

ЗАШТИТА ИЗБОРНОГ ПРАВА ПОВОДОМ ЛОКАЛНИХ ИЗБОРА 2025. ГОДИНЕ**

Сажетак

Локални избори 2025. године одржани су у Косјерићу и Зајечару. Од доношења Закона о локалним изборима 2022. године, заштиту изборног права на локалним изборима пружају месно надлежни виши судови. Тај пренос надлежности са Управног суда на више судове, довела је до доста полемике у научној и стручној јавности у погледу оправданости таквог решења. Скептицизам је пре свега усмерен на питање како ће виши судови одговорити новом задатку, имајући у виду негативна искуства из периода деведесетих година прошлог века. До сада су виши судови пружали заштиту изборног права поводом локалних избора 2023. и 2024. године, који су одржани у великом броју јединица локалне самоуправе. Локални избори 2025. године су наставак тог процеса. Стога ћемо у овом раду анализом одлука Вишег суда у Зајечару и Вишег суда у Ужицу приказати њихове ставове у погледу најважнијих питања из области заштите изборног права, уз осврт на неке ставове виших судова из претходне две године. Посебна пажња је посвећена питањима положаја изборне листе националне мањине, рачунању рокова и доказивању изборних неправилности.

Кључне речи: изборно право, локални избори, управни спор, виши судови, изборна листа националне мањине.

* Аутор је истраживач-приправник у Иновационом центру Универзитета у Нишу и демонстратор на Правном факултету Универзитета у Нишу. Електронска адреса аутора: stefan.milic@icun.ni.ac.rs, stefan.milic@prafak.ni.ac.rs. ORCID: 0009-0009-1004-2224.

** Овај рад финансијски је подржало Министарство науке, технолошког развоја и иновација (уговор бр. 451-03-33/2026-03/200371).

1. УВОД

Почетком 2022. године Народна скупштина Републике Србије усвојила је нови Закон о локалним изборима (ЗЛИ), који је у бити променио начин заштите изборног права. Наиме, уместо до тада надлежног Управног суда, за одлучивање по жалбама на одлуке изборних комисија надлежни су постали виши судови. Сам законодавац је у тексту Предлога закона навео да битну новину представља „предлог да се надлежност за одлучивање по жалбама које, у складу са одредбама овог закона, подносе овлашћени подносиоци, са Управног суда пренесу на више судове опште надлежности. На овај начин, кроз диверзификацију одлучивања преношењем надлежности са једног, Управног суда са три подручна одељења, на 25 виших судова, заштита изборног права ће се учинити битно ефикаснијом, нарочито када се локални избори истовремено спроводе у великом броју јединица локалне самоуправе“ (Предлог закона о локалним изборима).¹ Негативна искуства из не тако давне историје (током 1990-их), када су редовни судови решавали изборне спорове (Rakić Vodinelić i dr. 1997, 180–197), довела су до бојазни у научној јавности у погледу ефикасности новог решења. Скептичност је додатно појачало искуство које се огледа у чињеници да су средином 1990-их поједини судови приликом решавања изборних спорова примењивали закон који је уређивао парнични поступак, поједини закон који је уређивао ванпарнични поступак, а поједини закон који је уређивао управне спорове, који је тада био савезни, о управним споровима, чиме је правна сигурност странака у погледу доказивања и правних лекова била изузетно мала (Вучетић и Миленковић 2020, 1032). Указано је да виши судови, као судови редовне надлежности, не одлучују о валидности примене управноправне материје и да то повећава вероватноћу појаве истих оних проблема са којима се Република Србија суочила током првих пар година након обнове вишестраначја, у последњој деценији XX века (Вучетић 2022, 417). Доиста, Закон о уређењу судова и даље не препознаје могућност да виши судови суде у поступцима решавања по жалбама на одлуке изборних комисија (ЗУС 2023, чл. 25), као што ни Судски пословник

¹ Предлог Закона о локалним изборима. 2022. http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2022/83-22.pdf, датум приступа 30.7.2025.

не регулише формирање одељења за управне или изборне спорове (СП 2009, чл. 15). Такође се указује да се на тај начин нарушава подела материје на општу и посебну, јер су питања из посебне надлежности пренета у надлежност суда опште надлежности (Nastić 2024, 70). Стога се поставило питање ко ће унутар виших судова бити функционално надлежан за решавање изборних спорова.

У литератури су се појавила два основна предлога. Први би био да се формирају стална управна већа, док би по другом судије грађанских одељења вршиле новоуведену надлежност (Давинић 2024, 178). У контексту чињенице да је у прелазним и завршним одредбама ЗЛИ задржана надлежност Управног суда за оне локалне изборе који буду расписани у року од годину дана од ступања на снагу новог закона (ЗЛИ 2022, чл. 97), треба подвући да су први локални избори током којег су виши судови пружали заштиту изборног права били децембарски локални избори 2023. године. Неки виши судови, попут оних у Београду, Новом Саду, Крагујевцу, Лесковцу, Пироту и Пожаревцу су уочи тих избора формирали већа за решавање изборних спорова, док неки виши судови то нису учинили, међу њима виши судови у Нишу, Краљеву и Крушевцу (Милић 2024, 74–75).

