

4346

По сравњењу са изворним текстом, утврђено је да се у Одлуци о расподели средстава из наменских примања буџета Републике која се остварују приређивањем игара на срећу, а користе за финансирање локалне самоуправе, број 401-00-303/2016-24 од 21. новембра 2016. године, објављеној у „Службеном гласнику РС”, број 98/16, поткрала грешка, па се на основу члана 15. Закона о објављивању закона и других прописа и општих аката о издавању „Службеног гласника Републике Србије” („Службени гласник РС”, број 45/13), даје

## ИСПРАВКА

### Одлуке о расподели средстава из наменских примања буџета Републике која се остварују приређивањем игара на срећу, а користе за финансирање локалне самоуправе

У Одлуци о расподели средстава из наменских примања буџета Републике која се остварују приређивањем игара на срећу, а користе за финансирање локалне самоуправе, број 401-00-303/2016-24 од 21. новембра 2016. године („Службени гласник РС”, број 98/16), у ставу 1. тачка 3:

– уместо речи: „у висини од 1.840.360,00 динара” треба да стоје речи: „у висини од 1.804.360,00 динара”.

– Из Министарства државне управе и локалне самоуправе

# УСТАВНИ СУД

4347

Уставни суд у саставу: председник Весна Илић Прелић и судије др Оливера Вучић, др Марија Драшкић, Братислав Ђокић, др Горан П. Илић, Катарина Манојловић Андрић, др Боса Ненадић, др Милан Марковић, др Драгиша Б. Слијепчевић, Милан Станић, др Драган Стојановић, мр Томислав Стојковић, Сабахудин Тахиновић и Предраг Ђетковић, на основу члана 167. став 1. тачка 3. Устава Републике Србије, на седници одржаној 16. јуна 2016. године, донео је

## ОДЛУКУ

1. Утврђује се да одредбе чл. 9. и 10. Упутства за спровођење гласања на изборима за народне посланике, расписаним за 16. март 2014. године, на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија („Службени гласник РС”, број 22/14), у време важења, нису биле у сагласности са законом.

2. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену законитости одредаба члана 8. Упутства из тачке 1. изреке.

## Образложење

## I

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл. 8, 9. и 10. Упутства наведеног у изреци.

Иницијатор наводи да су оспорене одредбе чл. 8. до 10. Упутства у супротности са одредбама чл. 18, 20. и 21. Устава Републике Србије и одредбама чл. 74. до 77. Закона о избору народних посланика, из разлога што „Закон о избору народних посланика у чл. 74. до 77. прописује које све радње мора бирачки одбор да уради на бирачком месту након затварања бирачких места и завршетка гласања”, при чему се оспореним одредбама Упутства, супротно прописаним законским правилима, „на територији АП Косово и Метохија резултати не утврђују на бирачком месту где бирачи и гласају већ у Рашкој и Врању”.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је на основу члана 34. Закона о избору народних посланика („Службени гласник РС”, бр. 35/00, 57/03 – Одлука УС, 72/03 – др. закон, 18/04, 85/05 – др. закон, 101/05 – др. закон, 104/09 – др. закон, 28/11 – Одлука УС и 36/11) и члана 1. став 2. Упутства за спровођење избора за народне посланике Народне скупштине, расписаних за 16. март 2014. године („Службени гласник РС”, број 12/14), Републичка изборна комисија, на седници одржаној 23. фебруара 2014. године, донела Упутство за спровођење гласања на изборима за народне посланике, расписаним за 16. март 2014. године, на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија („Службени

гласник РС”, број 22/14). Овим упутством ближе се уређује спровођење гласања на изборима за народне посланике Народне скупштине, расписаних за 16. март 2014. године, на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија, као неутуђивом делу Републике Србије, у ситуацији где без сарадње са мисијом ОЕБС-а није могуће гарантовати безбедно спровођење изборног поступка (члан 1). Оспореним одредбама Упутства ближе се прописује: предаја изборног материјала бирачким одборима пре гласања (члан 8.); предаја изборног материјала непосредно координатору Републичке изборне комисије после гласања (члан 9), као и утврђивање резултата гласања (члан 10).

Уставни суд је даље утврдио и да је, на основу члана 34. став 1. тач. 14. и 15, члана 85. и члана 90. став 3. Закона о избору народних посланика, Републичка изборна комисија, на седници одржаној 24. марта 2014. године, утврдила Извештај о укупним резултатима избора за народне посланике Народне скупштине, одржаним 16. марта 2014. године и поновљених на једном бирачком месту 23. марта 2014. године, који укључује и број гласова и број мандата које су добиле поједине изборне листе, који је објављен у „Службеном гласнику РС”, број 33 од 24. марта 2014. године.

На основу изложеног, Уставни суд је утврдио да је оспорени акт темпоралног карактера, да је био донет за спровођење избора за народне посланике Народне скупштине расписаних за 16. март 2014. године, као и да је његово важење исцрпљено једном применом, односно окончањем тих избора и конституисањем новог сазива Народне скупштине, 16. априла 2014. године. У прилог овом ставу Уставног суда иде и чињеница да су рокови одређени у појединим одредбама оспореног Упутства утврђени на начин из кога недвосмислено следи да се ради о темпоралном акту.

Чланом 64. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС”, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15) прописано је, између осталог, да када је у току поступка општи акт престао да важи, али нису отклоњене последице неуставности или незаконитости, Уставни суд може одлуком утврдити да општи акт није био у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом.

Сагласно наведеном, а имајући у виду да се наводима иницијативе у суштини оспорава законитост одредаба чл. 8, 9. и 10. Упутства, Уставни суд је спровео поступак оцене законитости оспорених одредаба, у време њиховог важења.

