оспорио ожалбено решење из свих законских разлога. Управни суд је решењем наложио подносиоцу жалбе да одмах, а најкасније у року од 12 часова од достављања овог решења уреди жалбу, тако што ће приложити у оригиналу или овереној фотокопији решење Изборне комисије општине Инђија које жалбом оспорава, што је подносилац и учинио, достављањем оригинала решења суду. У одговору на жалбу, Изборна комисија је оспорила поједине тврдње из жалбе и указивајући на одређене чињенице, предложила да суд одбије жалбу као неосновану и потврди решење Изборне комисије општине Инђија. Наиме, Изборна комисија општине Инђија се доносећи оспорено решење позвала на чињеницу да обрасци са изјавама бирача, достављени од стране подносиоца изборне листе не одговарају обрасцима које је Изборна комисија прописала и да не постоје потпуни подаци о седишту јавног бележника који је вршио оверу потписа. Међутим, Управни суд је утврдио да је такав закључак неправилан, обзиром да су изјаве бирача које подржавају изборну листу дате на обрасцу, који је

¹⁴⁶ Пресуда Управног суда III – 3 Уж 15/20 од 14.03.2020. године.

прописала Изборна комисија и да су достављене изјаве бирача оверене од стране јавних бележника именованих за подручје Основног суда у складу са Законом о седиштима и подручијима судова и јавних тужилаштва¹⁴⁷ Приговором је оспорено, пре свега, то да овера датих изјава није извршена у складу са законом којим се уређује овера потписа, јер не постоје потпуни подаци о седишту јавног бележника који је вршио оверу потписа, већ само назив места без тачне адресе. Управни суд је одлучио да приговор одбије, јер је на њему донето незаконито решење Изборне комисије, јер се према поменутом Закону, седиште суда и јавног тужилаштва одређује навођењем места, односно општине или града, на чију територију се простире њихова надлежност, те се службено седиште јавног бележника именованог за подручје одређеног суда одређује навођењем места, па стога није било основа да се одбије проглашење изборне листе која је подржана изјавама бирача.

У вези са претходно донетом пресудом¹⁴⁸ Управни суд је донео још једну пресуду¹⁴⁹ одлучујући у управном спору пуне јурисдикције, којом је жалбу усвојио, поништио оспорено решење, а приговор на решење о испуњењу услова за одређивање представника подносиоца изборне листе у проширени састав Изборне комисије општине Инђија и бирачких одбора одбио. Ожалбеним решењем ставом 1. диспозитива, усвојен је приговор од стране бирача као овлашћеног лица, а ставом 2. диспозитива поништено је Решење о испуњењу услова за одређивање представника подносиоца изборне листе у проширени састав Изборне комисије општине Инђија и бирачких одбора. Жалбом, поднетом Управном суду, жалилац је оспорио ожалбено решење из свих законских разлога. Управни суд је решењем наложио подносиоцу жалбе да одмах, а најкасније у року од 12 часова од достављања овог решења уреди жалбу, тако што ће приложити у оригиналу или овереној фотокопији решење Изборне комисије општине Инђија, које жалбом оспорава, што је подносилац жалбе и учинио и чиме су стечени услови да Управни суд одлучује о њој. Изборна комисија општине Инђија, доставила је одговор на жалбу са списима и износећи своје тврдње предложила да суд одбије жалбу као неосновану и потврди решење Изборне комисије општине Инђија. Наиме, увидом у списе Пресуде Управног суда III – 3 Уж. 15/20, Управни суд је поништио решење Изборне комисије општине Инђија, донето по приговору

¹⁴⁷ Закон о седиштима и подручијима судова и јавних тужилаштва, *Службени гласник РС*, бр. 101/13.

¹⁴⁸ Пресуда Управног суда III – 3 Уж 15/20 од 14.03.2020. године.

¹⁴⁹ Пресуда Управног суда III – 1 Уж 16/20 од 14.03.2020. године.

о проглашењу изборне листе за избор одборника Скупштине општина Инђија. То значи да је на снази решење Изборне комисије о проглашењу изборне листе за избор одборника Скупштине општине Инђија, које је било основ за доношење решења Изборне комисије о испуњењу услова за одређивање представника подносиоца изборне листе у проширени састав Изборне комисије општине Инђија и бирачких одбора. С тим у вези, суд је поништио жалбом оспорено решење, јер је прописано да изборна комисија даном проглашења изборне листе истовремено утврђује који подносилац изборне листе испуњава услове за одређивање својих представника у проширени састав овог органа. Како је Изборна комисија донела претходно решење којим одбила да прогласи изборну листу подржану изјвама бирача, није могла да донесе на закону засновано решење о испуњењу услова за одређивање представника подносиоца изборне листе у проширени састав Изборне комисије општине Инђија и бирачких одбора.

Опет је приметан број неправилности, поводом проглашења изборне листе, утврђен код решења које је донела Градска изборна комисија града Шапца. Пријем изборне листе и њено проглашење представљају изборне радње у поступку кандидовања, за које је овлашћена изборна комисија. Ожалбеним решењем ставом 1. диспозитива, усвојен је приговор овлашћеног подносиоца изборне листе поднет на решење о проглашењу изборне листе, док је ставом 2. диспозитива поништено решење о проглашењу те изборне листе. Против решења Градске изборне комисије града Шапца, подносилац листе Коалиције је поднео жалбу по овлашћеном лицу подносиоца жалбе, у којој је поред изношења чињеница предложио и да Управни суд жалбу усвоји и да мериторно одлучи о поднетој изборној листи, тако да прогласи као закониту изборну листу подносиоца жалбе. Градска изборна комисија града Шапца је доставила одговор на жалбу са прилогом некомплетног списка, који је допунила у складу са налогом Управног суда. На основу свега изнетог у одговору на жалбу, Градска изборна комисија града Шапца нашла је да је жалба неоснована, због чега је предложила да суд жалбу одбије и потврди решење којим је усвојен приговор и поништено решење о проглашењу изборне листе. Управни суд је оценио да је жалба основана и донео је пресуду¹⁵⁰ којом је мериторно решавајући у управном спору пуне јурисдикције жалбу усвојио, а поништио решење Градске изборне комисије града Шапца и одбио приговор на

¹⁵⁰ Пресуда Управног суда III – 10 Уж 19/20 од 16.03.2020. године.

решење о проглашењу изборне листе Коалиције. Наиме, Градска изборна комисија града Шапца је, усвајајући приговор, донела незаконито решење. Основаност приговора, којим је указано на недостатке за проглашење изборне листе Коалиције, Изборна комисија је ценила на основу записника са њених седница, а не на основу целокупне документације и сваког појединачног акта и документа који је подносилац изборне листе, уједно и жалилац доставио, што је довело до тога да изборну листу Коалиције не прогласи. Такође, спорна је била предаја изјаве о давању сагласности за коришћење личног имена у називу Коалиције, која је заправо била достављена и притом у складу са законом оверена. Управни суд је донео овакву пресуду, темељећи је на немарности Изборне комисије града Шапца, због неразгледања свих списа предмета, али и неуспешности подносиоца приговора да докаже да постоје недостаци изборне листе, који би били од утицаја на правилност поступка, што ствара услове да суд мериторно реши изборну ствар и одбије приговор. Притом, важно је поменути и да је Изборна комисија града Шапца била дужна, да пре проглашења изборне листе, ако она садржи недостатке који су сметња за њено проглашење, закључком наложи да се отклоне постојећи недостаци.