Поред питања функционалне надлежности, још једна дилема односи се уопштено на питање како ће се виши судови прилагодити новој надлежности (Настих 2022, 50). Делује да би, када решавају изборне спорове, судови морали да запоставе своју редовну надлежност, што би посебно дошло до изражаја у данима који следе након непосредно одржаних локалних избора, када, по правилу, има највише приговора и жалби. Ипак, сагласни смо са образложењем законодавца да ће ново решење довести до растерећења Управног суда, нарочито током одржавања локалних избора у већем броју јединица локалне самоуправе у истом дану. По природи ствари, логичније је да већи број виших судова може адекватније да пружи ваљану заштиту изборног права када се локални избори одржавају у великом броју јединица локалне самоуправе, него што би то учинио један Управни суд са три одељења. До сада су виши судови доносили одлуке по жалбама на локалним изборима 2023. године који су одржани у 65 јединица локалне самоуправе (Одлука о расписивању избора за одборнике скупштина градова и скупштина општина у Републици Србији 2023) и на локалним изборима 2024. године, који су одржани у 66 јединица локалне самоуправе (Одлука о расписивању

избора за одборнике скупштина градова и скупштина општина у Републици Србији 2024).

Још једно питање које се поставља јесте потенцијална неуједначеност судске праксе јер изборне спорове сада решава 25 виших судова, колико их тренутно постоји у судском устројству у Републици Србији. Одговор на ову недоумицу може нам пружити поступање виших судова. На поменути локалним изборима који су одржани децембра 2023. године и јуна 2024. године, изборне спорове решавала су 22 виша суда, што значи да такву надлежност још увек нису имали виши судови у Зајечару, Неготину и Сомбору (Милић 2024, 105-106). Управо је Виши суд у Зајечару донео бројне одлуке које су предмет анализе овог рада, уз одлуке Вишег суда у Ужицу, све поводом локалних избора 2025. године који су одржани у Зајечару и Косјерићу (Одлука о расписивању избора за одборнике Скупштине града Зајечара и Скупштине општине Косјерић 2025).

2. СРЕДСТВА ЗАШТИТЕ ИЗБОРНОГ ПРАВА

Седма глава ЗЛИ (чл. 79–88) посвећена је заштити изборног права, те управо и носи назив „Заштита изборног права“. У овој глави, у укупно десет чланова регулисани су приговор и жалба као средства заштите. Када је приговор у питању, највећа овлашћења за његово подношење има подносилац проглашене листе који то може учинити против донете одлуке, предузете радње и због пропуштања да се донесу одлуке, односно предузме радња (ЗЛИ 2022, чл. 80). Други субјекти који могу поднети приговор јесу: подносилац изборне листе, политичка странка, одборничка група, кандидат за одборника, бирач и лице чије је име у називу изборне листе или њеног подносиоца. Међутим, ови субјекти приговор могу поднети само када је то прописано законом. Другачије речено, када га подноси претходно наведени круг субјеката, приговор је ограничено правно средство. Општи рок за подношење приговора износи 72 часа од објављивања одлуке, односно предузимања радње, а приговор због недоношења одлуке или непредузимања радње може се поднети у року од 72 часа након истека рока у коме је требало да буде донета одлука, односно предузета радња (ЗЛИ 2022, чл. 82). Једна од добрих ствари коју је донео нови ЗЛИ јесте дужност објављивања одлука на веб-презентацији Републичке изборне комисије. Тиме одлуке постају доступне неограниченом броју лица

и свим потенцијалним активним подносиоцима приговора. Раније је проблем био у томе што се одлука достављала само подносиоцу приговора, па је у случају позитивне одлуке могућност за друге незадовољне стране за правну заштиту била сведена на минимум (Миленковић 2014, 105). Надлежност за одлучивање по приговору је на изборној комисији која има дужност да у року од 72 часа донесе и објави одлуку по приговору (ЗЛИ 2022, чл. 83).

Друго правно средство јесте жалба. Подносилац приговора може, уколико је његов приговор одбачен или одбијен, да поднесе жалбу вишем суду у року од 72 часа од објављивања решења на веб-презентацији. Позитивна ствар уведена новим законом јесте продужење и уједначавање рокова који сада износе 72 часа, за разлику од раније када су износили 24 и 48 часова, што је неретко доводило до одбацивања правних средстава услед неблаговременисти (Vučetić 2015b, 16). Још један проблем који је већим делом отклоњен односио се на тренутак почетка тока рока, јер је у неким ситуацијама рок текао од тренутка доношења решења, а некад од тренутка његовог достављања (Вучетић 2020, 741). По слову ЗЛИ, сада тај рок углавном тече од објављивања решења, уз неке ситуације када рок почиње да тече од доношења одлуке (видети ЗЛИ 2022, чл. 66, чл. 70, чл. 72).