Оспореним одредбама Упутства било је прописано: да изборни материјал за гласање на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија координатори Републичке изборне комисије предају, као и до сада, непосредно бирачким одборима у општини Рашка, односно у граду Врање, 12. марта 2014. године, да се о примопредаји изборног материјала сачињава записник на

прописаном обрасцу (НПРС КиМ-1/14), да сви чланови бирачког одбора имају право и дужност да буду присутни приликом пријема изборног материјала, те да ће се о безбедном транспорту изборног материјала од административног прелаза до бирачких места старати ОЕБС (члан 8); да су, пошто затворе бирачко место, чланови бирачког одбора дужни да спроведу следеће радње – 1) да неупотребљене гласачке листиће за избор народних посланика Народне скупштине ставе у посебан коверат и да га запечатају, 2) да запечатају гласачке кутије са свим употребљеним гласачким листићима, заједно са изводима из бирачког списка и запечаћеним ковертама у којима се налазе неупотребљени гласачки листићи без одлагања однесу у општину Рашка, односно у град Врање где их предају координаторима Републичке изборне комисије, да сваки члан бирачког одбора има право и дужност да надзире преношење гласачких кутија и другог изборног материјала од бирачког места до општине Рашка, односно до града Врања, да ће се о безбедном транспорту изборног материјала од административног прелаза до бирачких места, односно од бирачких места до административног прелаза старати ОЕБС, да се о примопредаји из става 1. тачка 2. овог члана саставља записник на прописаном обрасцу (НПРС КиМ-2/14), да сва три члана бирачког одбора имају право и дужност да присуствују предаји изборног материјала координатору Републичке изборне комисије. (члан 9); да ће Координатори Републичке изборне комисије организовати да чланови бирачког одбора у општини Рашка, односно у граду Врање отворе гласачке кутије, утврде резултате избора за народне посланике Народне скупштине, попуне записнике о раду бирачких одбора на обрасцима прописаним Упутством за спровођење избора за народне посланике Народне скупштине, расписаних за 16. март 2014. године (Образац НПРС-15/14), као и да се изборни материјал са записницима о раду бирачких одбора пренесе у седиште Републичке изборне комисије, да се на спровођење избора на бирачким местима и утврђивање резултата гласања на свим бирачким местима на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија сходно примењују Правила о раду бирачких одбора („Службени гласник РС”, број 15/14).

## II

Уставом Републике Србије је утврђено: да сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника (члан 2. став 1); да се владавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3. став 2); да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују (члан 18. став 1); да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права (члан 20. став 1); да су пред Уставом и законом сви једнаки (члан 21. став 1); да сваки пунолетан, пословно способан држављанин Републике Србије има право да бира и да буде биран, да је изборно право опште и једнако, да су избори слободни и непосредни, а да је гласање тајно и лично, да изборно право ужива правну заштиту у складу са законом (члан 52); да Народну скупштину чини 250 народних посланика, који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом (члан 100. став 1).

Законом о избору народних посланика („Службени гласник РС”, бр. 35/00, 57/03 – Одлука УС, 72/03 – др. закон, 18/04, 85/05 – др. законик, 101/05 – др. закон, 104/09 – др. закон, 28/11 – Одлука УС и 36/11) прописано је: да су органи за спровођење избора Републичка изборна комисија и бирачки одбори (члан 6); да изборно право у смислу овог закона обухвата право грађана да на начин и по поступку који је утврђен овим законом – бирају и буду бирани, кандидују и буду кандидовани, одлучују о предложеним кандидатима и изборним листама, да кандидатима јавно постављају питања, да буду правремено, истинито, потпуно и објективно обавештени о програмима и активностима подносилаца изборних листа и о кандидатима са тих листа, као и да располажу другим правима која су предвиђена овим законом (члан 9); да су органи за спровођење избора самостални и независни у раду и раде на основу закона и прописа донетих на основу закона (члан 28. став 1); да се Републичка изборна комисија, између осталог, стара о законитом спровођењу избора и прописује обрасце и правила за спровођење

изборних радњи прописаних овим законом (члан 34. став 1. тач. 1. и 5); да бирачки одбор непосредно спроводи гласање на бирачком месту, обезбеђује правилност и тајност гласања, утврђује резултате гласања на бирачком месту и обавља друге послове одређене овим законом, да ближа правила о раду бирачког одбора прописује Републичка изборна комисија (члан 37. ст. 1. и 3); да је Републичка изборна комисија дужна да за сваки бирачки одбор благовремено припреми материјал за гласање, а нарочито потребан број гласачких листића, збирну изборну листу, извод из бирачког списка, потврде о изборном праву као и образац записника о раду бирачког одбора, да се примопредаја изборног материјала врши најдоцније 48 часова пре дана одржавања избора (члан 62. ст. 1. и 2); да по завршеном гласању бирачки одбор приступа утврђивању резултата гласања на бирачком месту (члан 74. став 1); да бирачки одбор по утврђивању резултата гласања у записник о свом раду уноси број примљених гласачких листића, број неважећих гласачких листића, број важећих гласачких листића, број гласова датих за сваку изборну листу, број бирача према изводу из бирачког списка и број бирача који су гласали (члан 75. став 1); да се записник о раду бирачког одбора израђује на прописаном обрасцу који се штампа у шест примерака, да се први примерак записника са утврђеним изборним материјалом доставља Републичкој изборној комисији, да се други примерак записника истиче на бирачком месту на јавни увид (члан 76. ст. 1, 3. и 4); да ће по утврђивању резултата гласања бирачки одбор без одлагања, а најдоцније у року од 18 часова од часа затварања бирачког места, доставити Републичкој изборној комисији записник о раду, извод из бирачког списка, неупотребљене и, одвојено, употребљене гласачке листиће, неважеће и, одвојено, важеће гласачке листиће, као и преостали изборни материјал (члан 77. став 1).

## III

Изборно право, као једно од основних политичких права у савременим демократским државама, зајемчено је Уставом Републике Србије, и то под условима који су непосредно утврђени управо овим највишим правним актом. Тако, сваки држављанин Републике Србије, право да бира и да буде биран стиче пунолетством, уз услов да је пословно способан. Изборно право је опште и једнако за све, чиме се обезбеђује политичка једнакост грађана поштовањем принципа – један човек један глас, избори су слободни и непосредни, а гласање је тајно и лично, управо ради обезбеђења пуне слободе избора. Иако је самим Уставом утврђена заштита свих зајемчених људских права и слобода, па тако и изборног права, Уставом се посебно гарантује правна заштита изборног права, која се обезбеђује у складу са законом.