Преостала је још једна пресуда, донета поводом жалбе уложене на решење о проглашењу изборне листе. Наведена пресуда се разликује због другачијег одлучивања по поднетој жалби, односно изјављеном приговору. Пресудом¹⁵¹ Управни суд је одлучујући о заштити локалног изборног права у спору пуне јурисдикције жалбу усвојио, поништио решење Градске изборне комисије Града Новог Сада и усвојио приговор поништавајући решење о проглашењу изборне листе Групе грађана, образоване ради предлагања кандидата за избор одборника у Скупштини општине Нови Сад. Ожалбеним решењем, одбијен је као неоснован приговор бирача поднет на решење Градске изборне комисије којим је проглашена изборна листа, а по отклањању недостатака у документацији, на основу Закључка Градске изборне комисије. У жалби поднетој Управном суду, жалилац је побијао законитост ожалбеног решења из свих законом предвиђених разлога, сматрајући првенствени да изборна листа има недостатке. У одговору на жалбу Градска изборна комисија Новог Сада је оспорила све наводе исте, посебно указујући да нови наводи у жалби нису тачни и да су у супротности са изборном документацијом која се налази код ње, као и да подносилац жалбе у својој жалби

¹⁵¹ Пресуда Управног суда III – 8 Уж 63/20 од 11.06.2020. године.

не може износити нове чињенице које није изнео у приговору против решења о проглашењу изборне листе, предлажући суду да жалбу одбије из разлога детаљно наведених у образложењу ожалбеног решења. Наиме, ради се о истоветном подносиоцу приговора и жалбе. Стога је Управни суд одлучујући о жалби, оценивши је као благовремену, допуштену, изјављену од овлашћеног подносиоца и основану исту усвојио, као и приговор, јер је у оба правна инструмента основано указано, оценом целокупно достављене документације, да постоји несагласност између назива изборне листе у Споразуму о оснивању Групе грађана и наведеног назива изборне листе поднетом у изборној листи кандидата за одборнике на прописаном обрасцу. Ово указује, у првом реду, на сметњу за проглашење изборне листе ове Групе грађана. Још једна неправилност, уочена је у постојању несагласности код предлагања кандидата за изборе одборника. Наиме, Споразумом о оснивању Групе грађана, наведено је да ће Група грађана под својим називом да предлаже кандидате за изборе одборника у Скупштини општине Нови Сад, а такав орган према Статуту града Новог Сада не постоји, већ само Скупштина града Новог Сада, што је још једна од постојећих неправилности, која спречава проглашење ове изборне листе. Све ово, довело је до одлуке о поништавању решења Градске изборне комисије града Новог Сада као незаконитог.

4.1.2. Одбијање приговора у управном спору пуне јурисдикције

Анализа следеће две пресуде, донекле приказује спор о надлежности, тачније доводи у питање надлежност о одлучивању у изборним стварима, о чему је Управни суд мериторно одлучивао, штитећи локално изборно право у управном спору пуне јурисдикције.

Управни суд је мериторно одлучујући у овој изборној ствари, жалбу усвојио, поништио решење Општинске комисије Градске општине Пантелеј и приговор кандидата за одборника Скупштине Градске општине Пантелеј одбио, својом пресудом.¹⁵² Ожалбеним решењем, Општинска изборна комисија Градске општине Пантелеј огласила се ненадлежном за поступање по приговору кандидата за одборника Скупштине Градске општине Пантелеј, поднетом на записник Општинске изборне комисије о утврђивању резултата избора за

¹⁵² Пресуда Управног суда II – 6 Уж 3659/20 од 11.07.2020. године.

одборнике Скупштине Градске општине Пантелеј, што је Управни суд нашао као погрешно. Ставом другим диспозитива ожалбеног решења, одређено је да ће се приговор упутити Скупштини Градске општине Пантелеј, као стварно надлежном органу у чијем је делокругу и доношење решења о именовану председника, заменика председника, чланова, заменика чланова, секретара и заменика секретара општинске изборне комисије. Из изнетог се види да се приговор, који је уједно и жалиља у овом предмету поднела, односио на неправилности приликом утврђивања резултата избора, о чему је требало да одлучује Општинска изборна комисија Градске општине Пантелеј, што указује на незаконитост донетог решења ове изборне комисије. Жалбом и благовремено поднетим поднеском о уређењу жалбе, жалиља је оспорила законитост ожалбеног решења из свих законских разлога. Изnoseћи чињенице у поднетој жалби, предложила је да суд усвоји жалбу, ожалбено решење поништи у целости као незаконито и наложи поновно гласање на свим бирачким местима у Градској општини Пантелеј, или да ожалбено решење преиначи, тако што ће усвојити приговор кандидата за одборника Скупштине Градске општине Пантелеј. Општинска изборна комисија Градске општине Пантелеј је доставила списе предмета и одговор на жалбу Управном суду, чиме је у целости оспорила жалбене наводе и предложила да суд одбије жалбу у целости као неосновану. Управни суд је оценио да је жалба благовремена, допуштена и изјављена од овлашћеног лица, и да је основана, стога је изјављен приговор против записника Општинске изборне комисије Градске општине Пантелеј о утврђивању резултата избора за одборнике Скупштине Градске општине Пантелеј, одбио као неоснован. Решењем Скупштине Градске општине Пантелеј о именовану председника, заменика председника, чланова, заменика чланова секретара и заменика секретара Општинске изборне комисије Градске општине Пантелеј, које је објављено у „Службеном листу Града Ниша“, за члана ове изборне комисије именован је, приговором оспорени члан, што значи да је Комисија поступала у законитом саставу и да нема повреде регуларности гласања на тој седници, како је приговором указивано и којим је тражено да се поништи гласање на свим бирачким местима и да се понове избори за одборнике Скупштине на свим бирачким местима.

Поводом проглашења изборне листе Управни суд је, жалбу усвојио, поништио решење Општинске изборне комисије у Општини Бач, а приговор овлашћеног заступника Групе грађана, изјављен на решење ове изборне комисије одбацио, одлучујући у управном спору

пуне јурисдикције пресудом.¹⁵³ Општинска изборна комисија у општини Бач донела је решење на одржаној седници, којим је одбила као неоснован приговор поднет од стране овлашћеног заступника Групе грађана изјављеног на решење Општинске изборне комисије у општини Бач о проглашењу изборне листе кандидата, којим се ставом 1. усваја приговор поднет од стране два лица, као основан те је поништено прводонето решење Општинске изборне комисије, и ставом 2. одбила проглашење Изборне листе кандидата ове Групе Грађана, коју је она и поднела. Усвајајући приговор поднет од стране других лица, одбила је да прогласи изборну листу кандидата Групе грађана, због постојећих недостатака. Жалбом, поднетом Управном суду и уређену поднеском, оспорена је законитост ожалбеног решења из свих законом предвиђених разлога. Износећи чињенице, жалилац је предложио да Управни суд жалбу уважи, ожалбено решење поништи и донесе решење које је у свему у складу са позитивним прописима. У одговору на жалбу, Општинска изборна комисија у општини Бач је остала код навода датих у образложењу ожалбеног решења. Одлучујући о поднетој жалби, Управни суд је нашао да је она допуштена, благовремена, изјављена од овлашћеног лица и основана, упуштајући се у решавање о њој. Наиме, са листе Групе Грађана поднете од исте Групе грађана, коју је претходно прогласила Општинска изборна комисија, скинула је кандидата за одборника, због повреде позитивно правних прописа којима је регулисан изборни поступак, а приговор поднет одбила као неоснован у преосталом делу. Пресудом Управног суда III – 11 Уж 79/20 усвојена је жалба једног од бирача, чији је приговор сада усвојен и поништено је решење донето на том усвојеном приговору, из чега произилази да је Општинска изборна комисија поступила незаконито, јер је приговор Групе грађана одбила као неоснован, а могла је само да поништи одлуку или радњу која се приговором побија. Наиме, Општинска изборна комисија општине Бач решењем је усвојила приговор једног од бирача, и одбила проглашење изборне листе поменуте Групе грађана, а у поуци о правном средству је навела да се против донетог решења може изјавити приговор овој истој Општинској изборној комисији, што је овлашћени заступник Групе грађана и урадио, а потом је Општинска изборна комисија општине Бач донела оспорено решење, којим је као неоснован одбила приговор и тиме мериторно решила о приговору изјављеном против решења исте комисије, а којим је већ једном решено по приговору једног од подносиоца. Управни суд је нашао да је Општинска

¹⁵³ Пресуда Управног суда III – 7 Уж 105/20 од 18.06.2020. године.