Жалба се може поднети и против решења којим је усвојен приговор. Тада подносилац проглашене изборне листе, подносилац изборне листе, политичка странка, одборничка група, кандидат за одборника, бирач и лице чије је име у називу изборне листе или у називу њеног подносиоца, могу поднети приговор у истом року ако им је тим решењем којим је усвојен приговор непосредно повређен правни интерес (ЗЛИ 2022, 85). Трећа ситуација у којој се може поднети жалба јесте недоношење решења по приговору у предвиђеном року. У тој ситуацији, жалба се може поднети у року од 72 часа од истека рока у оквиру којег је требало да буде донета одлука по приговору. Ово подсећа на жалбу због „ћутања“ управе у управном поступку, с тим што овде изостаје претпоставка да је надлежни орган донео негативно решење. Након што прими жалбу, изборна комисија је дужна да исту са списима предмета достави вишем суду у року од 24 часа од пријема жалбе, а виши суд је дужан да донесе одлуку у року од 72 часа од пријема жалбе са списима (ЗЛИ 2022, чл. 86). С тим у вези, сматрамо погрешним став Вишег

суда у Београду („ВСБ“) који је својим решењем одбацио жалбу због неблаговремености, иако је утврдио да је:

„Подносилац жалбу поднео Градској изборној комисији у року од 72 часа од објављивања ожалбеног решења на веб-презентацији Републичке изборне комисије. Међутим, према оцени суда, оваква околност је била без утицаја на доношење другачије одлуке, с обзиром на то да је одредбом члана 85 став 1 Закона о локалним изборима, прописано да се жалба подноси вишем суду...“ (Решење ВСБ, 4 Уж бр. 1/24).

Овакав став био би на месту према раније важећим решењима, јер је њима било предвиђено да се на локалним изборима жалба изјављује непосредно Управном суду, а не посредством изборне комисије (Вучетић 2015в, 141). Међутим, пошто по новом ЗЛИ изборна комисија има дужност да жалбу са списима предмета достави вишем суду, нема дилеме да се жалба предаје изборној комисији.

Виши суд у поступку по жалби исту може одбацивати, одбити или усвојити. Сам ЗЛИ не уређује питања одбацивања и одбијања жалбе, али то произлази из Закона о управним споровима, чија примена је предвиђена у вези са одлучивањем о жалби (ЗЛИ 2022, чл. 8). Ако виши суд усвоји жалбу, он поништава одлуку или предузету радњу. У случају да „природа ствари то дозвољава и утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то“, виши суд може мериторно одлучити (ЗЛИ 2022, чл. 87). Реч је о могућности да виши суд изборни спор реши у спору пуне јурисдикције. Оваква могућност раније је била изричито предвиђена за Управни суд и у том случају одлука Управног суда у спору пуне јурисдикције у свему замењује поништени акт изборне комисије (Vučetić 2015а, 156). Ово овлашћење Управни суд је најчешће користио код локалних избора када је, решавајући у спору пуне јурисдикције, одбијао да прогласи изборне листе, налагао понављање гласања или распуштао бирачке одборе (Вучетић и Миленковић 2020, 1040). Одлука вишег суда по жалби је правоснажна и против ње није могуће улагати ни редовна, ни ванредна правна средства из управносудског поступка. Ово је проблематично јер се поставља питање шта ако одлука суда не буде правилна и законита. Онда једино преостаје улагање уставне жалбе за повреду изборног права, али треба имати у виду да је уставна жалба правно средство које је намењено појединцу, не и политич-

ким странкама (Настић, 2021, 146). Такође, тај евентуални поступак пред Уставним судом би дуго трајао и прошло би доста времена од саме одлуке вишег суда, па је упитно колико би уставна жалба била ефикасно правно средство.

Поред седме главе ЗЛИ, одредбе о приговору и жалби могу се наћи и у осталим деловима тог закона. Тако, приговор се може поднети против решења о предлогу за именовање члана и заменика члана изборне комисије у проширеном саставу и против решења о именовању члана и заменика члана бирачког одбора. Против решења којим је одбачен или одбијен предлог за именовање члана или заменика члана изборне комисије у проширеном саставу, приговор може поднети подносилац предлога, а против решења о именовању члана или заменика члана приговор могу поднети подносилац проглашене изборне листе, политичка странка и бирач. Рок износи 48 часова од објављивања решења, а приговор се подноси изборној комисији (ЗЛИ 2022, чл. 24). Слична су правила и када је реч о бирачком одбору, с том разликом што код именовања члана или заменика члана бирачког одбора у сталном саставу приговор могу поднети подносилац проглашене изборне листе, одборничка група и бирач, а код именовања члана или његовог заменика у проширеном саставу приговор могу поднети подносилац проглашене изборне листе и бирач (ЗЛИ 2022, чл. 32). Приговор се подноси изборној комисији у року од 48 часова од објављивања решења. Приговор се може поднети и против решења донетог по захтеву за контролу записника о раду бирачког одбора по узорку (ЗЛИ 2022, чл. 52) затим против решења којим се по службеној дужности констатује да се на бирачком месту не могу утврдити резултати гласања (ЗЛИ 2022, чл. 55), те против решења којим се по службеној дужности поништава гласање на бирачком месту (ЗЛИ 2022, чл. 56), као и против укупног извештаја о резултатима избора (ЗЛИ 2022, чл. 59).

На овом месту посебно треба издвојити приговор на гласање на бирачком месту. Ради се о средству које на располагању имају подносилац проглашене изборне листе и бирач. Подноси се изборној комисији у року од 72 часа од затварања бирачког места (ЗЛИ 2022, чл. 57). Подносилац проглашене изборне листе може поднети овај приговор због било које неправилности током спровођења гласања, док је бирач везан двоструким ограничењем. Бирач најпре може поднети приговор само за оно бирачко место на коме је уписан у извод из бирачког списка и то једино из два разлога — ако га је

бирачки одбор неосновано спречио да гласа или ако му је повређено право на слободно и тајно гласање (Милић 2024, 70-72).