Изборним законодавством у Републици Србији уређена су питања која се односе на избор председника Републике, сагласно Закону о избору председника Републике („Службени гласник РС”, бр. 111/07 и 104/09), на избор народних посланика, сагласно Закону о избору народних посланика, и на избор одборника скупштине јединица локалне самоуправе, сагласно Закону о локалним изборима („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 34/10 и 54/11).

Имајући у виду да је оспорени акт Републичка изборна комисија донела ради спровођења избора за народне посланике, то су за Уставни суд, приликом разматрања спорних уставноправних питања у овом предмету, биле од значаја одредбе Закона о избору народних посланика, којима се уређује избор и престанак мандата народних посланика Народне скупштине, као највишег представничког тела и носиоца уставотворне и законодавне власти у Републици Србији. Уставноправни основ за доношење овог закона утврђен је одредбом члана 100. став 1. Устава, према којој Народну скупштину чини 250 народних посланика који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом. Изборно право у смислу овог закона обухвата право грађана да на начин и по поступку који је утврђен овим законом, бирају и буду бирани, кандидују и буду кандидовани, одлучују о предложеним кандидатима и изборним листама, да кандидатима јавно постављају питања, да буду правремено, истинито, потпуно и објективно обавештени о програмима и активностима подносилаца изборних листа и о кандидатима са тих листа, као и да располажу другим правима која су предвиђена овим законом. Законом су као органи за спровођење избора за народне посланике одређени Републичка изборна комисија и бирачки одбори, који су самостални и независни у раду и раде на основу закона и прописа донетих

на основу закона. Један од основних задатака Републичке изборне комисије је да се стара о законитом спровођењу избора за народне посланике, као и да прописује обрасце и правила за спровођење изборних радњи утврђених овим законом. Основни задатак бирачког одбора, сагласно одредби члана 37. став 1. Закона, јесте да непосредно спроводи гласање на бирачком месту, обезбеђује правилност и тајност гласања, утврђује резултате гласања на бирачком месту и обавља друге послове одређене овим законом. У погледу регулисања поступка за спровођење избора, Законом су одређена основна правила која се односе, између осталог, на примопредају изборног материјала између органа надлежних за спровођење избора пре и након обављеног гласања бирача, као и на поступак утврђивања резултата гласања, док су прописима Републичке изборне комисије ова питања ближе уређена. Поводом примопредаје изборног материјала пре гласања, Уставни суд је утврдио да Законом о избору народних посланика није утврђено место ове примопредаје, већ само обавеза Републичке изборне комисије да за сваки бирачки одбор благовремено припреми изборни материјал, као и да се примопредаја изборног материјала врши најдоцније 48 часова пре дана одржавања избора. Место предаје изборног материјала пре гласања одређује се актом Републичке изборне комисије, тј. упутством за спровођење конкретних избора народних посланика и то је, по правилу, седиште управног округа, у коме координатор Републичке изборне комисије (члан или заменик члана Републичке изборне комисије који је овлашћен да у управном округу, граду Београду или иностранству обавља у име Републичке изборне комисије поједине радње које су везане за организацију и припрему избора) предаје изборни материјал радним телима Републичке изборне комисије, која образује Републичка изборна комисија у општинама и градовима, а која нису органи за спровођење избора, већ искључиво обављају послове који су предвиђени упутством Републичке изборне комисије за спровођење конкретног избора за народне посланике. У те послове, између осталог, спадају и наведени послови пријема изборног материјала од координатора Републичке изборне комисије, затим предаја материјала бирачким одборима пре гласања и преузимање изборног материјала од бирачких одбора после гласања, након утврђеног резултата гласања на самом бирачком месту и предаја координатору Републичке изборне комисије. У погледу места утврђивања резултата гласања, одредбом члана 74. став 1. Закона је изричито прописано да по завршеном гласању бирачки одбор приступа утврђивању резултата гласања на бирачком месту.

Како, Републичка изборна комисија, сагласно Закону о избору народних посланика, има овлашћење да прописује обрасце и правила за спровођење изборних радњи утврђених овим законом, то за спровођење сваког конкретног избора за народне посланике (било редовног или ванредног), овај орган за спровођење избора доноси акте којима прописује правила за спровођење тог изборног поступка. Сагласно наведеном, најзначајнији акти које је донела Републичка изборна комисија за спровођење избора за народне посланике расписане за 16. март 2014. године били су два упутства, и то: Упутство за спровођење избора за народне посланике Народне скупштине, расписаних за 16. март 2014. године („Службени гласник РС”, број 12/14), којим је био ближе уређен поступак спровођења наведеног избора и оспорено Упутство, којим је било ближе уређено спровођење гласања на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија за избор народних посланика, као и Правила о раду бирачких одбора, којима је био ближе уређен рад бирачких одбора на спровођењу избора расписаних за 16. март 2014. године.

Приликом разматрања оспорених одредаба чл. 9. и 10. предметног Упутства, Уставни суд је утврдио да је Републичка изборна комисија прописала одређена правила за рад бирачких одбора на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија у погледу утврђивања резултата гласања бирачког одбора и предаје изборног материјала после гласања, који су се разликовали од правила која су важила за све друге бирачке одборе на преосталом делу територије Републике Србије. Тако је било установљено правило да, након затварања бирачког места, бирачки одбор не врши утврђивање резултата гласања на самом бирачком месту, већ да, без одлагања, сав изборни материјал однесе у општину Рашка, односно град Врање и да га преда координатору Републичке изборне комисије, који је имао задатак да организује члановима бирачког одбора да у наведеној општини, односно граду отворе гласачке кутије и да на том месту утврде резултате гласања са свог бирачког места и попуне записник о раду бирачког

одбора. Након тога, координатор Републичке изборне комисије је организовао да се изборни материјал са записницима о раду бирачких одбора пренесе у седиште Републичке изборне комисије.