изборна комисија општине Бач донела незаконито решење, које је предмет уложене жалбе суду и да је поднет приговор, као правно средство, био недозвољен. Стога је приговор одбацио, јер се против решења изборне комисије, донетог по приговору заштита остварује подношењем жалбе Управном суду. Уједно је због давања погрешне поуке о правном леку, ускраћена заштита изборног права жалиоцу, те је остављена могућност изјављивања жалбе против решења, против којег је суд одбацио приговор од дана достављања пресуде.

4.1.3. Поништавање избора на бирачким местима у управном спору пуне јурисдикције

Ова пресуда¹⁵⁴ Управног суда, тиче се поништавања гласања на бирачким местима. Тим поводом, Управни суд је мериторно одлучујући, жалбу делимично усвојио и поништио решење Градске изборне комисије града Шапца, којим је усвојен приговор бирача, тако што је приговор одбио, осим за одређено бирачко место, док је у преосталом делу жалбу одбио. Јуна 2020. године одржани су избори за одборнике Скупштине града Шапца, на 100 бирачких места. Ожалбеним решењем, ставом првим усваја се први приговор бирача, ставом другим усваја се други поднети приговор истог бирача, и ставом трећим поништава се гласање на 100 бирачких места. Жалбом, поднетом Управном суду бирач је оспорио ожалбено решење због повреде изборне процедуре, погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања и погрешне примене материјалног права. Износећи чињенице у жалби, предложио је суду да усвоји његову жалбу и поништи решење Градске изборне комисије у Шапцу, којим су усвојена оба приговора бирача и поништени локални избори на свим бирачким местима у граду Шапцу. У одговору на жалбу који је доставила Управном суду са списима предмета, Изборна комисија града Шапца навела је да је поступајући по приговору бирача поништила гласање на 100 бирачких места, из разлога што на свим бирачким местима контролни лист није био попуњен и запечаћен у складу са правилима о раду бирачких одбора, образлажући даље, на крају је предложила да се жалба одбије као неоснована. Одлучујући о поднетој жалби, Управни суд је нашао да је иста благовремена, допуштена и изјављена од овлашћеног лица и делимично основана. Наиме, због утврђених неправилности на бирачким местима, бирач је поднео приговор Изборној комисији града

¹⁵⁴ Пресуда Управног суда III – 7 Уж 127/20 од 28.06.2020. године.

Шапца, наводећи да су утврђене неправилности на одређеним бирачким местима у изборном процесу, које се састоје у томе да на тим бирачким местима, гласање ван бирачког места није спроведено у складу са прописима, због недостатка потписане потврде о изборном праву за гласање ван бирачког места. Подносећи још један приговор, подносилац је истакао да треба поновити изборе на свим бирачким местима, јер је оно незаконито, истичући да су контролни листови незаконито попуњени и да на тај начин није потврђена исправност гласачке кутије. Управни суд је тим поводом заузео став, да приговором указане неправилности, не спадају у групу оних неправилности за које је прописима предвиђена последица обавезног поништавања гласања на бирачком месту, већ да те неправилности спадају у групу оних које остављају могућност за оцену да ли могу да доведу до одлуке о понављању гласања на тим бирачким местима. У складу са претходно наведеним, суд је делимично усвојио жалбу и поништио ожалбено решење у делу у којем је усвојен приговор бирача који се односи на контролне листиће, и поништио ожалбено решење у делу којим се поништава гласање на одређеном броју бирачким места, док је приговор одбио, осим у делу за једно одређено бирачко место. По оцени суда, Градска изборна комисија града Шапца је правилно одлучила усвојивши први поднети приговор бирача који се односи на гласање ван бирачког места, те је правилно одлучила поништавајући изборе на одређеним бирачким местима. Према налажењу Управног суда, без потврде о изборном праву за гласање ван бирачког места се не може утврдити број лица која су гласала, нити о којим лицима је реч. То се односи и на ситуације када не постоје потврде или број потврда не одговара броју лица из записника за које је наведено да су гласала ван бирачког места, те да гласање на том бирачком месту није спроведено у складу са законом. Потврда о изборном праву ван бирачког места, једини је доказ да је гласање ван бирачког места извршено у складу са законом, ако је исправно попуњена и потписана од стране председника бирачког одбора и од стране бирача, и као таква утиче на регуларност тока изборног поступка на тим бирачким местима и на резултате гласања на бирачким местима.

4.1.4. Распуштање бирачких одбора у управном спору пуне јурисдикције

Извршеном анализом, неспорно је највише неправилности било поводом решења које је доносила Градска изборна комисија града Шапца. Уз то је највећи број оспорених решења ова Градска изборна комисија донела повредом тајности гласања у фази спорвођења избора, поништавајући изборе на одређеним бирачким местима, уз распуштање бирачких одбора и одређивањем понављања избора.¹⁵⁵ Поднете жалбе Управни суд је усвајао, поништавао решења изборне комисије и одбијао приговоре бирача. Ожалбеним решењима, усвајани су приговори и распуштани бирачки одбори, а гласање на бирачким местима понављано. Код три пресуде Управног суда,¹⁵⁶ ожалбеним решењем у извршењу друге пресуде Управног суда је усвајан приговор, распуштан бирачки одбор, а гласање на бирачком месту понављано. Различитим ситуацијама и догађајима се указивало на повреду тајности гласања, почевши од тога што је бирач јавно саопштио за кога је гласао, потом јер је бирач користио мобилни телефон и при томе је ухваћен у покушају да сними гласачки листић или из разлога што је бирач фотографисао свој гласачки листић, тиме што је бирач јавно саопштио за кога је гласао, односно тиме што је бирач јавно гласао, што околности на које се приговором указује нису такве природе да би имале за последицу поништавање, односно понављање гласања на бирачком месту јавно јер је један бирач утицао на другог бирача или је бирач покушао јавно да гласа и утицао тиме на другог, што све представља уопштену констатацију, која притом не садржи доказе и разлоге за тврдњу да су наведени бирачи утицали на друге бираче како да гласају и због тога не представља повреду у изборном поступку. Овим поводом Управни суд је донео 14 пресуда, утврдивши код свих да за распуштање бирачког одбора и понављање гласања на бирачком месту, морају да постоје законски разлози утврђени чланом 55 и 69 Закона о избору народних посланика и да се само у тим случајевима може извршити таква изборна радња, те да су се често због погрешне

¹⁵⁵ Пресуда Управног суда III – 7 Уж 4903/20 од 20.09.2020. године, Пресуда Управног суда III – 7 Уж 4893/20 од 20.09.2020. године, Пресуда Управног суда III – 2 Уж 4889/20 од 20.09.2020. године, Пресуда Управног суда III – 6 Уж 4895/20 од 20.09.2020. године, Пресуда Управног суда III – 6 Уж 4905/20 од 20.09.2020. године, Пресуда Управног суда III – 9 Уж 4897/20 од 20.09.2020. године, Пресуда Управног суда III – 1 Уж 4902/20 од 20.09.2020. године, Пресуда Управног суда III – 10 Уж 4894/20 од 20.09.2020. године, Пресуда Управног суда III – 11 Уж 4890/20 од 20.09.2020. године, Пресуда Управног суда III – 3 Уж 4891/20 од 20.09.2020. године, Пресуда Управног суда III – 2 Уж 4899/20 од 20.09.2020. године, Пресуда Управног суда III – 9 Уж 4887/20 од 20.09.2020. године, Пресуда Управног суда III – 4 Уж 4888/20 од 20.09.2020. године и Пресуда Управног суда III – 10 Уж 4904/20 од 20.09.2020. године.