Када је жалба у питању, она се може поднети против одлуке о именовању чланова и заменика чланова изборне комисије у сталном саставу. Овлашћени подносилац жалбе је сваки подносилац изборне листе која је освојила мандате у постојећем сазиву скупштине. Жалба се подноси вишем суду у року од седам дана од објављивања одлуке о именовању чланова и заменика чланова, а виши суд одлучује такође у року од седам дана (ЗЛИ 2022, чл. 21). Сваки подносилац проглашене изборне листе која је освојила мандате може поднети жалбу и против одлуке скупштине у вези са потврђивањем мандата одборника на конститутивној седници. У овом случају рок за жалбу износи седам дана, али он почиње да тече од доношења одлуке, док рок за виши суд за одлучивање по жалби износи 30 дана од пријема жалбе са свим списима (ЗЛИ 2022, чл. 66). Против одлуке скупштине којом се констатује да је одборнику престао мандат, тај одборник има право на жалбу у року од седам дана од дана доношења одлуке (ЗЛИ 2022, чл. 70). Право на жалбу има и одборник против одлуке скупштине којом се констатује да му је престао мандат.

Посебно право на жалбу постоји у ситуацији када скупштина не доноси одлуку којом констатује престанак мандата одборника. Тада подносилац изборне листе са које је одборник изабран или тај одборник могу захтевати да скупштина донесе одлуку којом ће констатовати престанак мандата, па, уколико скупштина то не учини у року од три дана од дана пријема захтева, подносилац захтева може поднети жалбу вишем суду у року од седам дана од дана када је истекао рок за доношење те одлуке (ЗЛИ 2022, чл. 71). Рок за одлучивање по жалби је 30 дана од њеног пријема (ЗЛИ 2022, чл. 71). Жалба се може поднети и против одлуке о потврђивању мандата новом одборнику (ЗЛИ 2022, чл. 72). Овлашћени субјекти за подношење жалбе у том случају су подносилац проглашене изборне листе која је освојила мандате, одборник и кандидат за одборника на изборној листи са које је изабран нови одборник, а рок износи седам дана од дана доношења одлуке (ЗЛИ 2022, чл. 72). Идентично претходним ситуацијама, виши суд има рок од 30 дана од пријема жалбе са списима да одлучи о истој (ЗЛИ 2022, чл. 72). Примећује се да се правила о приговору и жалби која се не налазе у седмој глави ЗЛИ односе на заштиту изборног права пре или после дана

гласања и утврђивања резултата, односно на фазу формирања органа за спровођење избора, фазу подношења изборне листе и фазу додељивања мандата. Једино се приговор на гласање на бирачком месту односи управо на фазу гласања и евентуалне неправилности које су настале током гласања.

3. СТАВОВИ ВИШИХ СУДОВА У ЗАЈЕЧАРУ И УЖИЦУ ПОВОДОМ ЖАЛБИ

Као што је већ напоменуто, локални избори 2025. године одржани су у Косјерићу и Зајечару, а заштиту изборног права су пружали Виши суд у Зајечару и Виши суд у Ужицу. Неупоредиво више пресуда донео је Виши суд у Зајечару, чак сто четрдесет пет пресуда, од чега је седамдесет једна била у поновном поступку. Наиме, у оквиру седамдесет једног предмета Виши суд у Зајечару је усвојио жалбу и поништио решење изборне комисије, где је након доношења новог решења изборне комисије оно поново било предмет поступка по жалби. У поновном поступку 69 жалби је одбијено, а две су одбачене. Такође, исти суд је одбацио три, а одбио две жалбе. Са друге стране, Виши суд у Ужицу је донео свега пет пресуда, од којих четири одбијајућих и једну усвајајућу, којом приликом је и мериторно решио ствар (Републичка изборна комисија 2025).² Највећи број приговора и жалби односио се на неправилности током дана гласања и утврђивања резултата избора, али било је и жалби у делу који се односи на проглашење изборне листе и доношење укупног извештаја о резултату избора.

Виши суд у Зајечару усвојио је укупно седамдесет једну жалбу. Те пресуде донела су два судећа већа од по троје судија, с тим што је један судија био члан оба већа, па је укупно поступало петоро судија. Када су у питању усвајајуће пресуде Вишег суда у Зајечару, којих је било укупно седамдесет једна, а донела су их два већа од по троје судије, с тим што је укупно поступало петоро судија, где је један судија био члан оба већа. Те пресуде донете су током два радна дана, 18. и 19. јуна, при чему је првог од та два дана донето двадесет пет, а другог четрдесет шест пресуда.³ Треба

² Подаци о броју предмета преузети су са: <https://www.rik.parlament.gov.rs/prigovori/340927>, датум приступа 10.8.2025.

³ Оваквих примера било је и на локалним изборима одржаним 2023. године, као

посебно истаћи да је у сваком од тих предмета жалба усвајана из процесних разлога, јер је, како је суд истакао:

„У конкретном случају побијаном одлуком одбачен приговор као непотпун, а истовремено цењено и утврђено чињенично стање, то диспозитив не одговара образложењу одлуке...” (Пресуда ВСЗ, Уж. 10/25)

Оно што се може навести као недостатак наведене пресуде јесте чињеница да се суд позива на члан 147. ЗЛИ. У питању је техничка грешка, јер ЗЛИ има 100 чланова, те суд овде мисли на одговарајући члан Закона о избору народних посланика, што произлази и из садржине тог дела пресуде.