Поводом наведених решења из оспореног Упутства, Уставни суд најпре указује да је Законом о избору народних посланика прописано да се изборно право остварује на начин и по поступку који је прописан овим законом и да је Републичка изборна комисија овлашћена за доношење одређених опшних аката за спровођење конкретних избора, али да то може чинити само у складу са законом. Имајући у виду да је Законом о избору народних посланика изричито прописано да бирачки одбор утврђује резултат гласања на бирачком месту, односно да Законом није предвиђено било какво одступање од овог правила у зависности од дела територије Републике Србије на којој се гласање врши, то је Уставни суд утврдио да је Републичка изборна комисија, супротно одредбама члана 37. став 1. и члана 74. став 1. Закона, одредила као место утврђивања резултата гласања са бирачких места на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија, општину Рашку и град Врање, а не само бирачко место где је гласање и спроведено. При томе, Уставни суд истиче да ближе уређење спровођења гласања на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија за конкретне изборе може значити само ближе уређење питања која су већ прописана законом, а не и другачије уређење тих питања, и то актом ниже правне снаге од закона.

#### IV

Имајући у виду да је оспореним Упутством, као разлог прописивања посебних правила за рад бирачких одбора на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија за изборе расписане за 16. март 2014. године, наведена безбедносна ситуација у овој покрајини, односно постојање „ситуације где без сарадње са мисијом ОЕБС-а није могуће гарантовати безбедно спровођење изборног поступка” (члан 1. Упутства), Уставни суд констатује да је само законом могао бити прописан другачији поступак утврђивања резултата гласања са одређених бирачких места из наведених разлога, а не актом ниже правне снаге од закона, како је то учињено у конкретном случају.

Сагласно томе, Уставни суд је нашао да су у конкретном случају испуњени услови прописани одредбом члана 53. став 3. Закона о Уставном суду за доношење одлуке без претходног доношења решења о покретању поступка нормативне контроле. Зато је овом одлуком утврђено да су одредбе чл. 9. и 10. оспореног Упутства, у време важења, биле у супротности са Законом о избору народних посланика, како је одлучено у тачки 1. изреке.

Уставни суд је тако одлучио на темељу одредбе члана 64. Закона о Уставном суду. Том законском одредбом је прописано да и по престанку важења, или усаглашавања општег акта са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговором или законом, Уставни суд може утврдити да општи акт није био у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговором или законом, ако штетне последице које такав акт производи нису отклоњене.

У конкретном случају, Уставни суд констатује да оспорено Упутство није формалноправно стављено ван снаге, упркос чињеници да је донето ново Упутство за спровођење гласања на изборима за народне посланике Народне скупштине, расписаних за 24. април 2016. године, на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија („Службени гласник РС”, број 25/16), а које садржи иста правила о начину утврђивања резултата гласања бирачких одбора и предаји изборног материјала након гласања прописана оспореним одредбама чл. 9. и 10. Упутства из 2014. године.

Код таквог стања ствари и чињенице да је Уставни суд оценио да су правила прописана наведеним одредбама оспореног Упутства у супротности са Законом о избору народних посланика, очито је да је упркос фактичком престанку његовог важења, нису отклоњене и штетне последице које су њиховом незаконитошћу произведене. Зато се, према становишту Уставног суда, само доношењем формалне одлуке о утврђивању незаконитости спорних одредаба Упутства из 2014. године могу отклонити и евидентне штетне последице које оне производе. Ово из разлога што је, сагласно одредби члана 166. став 2. Устава, донета одлука Уставног суда о незаконитости спорних одредаба коначна, извршна и општеобавезујућа за све државне органе. Таквим правним дејством ове одлуке управо се онемогућава доношење новог акта Републичке изборне комисије којим би се и за будуће изборе прописала правила идентичне садржине, која су у супротности са Законом о избору народних посланика.

У погледу разлога за оспоравање законитости одредаба члана 8. Упутства, којима су била уређена правила о предаји изборног материјала бирачким одборима пре гласања, Уставни суд је оценио да одређивање општине Рашка, односно града Врања као места на коме координатори Републичке изборне комисије предају непосредно бирачким одборима изборни материјал за гласање на територији АП Косово и Метохија, није у супротности са одредбама Закона о избору народних посланика, имајући у виду да овим законом није прописано место предаје изборног материјала пре одржавања избора, већ само обавеза Републичке изборне комисије да благовремено припреми материјал за гласање и да примопредају изборног материјала изврши најдоцније 48 часова пре дана одржавања избора. При томе, Уставни суд такође указује да су и Упутством за спровођење избора за народне посланике Народне скупштине, расписаних за 16. март 2014. године, била предвиђена различита места предаје изборног материјала пре одржавања избора. Тако је овим упутством било прописано да изборни материјал, по правилу, координатор Републичке изборне комисије предаје радном телу у седишту управног округа, док се предаја изборног материјала за радна тела градских општина Београда вршила у штампарији Јавног предузећа „Службени гласник“, а предаја изборног материјала за гласање у иностранству се вршила непосредно бирачким одборима у седишту Министарства спољних послова. Сагласно свему изложеном, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 8. оспореног Упутства у време важења нису биле у супротности са Законом о избору народних посланика, па је иницијативу у овом делу одбацио као неприхватљиву, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, решавајући као у тачки 2. изреке.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 4) и члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС”, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

Број УО-149/2014

Председник Уставног суда,  
**Весна Илић Прелић**, с.р.

#### Извојено мишљење у предмету УО-149/2014

У предмету УО-149/2014 Уставни суд је, на седници од 16. јуна 2016. године, донео *Одлуку којом је утврдио да одредбе чл. 9. и 10. Упутства за спровођење гласања на изборима за народне посланике, расписаних за 16. март 2014. године, на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија* („Службени гласник РС”, број 22/14) у време важења, нису биле у сагласности са законом. Са доношењем ове одлуке сам се сагласила, јер је Суд у овом предмету учинио одређен помак у односу на до тада преовлађујућу праксу испољену у поступцима нормативне контроле општинских аката донетих ради спровођења избора. У досадашњој пракси Суд је, у принципу стајао на становишту да се ради о актима темпоралног карактера донетим ради спровођења конкретних избора, те да након њиховог извршења не постоје процесне претпоставке за оцену њихове уставности, односно законитости.