¹⁵⁶ Пресуда Управног суда III – 6 Уж 4895/20 од 20.09.2020. године, Пресуда Управног суда III – 6 Уж 4905/20 од 20.09.2020. године и Пресуда Управног суда III – 9 Уж 4897/20 од 20.09.2020. године.

примене материјалног права, незаконито распуштали бирачки одбори, а гласање понављало. Такође, је пресуде овим поводом суд, у одређеним случајевима, базирао и на чињеници да бирачу није повређена тајност гласања, уколико су били испуњени сви услови којима се на бирачком месту обезбеђује тајност гласања.

4.1.5. Понављање избора у управном спору пуне јурисдикције

Градска изборна комисија града Шапца доносила је решења која су оспорена жалбом, а онда и поништена од стране Управног суда у управном спору пуне јурисдикције. Ту је решење којим је утврђена повреда права на лично гласање, такође у фази споровођења избора, због чега су избори поништени на одређеном бирачком месту, уз распуштање бирачког одбора и одређивањем понављања избора.¹⁵⁷ Ожалбеним решењем, усвојен је приговор и распуштен бирачки одбор и гласање на једном бирачком месту се понавља. Жалбом, поднетом Управном суду, жалилац је оспорио законитост решења Градске изборне комисије града Шапца. Износећи чињенице у прилог поднетој жалби, предложио је на крају да Управни суд усвоји жалбу, поништи решење Градске изборне комисије града Шапца, којим је усвојен приговор бирача овлашћеног подносиоца изборне листе и исти одбије. Градска изборна комисија града Шапца је Управном суду доставила одговор на жалбу са списима предмета који се односе на оспорено бирачко место, закључујући да је повреда тајности гласања законски изричито прописан разлог за поништавање гласања на бирачком месту и предлажући да суд жалбу одбије, као неосновану. Одлучујући о поднетој жалби, која је благовремена, допуштена и изјављена од овлашћеног лица, Управни суд је нашао да је жалба основана. Стога је одлучујући о њој, жалбу усвојио, поништио решење изборне комисије града Шапца и приговор бирача одбио. Он је у донетој пресуди заузео став тим поводом и утврдио да ниједна од процесних претпоставки, за распуштање бирачког одбора и понављање гласања, није била прекршена да до истог и дође, те да је Градска изборна комисија града Шапца донела незаконито решење, које је Управни суд поништио и приговор бирача, на основу којег је донето жалбом оспорено решење одбио. Наиме, повреда права на лично гласање не постоји, уколико је лице гласало на начин прописан законом, уз помоћ

¹⁵⁷ Пресуда Управног суда III – 4 Уж 4898/20 од 20.09.2020. године.

помагача. Притом је то неспорна чињеница, уколико су лица која гласају на такав начин, уписана у Записник о раду бирчаког одбора.

4.1.6. Потврђивање мандата одборника у управном спору пуне јурисдикције

Када говоримо о додели мандата, Управни суд је у својој пресуди¹⁵⁸ жалбу усвојио, поништио решење Општинске изборне комисије Стара Пазова, а приговор бирача изјављен на решење о додели мандата кандидатима са изборних листа за избор одборника у Скупштину општине Стара Пазова, на изборима одржаним 21.06.2020. године, одбио. Ожалбеним решењем одбачен је као недозвољен приговор бирача, поднет на решење Општинске изборне комисије Стара Пазова о додели мандата кандидатима са Изборних листа за избор одборника у Скупштину општине Стара Пазова на изборима одржаним 21. јуна 2020. године. У жалби, погрешно означеној као тужба, поднетој Управном суду, жалилац побија законитост ожалбеног решења из свих законом предвиђених разлога. Истичићи да у ожалбеном акту и свим претходним актима, које је донела ова изборна комисија у изборном процесу за избор одборника на локалним изборима одржаним јуна 2020. године, није правилно примењен закон. Сматрајући да је Општинска изборна комисија у свом раду на одржавању локалних избора за одборнике у Скупштину општине Стара Пазова, а који су одржани јуна 2020. године повредила Закон о печату државних и других органа.¹⁵⁹ Образлажући жалбу, жалилац предлаже да Управни суд поништи ожалбено решење Општинске изборне комисије, као и све до тада спроведене радње и акте Општинске изборне комисије везане за локалне изборе у Скупштини општине Стара Пазова одржане 21.06.2020. године. Општинска изборна комисија Стара Пазова је доставила суду тражене списе ове изборне ствари, као и одговор на жалбу, у коме је навела да је подносиоцу приговора дала и више права него што му по закону припада, јер није повређен закон на његову штету, јер је Комисија погрешним тумачењем и применом члана 53. Закона о локалним изборима дала погрешну правну поуку у писменом отпракку побијаног решења. Наводи, да остаје у целости при датим разлозима у ожалбеном решењу, на крају предлажући да суд жалбу одбаци као недозвољену или одбије као неосновану. Одлучујући о поднетој

¹⁵⁸ Пресуда Управног суда III – 1 Уж 3530/20 од 12.07.2020. године.

¹⁵⁹ Закон о печату државних и других органа, *Службени гласник РС*, бр. 101/2007.

жалби, као допуштеној, благовременој, изјављеној од овлашћеног лица и основаној, Управни суд је поништио решење Општинске изборне комисије Стара Пазова, којим је одбачен приговор подносиоца као недозвољен. По оцени суда приговор се односио на неправилности у поступку спровођења, утврђивања и објављивања резултата, који је дозвољен у складу са Законом о локалним изборима, те да је Општинска изборна комисија Стара Пазова требало да одлучује о њему. Међутим, Управни суд је приговор изјављен на решење о додели мандата одбио, сматрајући да је Општинска изборна комисија Стара Пазова правилно поступила, доносећи у законском року и по законском редоследу решење о додели мандата кандидатима са изборних листа за избор одборника у Скупштину општине Стара Пазова на изборима одржаним јуна ове године. Подносилац приговора није оспорио садржину донетог решења, нити је указао на неправилности, већ је указао на валидност печата који је коришћен у изборном поступку од стране Општинске изборне комисије Стара Пазова, што по оцени суда не представља неправилност, обзиром на утврђен начин његовог коришћења.