У свим наведеним предметима дошло је до улагања жалбе и у поновљеном поступку. До тога је долазило због разних неправилности које су подносиоци наводили, попут неовлашћеног снимања и фотографисања, те употребе мобилних телефона на бирачком месту, прављења паралелних спискова бирача који су гласали, омогућавања гласања бирачима чији идентитет није утврђен увидом у лични документ и давања поклона или других користи бирачима у непосредној близини бирачког места. Виши суд у Зајечару је одбио све жалбе које није одбацио,⁴ а најчешће образложење је било да:

„таква истицања морају бити поткрепљена адекватним доказима, а не паушалним и описно датим тврдњама, без назначења о којим се конкретно лицима ради, те су са изнетих разлога такви наводи оцењени као неосновани.” (Пресуда ВСЗ, Уж. 130/25)

3.1. Питање положаја странке националне мањине

Поводом локалних избора у Косјерићу, подносилац приговора је покушао да оспори статус националне мањине једној из-

и на оним одржаним 2024. године. Код локалних избора 2023. године, Виши суд у Врању је у једном дану донео чак 106 пресуда којима је одбијао жалбе (и то са истим саставом већа), док је код локалних избора 2024. године Виши суд у Новом Саду у четири већа, у два радна дана одбацио 51 жалбу.

⁴ До одбацивања у поновном поступку дошло је у два предмета. Разлог одбацивања био је повреда принципа *ne bis in idem* (Решење ВСЗ, Уж. 145/25 и Решење ВСЗ, Уж. 146/25).

борној листи, јер је сматрао да је општепознато да кандидати за одборнике нису припадници руске националне мањине и да је, како листа има три кандидата за одборника, права намера заправо изигравање закона. Приговор је одбијен и поднета је жалба у којој је наведено да је један кандидат за одборника раније био истакнути члан Социјалистичке партије Србије и да је обављао функцију већника у општини Косјерић. Виши суд у Ужицу, разматрајући наводе жалбе, дошао је до следећег става:

„Према подацима последњег пописа становништва на територији општине Косјерић живе 4 припадника руске националне мањине, а у бирачком списку који се води за општину Косјерић има 3 гласача руске националности, па је проценат припадника те мањине у укупном броју становника на територији општине Косјерић мањи од 50%, што је у складу са чланом 75. став 5. Закона о локалним изборима. Такође, неосновани су жалбени наводи у којима се указује да је опште позната чињеница да је кандидат за одборника Руске странке Живорад Вићентијевић, члан Социјалистичке партије Србије јер је исти у ранијем периоду на предлог Социјалистичке партије Србије обављао функцију члана Општинског већа општине Косјерић. Увидом у списе предмета несумњиво је утврђено да је Живорад Вићентијевић поднео неопозиву оставку на све страначке функције Општинског одбора Социјалистичке партије Србије дана 05.04.2021. године чиме му је престало чланство у тој партији.“ (Пресуда ВСУ, Уж. 1/25)

Сам ЗЛИ садржи норму којом забрањује изигравање закона. Наиме, уколико је „општепознато да је носилац изборне листе или кандидат за одборника на изборној листи члан друге политичке странке која није политичка странка националне мањине или ако се утврде друге околности које несумњиво указују на намеру да се изигра закон, тада изборна комисија одбија предлог да се изборној листи утврди да има положај изборне листе националне мањине“ (ЗЛИ 2022, чл. 76). Неке од тих других околности могле би бити број припадника националне мањине у јединици локалне самоуправе, затим профил кандидата за одборнике, њихова ранија активност

и слично. У конкретном случају, Суд је утврдио да на територији општине Косјерић живе свега четири припадника руске националне мањине, од чега три која су уписана у бирачки списак, те да је један кандидат за одборника раније био члан политичке странке која није политичка странка националне мањине. Дакле, очигледно је да три припадника руске националне мањине нису једини кандидати на изборној листи, већ да је један од кандидата лице које није припадник руске националне мањине, што би значило да је овде можда у питању изигравање закона, те је Суд требало подробније да анализира целу ситуацију и евентуално поништи решење изборне комисије којим је предметној изборној листи признат положај изборне листе националне мањине. Слично као Виши суд у Ужицу раније је резонувао и Виши суд у Врању, сматрајући да:

„Законом о локалним изборима није предвиђена обавеза да кандидат за одборника мора да доказује да није члан друге политичке странке или партије, већ је потребно да није општепознато да је кандидат за одборника члан друге политичке странке...” (Пресуда ВСВР, Уж. бр. 2/23)

Такође, овакав став дели и Виши суд у Ваљеву:

„Одредбама Закона о локалним изборима, као ни Законом о избору народних посланика није прописана обавеза да на изборној листи и међу онима који подржавају ту изборну листу морају бити припадници националне мањине.” (Пресуда ВСВА, Уж. бр. 1/24)

У погледу овог питања треба похвалити пресуду Вишег суда у Нишу, којом је поништено решење изборне комисије, усвојен приговор и одлучено да буде одбијено да изборној листи буде признат положај изборне листе националне мањине. Суд је на следећи начин установио злоупотребу закона:

„С обзиром на то да на територији општине Гаџин Хан постоји само једно лице које се изјаснило као припадник руске националне мањине, закључак изборне комисије да су били испуњени сви законски услови прописани Законом о локалним изборима да се утврди да изборна листа има положај изборне листе националне

мањине је неправилан и незаконит.“ (Пресуда ВСН, Уж 2/23)

Вредно помена је и поступање Вишег суда у Смедереву који је одбио жалбу и потврдио решење изборне комисије којим није признат положај изборне листе националне мањине јер је изборна комисија утврдила да је за једног кандидата за одборника општепознато да је припадник друге политичке странке која нија политичка странка националне мањине (видети Пресуду ВСС, Уж 2/24).