#### I

Одлучивање Уставног суда у предмету УО-149/2014 је добра илустрација уставносудске праксе која карактерише уставно судство на нашим просторима (од његовог увођења па све до данас), а то је: да у оваквим предметима долази до изражаја одуговлачење, односно устезање судова у решавању спорова који се посредно или непосредно односе на остваривање изборног права, а посебно на спровођење конкретних избора<sup>1</sup> (међу ретке изузетке

<sup>1</sup> У нашој уставноправној литератури, стоји неподељено мишљење да су се уставни судови на простору бивше СФРЈ и њених република чланица, па и Уставни суд Србије, „устезали”, па и „бежали” од мериторног решавања ових спорова, те да су након протека одређеног времена најчешће прибегавали решавању ових спорова из процесних разлога, тј. обустављали поступак, оглашавали се ненадлежним, одбацивали захтеве за оцену уставности и законитости аката. Вид. З. Ђукић Вељковић/Н. Вуковић, *Уставноправна заштита изборног права*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3-4/2006; Б. Ненадић, *Изборни спорови у надлежности Уставног суда Србије*, Зборник „Уставно питање у Србији”, Правни факултет у Нишу, 2004; Д. Стојановић, *Изборни спорови у надлежности уставних судова*, Зборник „Избори у домаћем и страном праву”, Институт за упоредно право, Београд, 2012.

спада поступање Уставног суда у предмету УО-42/2008).<sup>2</sup> Од наведене праксе Уставни суд се у предмету УО-149/2014 делимично одвојио, али је и даље остала видна његова уздржаност у решавању уставносудских спорова (не)посредно везаних за спровођење актуелних избора.

Предмет УО-149/2014 је формиран по иницијативи која је 11. марта 2014 упућена Уставном суду, за покретање поступка за оцену уставности и законитости Упутства за спровођење гласања на изборима за народне посланике, расписаним за 16. март 2014. године, на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија. Упутство је донето на седници Републичке изборне комисије 23. фебруара 2014. године и истог дана је објављено у „Службеном гласнику РС”, број 22/14. Одлучивање Суда о овом предмету започето је 29. маја 2014. године, расправом о предлогу Закључка о одбацивању наведене иницијативе, на седници Малог већа. Основна полазишта приликом предлагања Закључка о одбацивању поднете иницијативе у овом уставносудском предмету су биле две тврдње. Прва је да се, у конкретном случају, ради о акту темпоралног карактера „који је био донет за спровођење избора за народне посланике Народне скупштине расписаних за 16. март 2014. године и да је његово важење исцрпљено окончањем тих избора и конституисањем новог сазива Народне скупштине, 16. априла 2014. године.” Друга тврдња се односила на то да примена оспореног акта није произвела штетне последице, јер су „грађани на изборима одржаним 16. марта 2014. године остварили своје активно и пасивно изборно право зајемчено Уставом”. У образложењу предложеног Закључка је такође наведено да је „Уставни суд истоветне ставове заузео у Решењу УО-69/2008 од 4. априла 2012. године, којим је између осталог, обустављен поступак за оцену уставности и законитости Упутства за спровођење локалних избора расписаних за 11. мај 2008. године на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија („Службени гласник РС”, број 37/08)”<sup>3</sup>.

Пошто на седници Малог већа Суда није постигнута једногласност, предлог Закључка је разматран на седници Великог већа 12. јуна, односно 3. јула 2014., а потом и на седници Суда 21. јануара 2015. године. У расправи на седницама већа и Суда, отворен је већи број питања која се односе на поступање Уставног суда приликом нормативне контроле општинских аката донетих ради спровођења избора, а посебно оних који су по својој природи темпоралног карактера, те изнети захтеви и предлози да у овом конкретном предмету Суд одлучи у меритуму. Комисија за праћење остваривања уставности и законитости је на седници Суда преузела задатак да припреми предлог ставова о поступању Суда у уставносудским споровима о наведеним актима, са циљем да се уставносудска заштита (непосредна и посредна) изборног права учини ефикаснијом и делотворнијом – како установљени уставносудски надзор у овој области и даље не би остајао на папиру. Комисија је након разматрања припремљене анализе<sup>4</sup> и сагледавања дотадашње праксе Уставног суда и упоредних искустава у овој области, предложила Суду (образложене) ставове у вези са његовим по

<sup>2</sup> У предмету УО-42/2008, формираном и поводом оцене уставности и законитости члана 28. тачка 8. *Упутства за спровођење Закона о избору народних посланика* („Службени гласник РС”, број 28/08.), Уставни суд је, на седници 8. априла 2008. године, донео привремену меру којом је обустављено извршење појединачних аката и радњи предузетих на основу наведеног дела одредбе члана 28. тачка 8. оспореног Упутства. На овај начин, Уставни суд је у суштини спречио да у току самог изборног поступка дође до проглашења изборних листа на основу неуставне и незаконите одредбе Упутства.

<sup>3</sup> Наведеним решењем Уставни суд је обуставио поступак за оцену уставности и законитости *Одлуке о спровођењу избора расписаних за 11. мај 2008. године на територији АП Косово и Метохија* („Службени гласник РС”, број 37/08) и *Упутства за спровођење локалних избора расписаних за 11. мај 2008. године на територији АП Косово и Метохија* („Службени гласник РС”, број 37/08) из истих разлога који су наведени у предлогу Закључка УО-149/2014, и то: прво, због темпоралног карактера оба оспорена акта (њихово важење је исцрпљено једном применом, тј. окончањем локалних избора расписаних за 11. мај 2008. године и конституисањем скупштина јединица локалне самоуправе на Косову и Метохији); друго, због чињенице да примена оспорених аката није произвела штетне последице у погледу остваривања изборног права грађана зајемченог Уставом. Додатна аргументација у погледу наведеног, према оци Суда, била је и чињеница да су након ових избора, били расписани нови избори за одборнике скупштине општина, скупштина градова и града Београда, и то на основу Одлуке председнице Народне скупштине од 13. марта 2012. године.