У пресуди¹⁶⁰ поводом доделе мандата, Управни суд је одлучио о заштити локалног изборног права мериторно, тако што је жалбу усвојио, поништио решење Градске изборне комисије града Шапца, а приговор поднет на Извештај о укупним резултатима избора за одборнике Скупштине града Шапца и на Одлуку о додели одборничких мандата, који су усвојени на седници Комисије одбацио. Подносилац жалбе је уједно и подносилац приговора, који је Градска изборна комисија града Шапца делимично усвојила у делу који се односи на измену утврђених резултата, и преиначила Извештај о укупним резултатима избора за одборнике Скупштине града Шапца, а у преосталом делу је приговор одбила као неоснован. Ожалбеним решењем делимично је усвојен приговор бирача, као бирача, кандидата за одборника и овлашћеног подносиоца изборне листе у делу који се односи на измену утврђених резултата, па се Извештај о укупним резултатима избора за одборнике Скупштине града Шапца преиначава, тако што се у тачки IV Извештаја о укупним резултатима избора, број 62596 бирача који су гласали (изашли) замењује бројем 62.599, док се у осталим наводима приговор одбија као неоснован. У жалби поднетој Управном суду, жалилац је оспорио решење због повреде правила поступка, повреде материјалног права и погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања. Жалилац је, на крају, предложио да

¹⁶⁰ Пресуда Управног суда III – 10 Уж 4919/20 од 27.10.2020. године.

Управни суд усвоји жалбу, поништи ожалбено решење у одбијајућем делу и врати приговор Комисији на поновни поступак и одлуку по истом, или да поништи решење, усвоји приговор и у одбијајућем делу поништи утврђене изборне резултате у Извештају о укупним резултатима избора, као и Одлуку о додели одборничких мандата која је донета на основу оспореног Извештаја и у њему утврђених резултата. Жалилац је жалбу изјавио против решења Градске изборне комисије града Шапца у делу у којем је одбијен његов приговор, а којим се оспоравају утврђени резултати избора у Извештају о укупним резултатима избора за одборнике Скупштине града Шапца и Одлука о додели одборничких мандата, којом су они усвојени на седници ове Изборне комисије. У одговору на жалбу, која је Управном суду достављена са списима предмета, изборна комисија Града Шапца је изневши чињенице предложила да Управни суд одбије жалбу подносиоца и потврди решење Градске изборне комисије Града Шапца. Како је жалба благовремена, допуштена, изјављена од овлашћеног подносиоца и основана, Управни суд је поднети приговор одбацио, јер је Изборна комисија града Шапца на одржаној седници долена одлуку о престанку важења Извештаја о укупним резултатима избора за одборнике Скупштине града Шапца и Одлуке о додели одборничких мандата, којом су они усвојени на седници ове Изборне комисије, па је приговор самим тим постао беспредметан, те су се стекли услови за његово одбацивање.

У пресуди Управног суда¹⁶¹ којом је одлучивано мериторно о заштити локланог изборног права, суд је усвојио жалбу, поништио решење Градске изборне комисије Града Шапца, уз то усвојио приговор, поништавајући решење Изборне Комисије града Шапца и одбацио захтев Странке за измену опуномоћеног представника изборне листе у Изборној комисији града Шапца. Ожалбеним решењем, одбија се као неоснован приговор жалиоца бирача, који је поднет против решења Изборне комисије града Шапца. Иначе, овим решењем усвојен је захтев Странке као подносиоца изборне листе, тако што се у тачки 1 диспозитива мења решење Изборне комисије града Шапца у делу који се односи на утврђивање опуномоћеног представника (члана) изборне листе у Изборној комисији града Шапца, у том смислу што: уместо једног бирача, сада стоји други бирач. Тачком 2 диспозитива, констатовано је да у свему осталом садржина решења остаје непромењена. У жалби, поднетој Управном суду, а накнадно уређеној поднеском, жалилац је у својству кандидата за одборника оспорио законитост ожалбеног решења због погрешне примене материјалног права и повреде

¹⁶¹ Пресуда Управног суда III – 8 Уж 4906/20 од 30.09.2020. године.

одредаба поступка. Наводећи све чињенице на којима заснива жалбу, жалилац је предложио да се понишано решење поништи и одбије захтев Странке за измену опуномоћеног представника изборне листе, или да се решење поништи и врати Комисији на поступак и одлуку. Градска изборна комисија града Шапца, доставила је Управном суду списе предмета, али без достављеног одговора на жалбу. Одлучујући о жалби, као благовременој, допуштеној, изјављеној од овлашћеног лица и основаној, Управни суд је образложио своју пресуду, истичући да је Изборна комисија града Шапца усвојила захтев Странке као подносиоца изборне листе и донетим решењем је изменила решење Изборне комисије града Шапца у делу који се односи на утврђивање опуномоћеног представника испред предлагача Странке, тако што је уместо првобитног, за члана у проширеном саставу одредила другог, а преостали део решења остао је непромењен. Жалилац је поднео Изборној комисији града Шапца приговор против решења, у којем је измењен члан, наводећи њиме да је првобитном члану, као и замени престало својство члана Комисије и да је подносилац закаснио у предлагању замене. Градска изборна комисија није оспорила изнето поводом чланства, нити је оспорила право подносиоца изборне листе да предложи замену. Поднет захтев за измену је благовремено поднет у складу са законом, јер су заказани поновљени избори у конкретном случају, то је Изборна комисија донела решење којим је одбијен приговор жалиоца. Управни суд је ценећи донето решење, исто оценио као незаконито, због погрешно утврђеног рока од којег треба рачунати могућност одређивања опуномоћеног представника у Изборној комисији. То је Изборна комисија требало да одбаци захтев Странке, као неблаговремен, због истека рока предвиђеног Законом о локалним изборима (*члан 14 став 10). Стога је Управни суд решење, којим је захтев усвојен, поништио као незаконито, а захтев одбацио као неблаговремен.

III. ЗАКЉУЧАК

Политички представници, бирају се непосредно од стране грађана. Како би једна држава могла да се назове правном државом, важно је да се грађанима те државе омогуће сви неопходни услови, како би могли да своје изборно право остваре путем слободне воље, али и да то своје изборно право заштите по процедури и правилима која су јасно дефинисана и прописана правним актима. Спровођење изборне процедуре у јединицама локлане самоуправе, показало је у пракси одређене недостатке. Сви те недостаци, заправо, зависе од саме јединице локлане самоуправе, односно у највећој мери зависе, и у њој се одвија изборни процес.

Илић Миле нас је подсетио, говорећи о локалним изборима, да је новим законом уведен пропорционални изборни систем, уместо ранијег већинског изборног система. И да увођењем пропорционалног изборног система долази до одступања од основног демократског принципа да одлучивање буде што ближе грађанима, а самим тим и изабрана лица која треба да представљају њихове интересе на ширем локалном нивоу.¹⁶² У томе и јесте циљ и значај спровођења локланих избора, у заштити интереса грађана, али и заштити изборног права, како активног, тако и пасивног бирачког права. Кроз рад се, више пута, провлачила чињеница о томе колико манипулација се изврши у једном изборном процесу и процедури. Грађани све то примећују, и као последица из тога произилази све мањи излазак грађана на изборе и неповерење у систем и у државу, али и судске органе. Да би се то у будућности спречило, важно је извршити реформу изборног законодавства и на тај начин побољшати изборни процес у локлавној самоуправи у великој мери. Осим тога, потребно је и да градови, као јединице локалне самоуправе, у складу са законским овлашћењима, на специфичан начин уреде изборне поступке за избор органа власти градских општина, односно скупштина или месних заједница, односно савета, а не да као до сада примењују одредбе Закона о локалним изборима, стварајући при томе велике материјалне трошкове, који су у несразмери са значајем таквих избора. Све ово је битно, пре свега, због великих разлика које постоје између градова. Осим што би неопходно било извршити реформу изборног законодавства, подједнако је важно и да изборни органи буду едуковани у што већој мери и да се поради на њиховој специјализацији и едукацији. Што се тиче нормативног

¹⁶² М. Илић, *op.cit.*, стр. 644.