3.2. Рачунање рокова код приговора против одлуке о проглашењу изборне листе

Приговор против проглашења изборне листе је одбачен због неблаговремености. Жалилац је сматрао да треба применити рок од 72 часа. Међутим, Виши суд у Зајечару је био става да треба применити рок од 48 часова, а не рок од 72 часа, јер ЗЛИ:

„не уређује питање подношења приговора против одлуке проглашењу изборне листе, већ је подношењем приговора против одлуке о проглашењу изборне листе посебно уређено Законом о избору народних посланика, чију сходну примену прописује Закон о локалним изборима на питања која нису посебно уређена тим законом...” (Решење ВСЗ, 4 Уж. 2/25)

Став суда је овде исправан, јер ЗЛИ не уређује то питање, па треба применити рок из закона који уређује избор народних посланика, а који износи 48 часова од објављивања решења. Идентичан је раније био и став Вишег суда у Краљеву (видети Пресуду ВСК, бр. 1 Уж. 1/23). Једино је проблематично то што је Виши суд у Зајечару одлучио у форми решења, а не пресуде.

3.3. Ненадлежност изборне комисије за контролу пружања медијских услуга

Приговором бирача је указано на кршење одредби Закона о електронским медијима. У приговору је наведено да није испоштована забрана извештавања о званичним јавним скуповима на којима се отварају инфраструктурни и други објекти, ако на тим скуповима

учествују кандидати за одборнике. Изборна комисија одбацила је приговор због ненадлежности. У поступку по жалби, Виши суд у Ужицу правилно је оценио да:

„Закон о електронским медијима није предвидео преношење надлежности прописане овим законом, већ о изјављеном приговору који се односи на рад пружалаца медијских услуга и примену наведеног закона, искључиво је надлежно Регулаторно тело за електронске медије.“ (Пресуда ВСУ, Уж. 3/25)

3.4. Упућивање на кривичноправну заштиту

Жалиоци су у жалбама наводили да је током изборног дана долазило до ситуација да су нека лица подмићивала бираче нудећи им новац, алкохол, пакете прехранбених производа и производе беле технике у замену за глас, као и да су гласала лица која уопште немају пребивалиште на територији те јединице локалне самоуправе, већ само боравиште. Код оваквих навода, Виши суд у Зајечару је подносиоце жалби упућивао на покретање кривичноправне заштите јер је евентуално подмићивање:

„противправно поступање регулисано одредбама Кривичног законика у глави 15, Кривична дела против изборног права, те једино и основ за кривичноправну одговорност лица која су у недозвољеним радњама учествовала.“ (Пресуда ВСЗ, Уж. 76/25)

Сличан је став суда и у вези са потенцијалним гласањем бирача који имају само боравиште на територији јединице локалне самоуправе:

„Чињеница да је наведена категорија лица уписана у бирачки списак, као и околност да су поменути лица гласала на локалним изборима само са пријављеним боравиштем на територији града Зајечара, по оцени суда од значаја је за кривичноправну одговорност овлашћеног лица које је омогућило упис поменути категорије лица у бирачки списак, те је без утицаја на решење ове правне ствари у жалбеном поступку.“ (Пресуда ВСЗ, Уж. 91/25)

Сагласни смо са ставовима суда да он није надлежан да одлучује о кривичној одговорности, међутим делује да би улога судова у овим ситуацијама могла да буде активнија. Наиме, „државни или други органи, правна и физичка лица, пријављују кривична дела за која се гони по службеној дужности, о којима су обавештена или за њих сазнају на други начин, под условима предвиђеним законом или другим прописом“ (ЗКП 2011, чл. 280). Кривична дела против изборног права из главе XV Кривичног законика управо јесу она која се гоне по службеној дужности. Са друге стране, став суда да чињеница да је лице уписано у бирачки списак на основу бора-вишта не може бити од утицаја на решење правне ствари у жалбеном поступку је, нажалост, исправан. Изборна комисија је дужна да по службеној дужности поништи гласање на бирачком месту ако је бирачки одбор дозволио да гласа бирач који није уписан у извод из бирачког списка (ЗЛИ 2022, чл. 56). Међутим, у овој ситуацији лице је уписано у бирачки списак, па, ако му бирачки одбор не би дозволио да гласа, био би повређен закон. Стога би исправно решење било проверити тачност података у бирачком списку. Ово би требало бити обављено у међуизборном периоду, редовним ажурирањем и провером података у бирачком списку.