<sup>4</sup> Вид. реферат Б. Ненадић и О. Ковачевић „Предлог за заузимање става Суда о поступању Суда у поступку нормативне контроле аката који се доносе ради спровођења избора” од децембра 2015. године, који је разматран на седници Комисије 18. фебруара 2016. године.

ступањем у поступку нормативне контроле аката који се доносе ради спровођења избора.<sup>5</sup> Текст предложених ставова је гласио:

„1. *Поступак за оцену уставности и законитости општих аката донетих ради спровођења избора за народне посланике, председника Републике, посланике и одборнике је хитан.*

2. *Уколико Суд оцени да би извршењем акта за спровођење избора наступиле неотклоњиве штетне последице, Суд одлучује о доношењу привремене мере, независно од тога да ли је та мера захтевана или не.*

3. *У поступку нормативне контроле наведених аката, а посебно аката Републичке изборне комисије, Суд поред утврђивања спорних уставноправних питања, може утврђивати и чињеничну основу за своју одлуку.*

4. *Када је у току поступка оспорени општи акт донет за спровођење избора престао да важи, Уставни суд може вршити оцену и утврдити да општи акт није био у сагласности са Уставом и законом у време важења.*”

На седници одржаној 14. априла 2016. године, Суд није прихватио предложене ставове Комисије, иако за њихово утврђивање постоје важни разлози. Поменућемо само неке од њих у тексту који следи.

Ради се, пре свега, о особености изборног права које се у суштини остварује периодично, у строго формалном поступку, тј. за време одржавања избора, у стриктно одређеним роковима и у кратком временском периоду који почиње да тече од момента расписивања избора, па до њиховог окончања, односно проглашења коначних резултата избора. Отуда и изузетан значај правила којима се одређује динамика спровођења изборних радњи у тачно одређеним временским периодима (интервалима), почев од расписивања избора, па до њиховог окончања. Речју, наведени општи акти које доноси, пре свега, Републичка изборна комисија, у суштини садрже норме процесног карактера којима се додатно обезбеђује (хармонизује) редослед изборних радњи у конкретном изборном поступку, како би се у тачно одређеном временском периоду обезбедило спровођење свих изборних радњи, које следе једна другу у низу и које све морају бити спроведене на прописан начин и у прецизно одређеним роковима (који се понекад рачунају и у сатима).

Нормативна контрола изборних прописа може бити тројака, у зависности од времена спровођења поступка пред Уставним судом. Најпре, то може бити нормативна контрола изборних прописа, коју Суд врши између два изборна циклуса (по правилу се односи на оцену уставности изборних закона и оцену уставности и законитости других општих аката који нису донети за спровођење конкретних избора). Затим следи нормативна контрола изборних прописа у време спровођења избора (ради се о врло осетљивом поступању, с обзиром на то да се општа правила изборног процеса, по правилу, не би смела мењати у време спровођења избора, како не би дошло до нарушавања правне сигурности, односно једнакости свих учесника у изборном поступку који је у току). И на крају, могуће је да нормативну контролу изборних прописа Суд врши и након окончања избора (било да је поступак покренут пре расписивања избора или у току изборног процеса, а Суд није одлучио до окончања избора, тј. до истека времена важења изборних правила).

Када Уставни суд у поступку нормативне контроле оцењује уставност и/или законитост прописа о изборима или одлука донетих у циљу спровођења изборних радњи за конкретне изборе, Суд не решава одређени конкретан изборни спор у правом смислу те речи, већ решава *in abstracto* сукоб норми различите правне снаге. Међутим, оно што изазива проблем у поступању Уставног суда приликом нормативне контроле изборних прописа јесте постојање већег броја аката (упутства, одлука, правила и сл.) које доносе

изборне комисије за спровођење конкретних избора и који важе у једном кратком временском периоду – до окончања тих избора. Стога посебно истичем да управо временска димензија, тј. временско важење и примена оваквих аката захтева знатно другачије поступање и организовање Уставног суда, него до сада. Речју, ради се о нормама чије је време важења и примене ограничено, због чега Уставни суд мора да се организује и поступа тако да у времену које има на располагању, а које је у принципу веома кратко, изврши оцену уставности и законитости аката, односно приступи предузимању мера из своје надлежности, како би уставносудска контрола била делотворна, односно како уставносудска заштита не би била обесмишљена. Међутим, Суд то, по правилу није чинио, држећи се става да је реч о актима темпоралног карактера, чије правно дејство је исцрпљено окончањем поступка избора. Из наведеног следи да је Суд, неблаговременим поступањем (у смислу хитности поступка), могао сопственим (не)поступањем, довести до ситуације у којој су, према ставу Суда везаном за темпоралне акте, престале да постоје процесне претпоставке за његово мериторно одлучивање.

Једна од мера за којом може посегнути Уставни суд у поступку нормативне контроле оваквих аката, ради постизања промтпног и ефикасног деловања Суда у ситуацијама када има на располагању кратак временски период за доношење своје одлуке, јесте „привремена мера” из члана 168. став 4. Устава, односно члана 56. Закона о Уставном суду.<sup>6</sup> Наиме, Уставни суд може, у току поступка, обуставити извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу општег акта чија се уставност и законитост оцењује, ако би њиховим извршавањем могле наступити неотклоњиве штетне последице. Другим речима, Суд доношењем привремене мере уствари спречава наступање неотклоњивих штетних последица и на тај начин може тренутно зауставити спровођење одређене изборне радње за коју се основано поставља питање уставности односно законитости. Приликом одлучивања Уставног суда да ли донети привремену меру у наведеним ситуацијама не би требало да буде од пресудног значаја да ли је доношење привремене мере захтевано од стране подносиоца (иницијативе или предлога) или не. Дакле, Уставни суд би требало да, приликом нормативне контроле изборних аката, најпре размотри потребу доношења привремене мере, и да је предузме увек кад оцени да би услед примене оспореног акта дошло до наступања неотклоњивих штетних последица.