оквира заштите изборног права он је, у суштини, добро конципиран, без обзира на постојеће недостатке и низ специфичности које га одликују. Ипак је и ту потребно извршити неке корекције, како би се повећала ефикасност управно – судске заштите и побољшао квалитет управног судства генерално, ту у првом реду мислим на што већу и чешћу примену института одлучивања у управном спору пуне јурисдикције у пракси. Било је речи и о томе, да заштита локалног изборног права не трпи одлагање и да су можда овако постављени рокови за одлучивање о њој прекратки, али опет ни њих не треба превише продужити. Изборни процес, сам по себи није лак за сналажење. Иако се стално прича о политици, много је мало оних који би активно учествовали у њој и бавили се њоме. Све то је последица лошег сналажења учесника у лавиринту прописа, којима су уређени поступци за избор одборника локланих скупштина. Можда би најбоље било унификовати сва правила, којима су уређене све врсте избора.

Није чудно што се у изборним процесима појављују разне посматрачке мисије, које прате и посматрају изборни процес од његовог почетка, па све до његовог окончања. Требало би обратити пажњу на препоруке које те посматрачке мисије дају, како би се убрзало решавање постојећих проблема и унапредио изборни процес и заштита локланог изборног права. Транспарентност и отвореност изборног процеса, засигурно, би смањила могућности за манипулацију, али је, такође, и јако важно проблеме препознати и не оглушати се на њих. Управо и Вучетић Дејан сматра да су највеће проблеме, који су довели до неефикасне заштите изборног права, изазвали различити рокови, јер они нису увек исти и јер се не рачунају од истог тренутка. Као и да су проблеме изазвала и различита техничка решења, која се односе на начин подношења жалбе у зависности од природе избора „те да је неопходно извршити изједначавање рокова и процесних одредби појединих закона“.¹⁶³

Ипак на крају овог рада, остаје једно питање неразрешено. Да ли су грађани криви за овако ниску излазност или они који су насупротив њима, јер им не нуде ништа за шта би могли да се одреде? Иако се о учествовању грађана, као носилаца суверености у формирању политичке власти најчешће говори као о праву, такво учествовање грађана негде може да буде и обавеза. Можда чудно, па и неразумљиво са неке стране, не тако мали број држава прописује као дужност грађанима да изађу на изборе, а ако тако не поступе бивају изложени санкцијама, попут новчане казне или казне друштвено корисног рада. Оно што је сигурно

¹⁶³ Д. Вучетић, *op.cit.*, стр. 16.

јесте да „необавезно“ гласање, поготову у земљама са ниском излазношћу као што је Република Србија, може створити погрешну представу о правој вољи бирачког тела. Обавезно гласање уводе оне партије које су на власти у државама, а то чине анализирајући стратешки чије присталице не излазе на изборе, њихове или опозиционих партија. На основу извршене анализе, одлучују да ли ће увести обавезно гласање. Уколико би се оваква обавеза увела у нашој држави, то би засигурно повећало врло скромну излазност, која је посебно видљива била на овим изборима одржаним у 2020. години. Имајући у виду све образложено, остаје питање да ли је политичка незаинтересованост разлог томе што половина грађана не може, да од чак 107 странака, колико их је иначе регистровано данас у Републици Србији, нађе ону којој би дала свој глас или је узрок можда другачије природе.¹⁶⁴

¹⁶⁴ <https://www.srbijaizbori.com/article/izlazak-na-izbore---pravo-ili-obaveza>.

IV. ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

1. Блажић Ђорђевић, *Биначко право – управно – правни аспект*; у: Перовић С. (ур.), Зборник радова са Саветовања правника – Актуелна питања југословенског судског, радног и управног законодавства, Београд, 1998;
2. Босиљка Бритвић Ветма, *Спор пуне јурисдикције према Закону о управним споровима из 2010. године* – прегледни знанствени чланак, Зборник Правних факултета у Ријеци, Ријека, 2011;
3. Босиљка Бритвић Ветма, Љубановић Борис, *Овласти управног суца у спору пуне јурисдикције* – изворни знанствени рад, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, Сплит, 2012;
4. Бранковић Горан, *Судска пракса и управни спор* – докторска дисертација, Правни факултет Универзитет у Нишу, Бања Лука, 2012;
5. Васиљевић Драган, *Спор за поништај управног акта и спор пуне јурисдикције по новом Закону о управним споровима Србије*; у: Перовић С. (ур.), Правни живот – часопис за правну теорију и праксу, број 10, Том II, Београд, Удружење правника Србије – Београд, 2010;
6. Вуковић Ђорђе, Вучетић Дејан, *Избори 2012: (не)регуларности у изборном процесу*, Ниш, Национална коалиција за децентрализацију, 2013;
7. Вучетић Дејан, *У сусрет неизбежној кодификацији изборног законодавства – Шта треба променити у правном режиму заштите изборног права?*, Часопис Полис – број 9, Београд, 2015;
8. Giltard Daniel, *Le recours de pleine jurisdiction* – изворни знанствени рад, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, Сплит, 2009;
9. Голијанин Сања, *Управни спор пуне јурисдикције у законодавству Републике Српске*, Зборник радова Правног факултета у источном Сарајеву, број 5, Пале, Правни факултет Пале Универзитет Источно Сарајево, 2009;
10. Голић Дарко, Теодоровић Војкан, *Изборни систем у Србији – Изборна геометрија и изборна математика* – монографска студија, Нови Сад, Правни факултет за привреду и правосуђе, 2016;
11. Давитковски Борче, *Локална самоуправа – појам и елементи*, Зборник резимеа – Локална самоуправа у теорији и пракси, Ниш, Правни факултет Универзитета у Нишу – Институт за правна и друштвена истраживања, 1996;
12. Димитријевић Предраг, *Управно право - општи део – књига друга*, Ниш, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, 2008;
13. Димитријевић Предраг, *Управно право – општи део – треће измењено и допуњено издање*, Ниш, Свен Ниш, 2016;
14. Драгојловић Лука, *Спор пуне јурисдикције у праву СФРЈ* – докторска дисертација одбрањена на Правном факултету Универзитета у Сарајеву, Београд, 1977;
15. Ђерђа Дарио, *Управни спор у Еуропској заједници* – прегледни знанствени чланак, Зборник радова Правног факултета свеучилишта у Ријеци, Ријека, 2006;
16. Ивановић Јелена, *Утврђивање чињеница у управном спору*; у: Перовић С. (ур.), Правни живот – часопис за правну теорију и праксу, бр. 10, Београд, Удружење правника Србије, 2010;
17. Илић Миле, *Управно право – универзитетски уџбеник*, Ниш, Балкански центар за изучавање локалне самоуправе, 2006;