3.5. Пресуда у спору пуне јурисдикције

Виши суд у Ужицу је у једној правној ствари усвојио жалбу, поништио решење изборне комисије којим је одбијен приговор, усвојио приговор и поништио гласање на бирачком месту јер је утврдио да:

„је лице које није уписано у извод из бирачког списка за предметно бирачко место евидентирано да је гласало под редним бројем 227. бирача из тог списка, што по оцени суда несумњиво образују Законом о локалним изборима у члану 56. став 1. тачка 2, прописани разлог да је бирачки одбор омогућио да гласа лице које није уписано у извод из бирачког списка. Због тога је изборна комисија била дужна да, поступајући по предметном приговору на гласање код изнете утврђене неправилности током спровођења гласања, по службеној дужности донесе решење којим се поништава

гласање на конкретном бирачком месту...“ (Пресуда ВСУ, Уж. 5/25)

Нажалост, пресуде у спору пуне јурисдикције од стране виших судова су, током ове две и по године, права реткост.

3.6. Немогућност оспоравања неправилности услед преклузије

У вези са локалним изборима у Зајечару, подносилац је у приговору на укупан извештај о резултатима избора поновио тврдњу да су на тим изборима гласала лица која немају пребивалиште на територији те јединице локалне самоуправе, већ само боравиште. Како је реч о питањима у вези сачињавања и ажурирања бирачког списка, Виши суд у Зајечару је става да је:

„подносилац жалбе по оцени суда, преклудиран у праву на истицање неправилности везане за упис у бирачки списак лица са боравиштем на територији града Зајечара, будући да је, сходно одредби чл. 13 Закона о јединственом бирачком списку пропустио законску могућност за изјављивање правних лекова.“ (Пресуда ВСЗ, Уж. 147/25)

Став да се приговором на укупан извештај о резултатима избора не могу оспоравати неправилности до којих је дошло у некој од ранијих фаза изборног поступка био је и присутан и поводом претходно одржаних локалних избора (Милић 2024, 126).

4. ЗАКЉУЧАК

Утисак је да су ставови виших судова у домену заштите изборног права поводом локалних избора у Зајечару и Косјерићу од значаја за даљи развој судске праксе виших судова у овој материји. Управо је Виши суд у Зајечару био један од неколицине судова чије судије нису имале прилику да решавају изборне спорове поводом локалних избора одржаних 2023. и 2024. године. Исправним сматрамо ставове у погледу упућивања на кривичноправну заштиту у ситуацијама када се жалбом указује на потенцијалне злоупотребе око куповине гласова и бирачких спискова и чињенице да су у би-

рачки списак уписана лица која немају пребивалиште у тој јединици локалне самоуправе. На самом гласању, бирачки одбор мора дозволити гласање сваком ко је уписан у бирачки списак, те са формалне стране гледано ту нема препрека. Ипак, судови би могли имати мало активнију улогу и обавештавати надлежне органе у случају сумње на постојање кривичног дела.

Супротна ситуација је када бирачки одбор омогући гласање лицу које није уписано у извод из бирачког списка, те тада треба поништити гласање на бирачком месту, како је то урадио Виши суд у Ужицу у спору пуне јурисдикције. Погодна ситуација за решавање у спору пуне јурисдикције јесте питање положаја изборних листа странака националних мањина. Законодавац забрањује изигравање закона када је општепознато да је носилац изборне листе или кандидат за одборника члан друге странке која није странка националне мањине или када постоје друге околности које указују на намеру да се изигра закон. С тим у вези, судови би могли мало храбрије да утврђују друге околности које указују на намеру изигравања закона. Ипак, то није случај. Судови у таквим предметима поступају строго формално, попут Вишег суда у Ужицу, који је одбио жалбу којом је оспораван статус изборне листе националне мањине. У тој сфери изборног поступка има највише простора за побољшање нивоа заштите изборног права.

ЛИТЕРАТУРА

Vučetić, Dejan. 2015a. What needs to be changed in Serbia legal regime on electoral right protection, *Facta universitatis: series Law and politics*. 13 (2), pp. 149–160.

Vučetić, Dejan. 2015b. U susret neizbežnoj kodifikaciji izbornog zakonodavstva: Šta treba promeniti u pravnom režimu izbornog prava. *Polis: časopis za javnu politiku*, 9, str. 12–17.

Вучетић, Дејан. 2015в. „Поступак заштите изборног права на локалним изборима у Републици Србији“. У Предраг Димитријевић (ур.), Заштита људских и мањинских права у европском правном простору (стр. 131–145), Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.

Вучетић, Дејан. 2020. „Заштита изборног права на локалним изборима“. У Милан Јовановић (ур.), Приручник за спровођење локалних избора (стр. 239–255). Београд: Стална конференција градова и општина.

Вучетић, Дејан. 2022. Делотворност механизма правне заштите изборног права на изборима одржаним 2022. године – већ виђено или корак напред? Српска политичка мисао, 78 (посебно издање 4), стр. 401–422. doi: <https://doi.org/10.22182/spm.specijal42022.17>

Вучетић, Дејан и Миленковић, Дејан. 2020. „Заштита изборног права у управном спору“. У Милан Јовановић и Душан Вучићевић (ур.), Како, кога и зашто смо бирали (стр. 1027–1041), Београд: Институт за политичке студије и ЈП „Службени гласник“.