У поступку нормативне контроле аката донетих за спровођење избора, осим темпоралности која је неспорна (акти су донети за спровођење конкретних избора и време њиховог важења је релативно кратко – до окончања тих избора), неопходно је имати у виду и њихова друга својства и правно дејство. Наиме, имајући управо у виду да су то често акти који се најнепосредније односе на питање уставности и законитости изборних радњи, следи да и спорове поводом ових аката треба решавати као својеврсне изборне спорове (тзв. хитно поступање), уколико се жели обезбедити да уставносудска контрола над овим актима буде делотворна.<sup>7</sup>

Из свега наведеног следи да је један од основних проблема са којим се Уставни суд суочава приликом нормативне контроле општих аката донетих за спровођење конкретних избора – кратак временски период за спровођење поступка нормативне контроле. То је и разлог, што и сам Суд мора неодложно (приоритетно) да приступа разматрању ових предмета – па и у скраћеним роковима да предузима одређене радње у поступку, како би могао правремено да реагује на уочене неуставности и незаконитости у овим актима<sup>8</sup> и „на време” спречи наступање евентуалних штетних последица у примени ових аката. Таквим деловањем Уставног суда, укључив и доношење привремене мере, могла би бити обезбеђена правремена и делотворна уставносудска заштита изборног права, као једног од основних политичких права у друштвима заснованим на владавини устава.

## II

Суд је на седници одржаној 16. јуна 2016 наставио одлучивање у предмету ГУо-149/2014 и донео одлуку у меритуму. По мом

5 У предлагању ставова Комисија је имала у виду већ заузете „Ставови Суда о правној природи аката Владе о распуштању скупштине јединица локалне самоуправе”, од 5. марта 2014. године, а који гласе:

„Акт Владе о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе је општи правни акт и за оцену његове сагласности са Уставом и законом надлежан је Уставни суд, сагласно члану 167. став 1. тач. 1. и 3. Устава.

У поступку нормативне контроле акта Владе о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе, који је по својој природи хитан, Суд обавезно утврђује испуњеност уставних и законских услова за распуштање скупштине јединице локалне самоуправе, као и чињеничну основу за своју одлуку.

Уколико оцени да би извршењем акта Владе о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе наступиле неотклоњиве штетне последице, Уставни суд одлучује о доношењу привремене мере, независно од тога да ли је та мера захтевана или не”.

6 Вид. Закон о Уставном суду („Службени гласник РС”, бр. 109/07, 99/11...103/15).

7 У прилогу наведеног су и одредбе члана 79. Закона о Уставном суду, које се односе на поступање Суда по основу жалбе изјављене на одлуку донету у вези потврђивања мандата народних посланика.

8 У том циљу ваљало би и поново успоставити праксу да се и у Уставном суду организује дежурство од момента доношења одлуке о расписивању избора до њиховог окончања, односно конституисања новоизабране Скупштине.

мишљењу, уз све мањкавости ове одлуке, изузетно је важно што је у предмету УО-149/2014 поступак нормативне контроле оспореног Упутства спроведен до краја (тј. и након престанка важења Упутства), и што је Суд изричито утврдио да одредбе чл. 9. и 10. Упутства, у време важења нису биле у сагласности са законом. То је, пре свега значајно због следећег: ради се о општем акту којим се ближе конкретизује остваривање једног од најзначајнијих уставних права грађана – изборног права; одредбе чл. 9. и 10. Упутства које су очигледно биле супротне закону, од стране Уставног суда се као такве и изричито утврђују (а то би остало неутврђено да је донет првобитно предложени Закључак о одбацивању); Суд се у овом поступку није бавио питањем да ли је примена оспореног Упутства изазивала конкретне штетне последице у облику конкретних спорова (нпр. по приговорима на ток изборног поступка или на резултате гласања на одређеним бирачким местима или по другим правним средствима и вођењем изборних спорова пред надлежним органима). Чини се да је Суд на наведени начин делимично уважио и становиште исказивано више пута у Суду, по коме свака повреда Устава и закона мора бити санкционисана, јер постојање неуставног или незаконитог општег акта у правном поретку, па макар он био и извршен (примењен) само по себи урушава основне вредности на којима се темељи уставно устројство Републике Србије као правне државе. Тако је овом одлуком Суд по први пут извршио делимичан отклон од својих дотадашњих одлука о обустави поступка, или одбацивању иницијатива, у чијим се образложењима увек, без изузетка, налазила констатација Суда о престанку важења и темпоралности оваквих аката. Уз то, у Одлуци УО-149/2014 немамо ни уобичајени навод да по оцени Суда „оспорени акт није произвео штетне последице, јер су избори спроведени и конституисано је ново представничко тело на основу спроведених избора.” Дакле, штетне последице неуставности и незаконитости ових аката Уставни суд је у суштини до сада сводио само на једно – има ли конкретних повреда субјективних права учесника изборног поступка (нпр. да ли је било приговора на бирачким местима, да ли су изјављиване жалбе, односно вођени управни спорови и сл.), занемарујући, по мом мишљењу, неоправдано све друге штетне последице које могу проузроковати неуставни и незаконити општи акти.