18. Јеринић Јелена, *Судска контрола управе* – научна монографија, Београд, Правни факултет универзитета Унион, Службени гласник, 2012;
19. Кулић Димитрије, *Заштита изборног права*; у: Јовичић М. (ур.), Архив за правне и друштвене науке, Београд, Савез удружења правника Југославије, 1990;
20. Кунић Петар, *Управно право – друго измењено и допуњено издање*, Бања Лука, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, 2010;
21. Лилић Стеван, *Управно судство и нови Закон о управним споровима*, Зборник радова са Саветовања правника – Актуелна питања југословенског судског, радног и управног законодавства, Београд, Савезно министарство правде – Удружење правника Југославије, 1998;
22. Лилић Стеван, Дреновак Мирјана, *Посебно управно право*, Београд, Правни факултет Универзитета у Београду, 2010;
23. Лончар Зоран, *Новине у Закону о управним споровима*; у: Перовић С. (ур.), Правни живот – часопис за правну теорију и праксу, број 10, Београд, Удружење правника Србије, 2010;
24. Милков Драган, *Управно право III – контрола управе – шесто неизмењено издање*, Нови Сад, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, 2012;
25. Милосављевић Богољуб, *Управно право – приручник за полагање правосудног испита*, Београд, Пројурис – Београд, 2003;
26. Милосављевић Богољуб, *Управно право – треће измењено и допуњено издање*, Београд, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, 2010;
27. Миленковић Дејан, *Органи надлежни за спровођење избора – појам и облици изборне адиминистрације (управе) у Србији*; у: Николић О., Ђурић Д. (ур.), Избори у домаћем и страном праву, Београд, Институт за упоредно право, 2012;
28. Милосављевић Богољуб, Томић Зоран, *Коментар закона о управним споровима са судском праксом*, Београд, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник, 2010;
29. Пљакић Љубодраг, *Практикум за управни спор – са коментаром, судском праксом и обрасцима за примену у пракси*, Београд, „INTERMEX“ Београд, 2011;
30. Пљакић Љубодраг, *Политичка странка као предлагач изборне листе*, Избор судске праксе - научни, стручни и информативни часопис, број 7 – 8, Београд, Глосаријум – Београд, 2012;
31. Пљакић Љубодраг, *Управни спор пуне јурисдикције* – чланак, Избор судске праксе – научни, стручни и информативни часопис, број 4, Београд, Глосаријум – Београд, 2019;
32. Поповић Славољуб, *Управни спор у теорији и пракси*, Београд, Завод за издавање удбеника Социјалистичке Републике Србије – Београд, 1968;
33. Поповић Славољуб, Марковић Бранислав, Петровић Милан, *Управно право – општи део*, Београд, Службени гласник, 2002;
34. Рађеновић О. Мирјана, *Право управног спора*, Бања Лука, Правни факултет Универзитета у Бањалуци, 2010;
35. Рајко Ален, *Утврђивање чињеница и доказни поступак у управном спору* – прегледни зnanствени рад, Зборник Правних факултета Свеучилиште у Риједи, Ријека, 2013;
36. Симић Мирољуб, *Локална самоуправа – општа разматрања*, Зборник резимеа – Локална самоуправа у теорији и пракси, Ниш, Правни факултет Универзитета у Нишу – Институт за правна и друштвена истраживања, 1996;

37. Стјепановић Никола, *Управно право у СФРЈ – општи део – уџбеник за студенте права*, Београд, НИГП „Привредни преглед“, 1978;
38. Стјепановић Никола, Лилић Стеван, *Управно право – општи део*, Београд, Универзитет у Београду, 1991;
39. Томић З., *Управно право – управна контрола управе – друго проширено издање*, Београд, Савремена администрација – Београд, 1990;
40. Томић Зоран, *Управни спор и управно судовање у савременој Србији – Неки реформски проблеми и правци новелирања* – чланак, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, Сплит, 2010;
41. Цуцић Вук, *Управни спор пуне јурисдикције: модели и врсте* – докторска дисертација, Београд, Правни факултет Универзитет у Београду, 2015;
42. https://sr.wikipedia.org/wiki/Ljudska_prava;
43. https://sr.wikipedia.org/wiki/biračko_pravo;
44. <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/3124/izbori-2020/3993679/lokalni-izbori-srbija.html>;
45. http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/158/400/142/1584001425_Prirucnikzaspovodjenjelokalnihizbora2020web.pdf;
46. <https://www.osce.org/files/f/documents/4/b/384855.pdf>;
47. http://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast_mat/5-Odluke-pravni-lekovi.pdf;
48. http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2020/09/Finalni-izveštaj-o-kvalitetu-izbornog-procesa_CeSID.pdf;
49. <https://www.srbijaizbori.com/article/izlazak-na-izbore—pravo-ili-obaveza>.

V. ПОПИС ОСТАЛЕ ИСТРАЖИВАЧКЕ ГРАЂЕ

1. Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006;
2. Закон о локалним изборима, *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007, 34/2010 – одлука УС, 54/2011, 12/2020, 16/2020 – аутентично тумачење и 68/2020;
3. Закон о управним споровима, *Сл. гласник РС*, бр. 111/2009;
4. Закон о општем управном поступку, *Сл. гласник РС*, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење;
5. Закон о избору народних посланика, *Сл. гласник РС*, бр. 35/2000, 57/2003 – одлука УСРС, 72/2003 – др. закон, 75/2003 – испр. др. закона, 18/2004, 101/2005 – др. закон, 85/2005 – др. закон, 28/2011 – одлука УС, 36/2011, 104/2009 – др. закон, 12/2020 и 68/2020;
6. Закон о јединственом бирачком списку, *Сл. гласник РС*, бр. 104/2009 и 99/2011;
7. Упутство за спровођење избора за народне посланике Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 20/20;
8. Закон о оверавању преписа, потписа и рукописа, *Службени гласник РС*, бр. 93/2014, 22/2015 и 87/2018;
9. Закон о печату државних и других органа, *Службени гласник РС*, бр. 101/2007;
10. Закон о политичким странкама, *Службени гласник РС*, бр. 36/2009 и 61/2015 – одлука УС.
11. Закон о јавном бележништву, *Службени гласник РС*, бр. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014 – др. закон, 93/2014 – др. закон, 121/2014, 6/2015 и 106/2015;
12. Јавнобележнички пословник, *Службени гласнике РС*, бр. 62/2016, 66/2017, 48/2018, 54/2018 и 151/2020;
13. Пресуда Управног суда III – 7 Уж 127/20 од 28.06.2020. године;
14. Пресуда Управног суда III – 7 Уж 18/20 од 16.03.2020. године;
15. Пресуда Управног суда 23 Уж 46/20 од 06.06.2020. године;
16. Пресуда Управног суда III – 3 Уж 15/20 од 14.03.2020. године;
17. Пресуда Управног суда III – 1 Уж 16/20 од 14.03.2020. године;
18. Пресуда Управног суда III – 10 Уж 19/20 од 16.03.2020. године;
19. Пресуда Управног суда III – 8 Уж 63/20 од 11.06.2020. године;
20. Пресуда Управног суда II – 6 Уж 3659/20 од 11.07.2020. године;
21. Пресуда Управног суда III – 7 Уж 105/20 од 18.06.2020. године;
22. Пресуда Управног суда III – 7 Уж 4903/20 од 20.09.2020. године;
23. Пресуда Управног суда III – 7 Уж 4893/20 од 20.09.2020. године;
24. Пресуда Управног суда III – 2 Уж 4889/20 од 20.09.2020. године;
25. Пресуда Управног суда III – 6 Уж 4895/20 од 20.09.2020. године;
26. Пресуда Управног суда III – 6 Уж 4905/20 од 20.09.2020. године;
27. Пресуда Управног суда III – 9 Уж 4897/20 од 20.09.2020. године;
28. Пресуда Управног суда III – 1 Уж 4902/20 од 20.09.2020. године;
29. Пресуда Управног суда III – 10 Уж 4894/20 од 20.09.2020. године;
30. Пресуда Управног суда III – 11 Уж 4890/20 од 20.09.2020. године;
31. Пресуда Управног суда III – 3 Уж 4891/20 од 20.09.2020. године;
32. Пресуда Управног суда III – 2 Уж 4899/20 од 20.09.2020. године;
33. Пресуда Управног суда III – 9 Уж 4887/20 од 20.09.2020. године;
34. Пресуда Управног суда III – 4 Уж 4888/20 од 20.09.2020. године;

35. Пресуда Управног суда III – 10 Уж 4904/20 од 20.09.2020. године;
36. Пресуда Управног суда III – 4 Уж 4898/20 од 20.09.2020. године;
37. Пресуда Управног суда III – 1 Уж 3530/20 од 12.07.2020. године;
38. Пресуда Управног суда III – 10 Уж 4919/20 од 27.10.2020. године;
39. Пресуда Управног суда III – 8 Уж 4906/20 од 30.09.2020. године.