Давинић, Марко. 2024. „Изборни спорови пред Управним судом у Републици Србији“. У Слободан Вукадиновић (ур.), Право и јавне делатности – *liber amicorum* Јовица Тркуља (стр. 161–184). Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Институт за упоредно право и Досије студио,

Миленковић, Дејан. 2014. Проблеми управно-процесне заштите изборног права у току трајања изборног поступка у Републици Србији, Српска политичка мисао. 43 (1), стр. 95–112. doi: <https://doi.org/10.22182/spm.4312014.6>

Милић, Стефан. 2024. Управноправна заштита изборног права на локалним изборима пред вишим судовима. Мастер рад., Универзитет у Нишу: Правни факултет.

Настић, Маја. 2021. Уставна заштита људских права. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.

Настић, Маја. 2022. Промене изборних правила – нова решења, корак напред?, Српска политичка мисао. 78 (посебно издање 4), стр. 35–56. doi: <https://doi.org/10.22182/spm.specijal42022.2>

Nastić, Maja. 2024. Protection of electoral rights in Serbia: New options, a step forward or a step back? *Studia Wyborcze*. 37, pp. 57–73. doi: <https://doi.org/10.26485/SW/2024/37/4>

Rakić Vodinelić, Vesna, Benać Šantić, Ljiljana, Šećibović, Refik, Svilanović, Goran i Radovanović, Srđan. 1997. *Izborna krađa – pravni aspekt*. Београд: Медиа центар.

ИЗВОРИ ПРАВА

Закон о локалним изборима [ЗЛИ]. Службени гласник РС, бр. 14/22 и 35/24.

Закон о уређењу судова [ЗУС]. Службени гласник РС, бр. 10/23.

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

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

Одлука о расписивању избора за одборнике Скупштине града Зајечара и Скупштине општине Косјерић. Службени гласник РС, бр. 32/25.

Предлог закона о локалним изборима. http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2022/83-22.pdf, (30.7.2025.)

Судски пословник [СП]. Службени гласник РС, бр. 110/09, 70/11, 19/12, 89/13, 96/15, 104/15, 113/15 – испр, 39/16, 56/16, 77/16, 16/18, 78/18, 43/19, 93/19 и 18/22.

СУДСКА ПРАКСА

Пресуда Вишег суда у Ваљеву [ВСВА], Уж. бр. 1/24 од 08.5.2024. године.

Пресуда Вишег суда у Врању [ВСВР], Уж. бр. 2/23 од 14.11.2023. године.

Пресуда Вишег суда у Зајечару [ВСЗ], Уж. 147/25 од 14.7.2025. године.

Пресуда Вишег суда у Зајечару, Уж. 10/25 од 18.6.2025. године.

Пресуда Вишег суда у Зајечару, Уж. 130/25 од 1.7.2025. године.

Пресуда Вишег суда у Зајечару, Уж. 76/25 од 30.6.2025. године.

Пресуда Вишег суда у Зајечару, Уж. 91/25 од 30.6.2025. године.

Пресуда Вишег суда у Краљеву [ВСК], бр. 1Уж. 1/23 од 6.12.2023. године

Пресуда Вишег суда у Нишу [ВСН], Уж 2/23 од 9.12.2023. године.

Пресуда Вишег суда у Смедереву [ВСС], Уж 2/24 од 27.5.2024. године.

Пресуда Вишег суда у Ужицу [ВСУ], Уж. 1/25 од 2.5.2025. године.

Пресуда Вишег суда у Ужицу, Уж. 3/25 од 31.5.2025. године.

Пресуда Вишег суда у Ужицу, Уж. 5/25 од 19.6.2025. године.

Решење Вишег суда у Београду [ВСБ], 4 Уж бр. 1/24 од 15.1.2024. године.

Решење Вишег суда у Зајечару, 4 Уж. 2/25 од 26.5.2025. године.

Решење Вишег суда у Зајечару, Уж. 145/25 од 2.7.2025. године.

Решење Вишег суда у Зајечару, Уж. 146/25 од 3.7.2025. године.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

Републичка изборна комисија. Регистар приговора 2025. <https://www.rik.parlament.gov.rs/prigovori/340927> (10.8.2025.)

Stefan Milić

PROTECTION OF ELECTORAL RIGHT IN THE 2025 LOCAL ELECTIONS

Resume

The 2025 local elections were held in Kosjerić and Zaječar. Since the adoption of the Law on Local Elections (2022), the protection of electoral rights in procedures concerning local elections has been provided by the territorially competent higher courts. This transfer of jurisdiction from the Administrative Court to several higher courts has sparked extensive debate in both academic and professional circles regarding the justification of such a solution. Skepticism was primarily directed at whether the Higher Courts would be able to effectively perform this new role, given the negative experiences from the 1990s. So far, higher courts have provided protection of electoral rights during the 2023 and 2024 local elections, which were held in large number of local self-government units. The 2025 local elections represent a continuation of that process. Therefore, this paper, through an analysis of the decisions of the Higher Court in Zaječar and the Higher Court in Užice, presents their positions on the most important issues in the field of electoral rights protection, with reference to certain positions of higher courts from the previous two years. Special attention is devoted to the position of national minority electoral lists, the calculation of procedural deadlines, and the methods of proving electoral irregularities.

Keywords: electoral law, local elections, administrative dispute, Higher Courts, national minority electoral list.

Достављено: 25.10.2025. године
Прихваћено: 17.6.2026. године