VI. САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ

Изборно право или бирачко право једно је од најзначајнијих политичких права и састоји се у праву гласа. Важност остварења овог права огледа се у чињеници да је оно загартовано Уставом, кроз темељна начела за његово остваривање, а даље је детаљно разрађено у изборним законима. Конкретан предмет овог рада биће локални избори, односно градски или општински избори, уз то и избори за одборнике градских скупштина и то са фокусом на спроведене изборе у 2020. години. Избори су најмасовнији облик политичке партиципације и начин искоришћавања изборног права, а самим тим и темељ и извор легитимитета целог система државне власти. За највећи број грађана је то и једино учешће у политици. Значај избора је велики, па самим тим и значај овог рада, који нужно има примесе политике и њен аспект, тежећи на тај начин унутрашњој равнотежи политичког система и функционисању државе као целине. Политички живот државе види се у сложености и озбиљности система заштите изборног права и великог интересовања за заштиту, па ће овај рад заправо показати, како надлежне институције кроз своје одлуке штите ово конкретно право. Циљ овог рада није само да укаже на појам, елементе, врсте и карактеристике овог политичког права, већ и да укаже и проучи његове недостатке, да нам приближи на који начин се ово право може заштитити, али и да одговори на бројна питања која полазе из народа, јер су изборни спорови неизбежно на граници права и политике. Имајући у виду да се политички представници бирају непосредно од стране грађана, важно је тим истим грађанима омогућити све неопходне услове како би могли да своје изборно право остваре путем слободне воље, као и да своје изборно право заштите по процедури и правилима, која су јасно дефинисана прописима. Спровођење изборне процедуре у јединицама локалне самоуправе, у пракси је показало одређене недостатке, који у великој мери зависе од саме јединице локалне самоуправе, у којој се и одвија изборни процес. Реформом изборног законодавства у великој мери би био измењен одређен број законских одредби, као и доношењем адекватних подзаконских аката. Специјализација учесника у изборном поступку је можда и један од најзначајнијих фактора у решавању проблема који се јављају у пракси. Од великог значаја је и потпуно и транспарентно информисање јавности, уз то и омогућавање ефикасније контроле и праћења изборних процеса. Из свега наведеног јасно произилази да је најважније препознати постојеће проблеме и покушати њихово решавање. Овогодишњи избори одржани јуна 2020. године, још једни су од избора у низу, који су опет потврдили

неопходност одабира и примене другачијих или нових решења у организацији и спровођењу избора. Треба уложити све напоре у то да се акти који регулишу изборну материју међусобно ускладе, како не би долазило до контрадикторности у поступању и доношењу одлука, а то ће се постићи дефинисањем надлежности различитих изборних органа, прецизирањем рокова и усаглашавањем аката у целокупној материји, било да се она посредно или непосредно односи на изборе.

Кључне речи: локални избори, локална изборна права, пуна јурисдикција, управни спор

VII. SUMMARY AND KEY WORDS

The protection of local election right in administrative dispute of full jurisdiction- focused on the local elections held in 2020.

The right to vote or suffrage is one of the most significant political rights and it consists of the right to vote. The importance of exercising this right is reflected in the fact that it is guaranteed by the constitution, through the basic principles for its realization, and is further elaborated in detail in the election laws. The specific subject of this paper will be local elections, that is, city and municipal elections, as well as the elections for councilors of city assemblies held in 2020. Elections are the most massive form of political participation and a way of exercising the right to vote, and thus the foundation and source of legitimacy of the entire system of state power. For most citizens, that is also the only part they take in politics. The significance of the elections is great, and therefore the significance of this paper, which necessarily has the admixture of politics and its aspect, thus striving for the internal balance of the political system and the functioning of the state as a whole. The political life of the state is seen in the complexity of the system of protection of electoral rights, so this paper will actually show how the competent institutions protect this specific right through their decisions. The purpose of this paper is not only to point out the concept, elements, types and characteristics of this political right, but also to point out and study its shortcomings, to bring us closer to how this right can be protected, but also to answer numerous questions that arise from the people, because electoral disputes are inevitably on the border of law and politics. Bearing in mind that political representatives are elected directly by the citizens, it is important to provide these same citizens with all the necessary conditions to be able to exercise their right to vote through free will, as well as to protect that same right according to clearly defined rules and regulations. The implementation of the election procedure in local government units has shown certain shortcomings in practice, which largely depend on the local government unit itself, in which the election process takes place. The reform of the election legislation, as well as the adoption of adequate bylaws, would largely change a number of legal provisions. The specialization of participants in the election procedure is perhaps one of the most important factors in solving problems that arise in practice. It is of great importance to fully and transparently inform the public, as well as to enable more efficient control and monitoring of the election processes. Finally, all of the above has made it clear that the most important thing is to recognize the existing problems and try to solve them. This year's elections held in June 2020 are another in a series of

elections, which again confirmed the necessity of selecting and implementing different or new solutions in the organization and conduct of the elections. Every effort should be made to harmonize the acts regulating the electoral matter in order to avoid contradictions in decision-making. This can be achieved by defining the competencies of different electoral bodies, specifying deadlines and harmonizing acts in the entire matter, whether it directly or indirectly refers to the elections.

Key words: local elections, local election right, full jurisdiction, administrative dispute

VIII. БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА

Манојловић Наталија је рођена 01. јуна 1996. године у Нишу. Основну школу „Учитељ Таса“ у Нишу завршила је 2011. године као носилац дипломе „Вук Караџић“, упоредо је похађала и Основну музичку школу „Др Војислав Вучковић“ у Нишу, у шестогодишњем трајању, коју је такође завршила 2011. године са одличним успехом. Прву нишку гимназију „Стеван Сремац“ (природно – математички смер) завршила је 2015. године са одличним успехом. Уписала је Правни факултет Универзитета у Нишу школске 2015/2016 године и на истом дипломирала 14. октобра 2019. године са просечном оценом 8,03.

Мастер академске студије на Правном факултету Универзитета у Нишу, уписала је школске 2019/2020 године, на општем смеру, ужа јавноправна научна област и успешно положила испите са просечном оценом 10,00.

Током школске 2018/2019 године успешно је завршила једногодишњу обуку на Правној клиници за заштиту од дискриминације, која се одржава на Правном факултету Универзитета у Нишу.

Од децембра 2019. године уписана је у именик адвокатских приправника – волонтера Адвокатске коморе у Нишу. Од тада волонтира у адвокатској канцеларији адв. Жикић Гордане у Нишу, у циљу припреме полагања правосудног испита и ради усавршавања и стицања правничких знања и вештина. Течно говори енглески и немачки језик.