Имајући у виду наведено, поставља се питање да ли је Суд Одлуком УО-149/2014 направио видан отклон у односу на своје досадашње ставове исказане у решавању ове врсте спорова, и шта у ствари следи из Одлуке у предмету УО-149/2014? Када је у питању диспозитив Одлуке у предмету УО-149/2014 Суд је учинио одређени заокрет (помак) у односу на досадашњу праксу, али се то исто не може са сигурношћу рећи и када су у питању ставови исказани у образложењу Одлуке. Наиме, у образложењу Одлуке нема недвосмисленог става Суда о томе да ли ће Суд и убудуће доносити мериторне одлуке о законитости или уставности ових аката и по престанку њиховог важења, тј. утврдити да је општи акт донет за спровођење избора неуставан и незаконит (јер је очигледно зашао у домен законодавца, или је поједино питање уредио супротно Уставу и закону и сл.). Питање је дакле, да ли наведена Одлука у предмету УО-149/2014 истовремено значи (па и јемчи) да је за мериторно одлучивање Уставног суда о овим актима убудуће довољно да су таквим актима изазване штетне последице *in abstracto* (јер је неспорно да њихово постојање само по себи рађа сумњу у регуларност избора, те да их и због тога треба од стране Уставног суда огласити неуставним, односно незаконитим и по престанку њихове примене), без улажења Суда у то да ли је било конкретних повреда изборног права и изборних спорова изазваних применом таквог акта. Из појединих ставова изражених у образложењу Одлуке УО-149/2014 могао би се извући позитиван одговор, док из других следи сасвим супротан закључак: да Суд и даље стоји на становишту да се у поступку оцене темпоралних аката донетих за спровођење избора (који су окончани), нужно мора ући у сагледавање постојања конкретних штетних последица, да би Суд приступио оцени уставности, односно законитости ових аката у време важења. Следећи наведено, Суд је овога пута те штетне последице тражио и нашао на сасвим другој страни (а не као раније) – у доношењу истоветног Упутства за спровођење ванредних парламентарних избора расписаних за 24. април 2016. године. По нашем мишљењу, тешко се може прихватити исказани налаз Суда, односно став Суда да је новодонето Упутство непосредна штетна последица постојања и примене оспореног Упутства из 2014. године

у смислу Устава и Закона о Уставном суду, јер је Упутство из 2016. године самосталан правни акт, који није ни формалноправно ни суштински везан за Упутство из 2014. године. Примена оспореног Упутства могла је евентуално имати конкретне штетне последице на пребројавање гласова остварених на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија, тј. на регуларност избора спроведених на њеној територији, с тим што се, по мом мишљењу (које није усамљено ни у Суду) утврђивање штетних последица оваквих аката не може зауставити само и једино на утврђивању повреда конкретних субјективних права учесника изборног процеса. Незаконити општи акти за спровођење избора, због свог карактера и специфичности изборног процеса, те важности изборног права, јесу штетни и *in abstracto*, јер њихово постојање у правном поретку, може рађати сумњу у регуларност избора који се спроведу (или су спроведени) на основу таквих аката.

Укратко, Одлука Суда у предмету УО-149/2014, с једне стране, има своју добру страну, која се огледа у томе што је Уставни суд, ипак ушао у мериторно одлучивање о уставности и законитости општих аката донетих ради спровођења избора, па макар и *post festum*. Но, она истовремено има и изразито слабу страну, јер показује да није било уставноправних разлога да Уставни суд не поступа и у односу на Упутство из 2016. године. Уместо тога, Суд је у образложењу Одлуке УО-149/2014, Упутству из 2016. године придао значење које оно у суштини уопште нема – да је оно штетна последица Упутства из 2014. године. Тако утврђено значење наведеног Упутства противно је исказаним ставовима у нашој правној литератури и досадашњој пракси Суда о томе шта су штетне последице примене општих аката за које Суд утврди да нису у складу са Уставом, односно законом, а посебно са оним, до сада стално цитираним ставом Суда о конкретним штетним последицама примене аката који се доносе ради спровођења избора. У том делу образложење ове одлуке не само да има изричито формалистички приступ, већ оно, по мом мишљењу, није ни прикладно, а могло би се рећи да пати и од логичких мањкавости (Вид. посебно део IV ст. 3 до 6 Образложења).<sup>9</sup>

Дакле, опредељујући се само за одлуку којом се констатује да оспорено Упутство није било у складу са законом, у време важења, и не улазећи у коначну оцену Упутства из 2016. године, Суд је у суштини још увек остао везан и за своју досадашњу праксу – праксу касирања ове врсте прописа *post festum*. Овај предмет стицајем околности које су наступиле током његовог разматрања пред Судом, био је прилика да Суд значајно унапреди своју праксу, тј. оде корак даље, јер је по сопственој иницијативи могао извршити и оцену законитости Упутства за спровођење гласања на изборима за народне посланике, расписаних за 24. април 2016. године на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија („Службени гласник РС”, број 25/2016).<sup>10</sup> Ради се о актима истог доносиоца, под истим називом, о спорним одредбама са потпуно истоветном садржином у оба акта. Чињеницу постојања новодонетог Упутства са наведеним својствима, Суд је изричито утврдио у образложењу Одлуке УО-149/2014, у делу IV став 4. који гласи: „У конкретном случају, Уставни суд констатује да оспорено Упутство није формалноправно стављено ван снаге, упркос чињеници да је донето ново Упутство за спровођење гласања на изборима за народне посланике, расписаних за 24. април 2016. године, на територији

9 Тако се примера ради Суд није потрудио да образложи овај важан помак у уставној судској контроли ових аката (а што је законска, односно пословничка обавеза), већ се уместо тога позвао на разлоге који су сами по себи дискутабилни: да Упутство није изричито стављено ван снаге (иако је неспорно из његовог назива да се оно односи само на изборе расписане за 16. март 2014. године). Постојање новодонетог Упутства које се односи на ванредне парламентарне изборе расписане за 21. април 2016. године, са истом садржином, није навело Суд да поступи на исти начин, већ га Суд упркос таквој оцени садржане у Образложењу сопствене Одлуке оставља у правном поретку. Истовремено Суд је приписао правно дејство Одлуци у предмету УО-149/2014, које она не може имати, а то је да она „одемогућава доношење новог акта Републичке изборне комисије којима би се за будуће изборе прописивала правила исте садржине а која су у супротности са Законом о избору народних посланика”.

10 Суд је иначе, у ситуацијама када је оспорени акт у току поступка нормативне контроле престао да важи, обустављао поступак контроле по том акту, а покретао (по сопственој иницијативи) поступак за оцену уставности акта који је на снази. Најновији пример за такво поступање Суда јесте и предмет УЗ-367/2013, у коме је Суд обуставио поступак за оцену уставности одредаба члана 336. Закона о прекршајима (из 2013.) које су престале да важе, у току поступка оцене њихове уставности пред Судом, а по сопственој иницијативи покренуо поступак за оцену уставности новодонетих одредаба члана 336. Закона о прекршајима („Службени гласник РС”, бр. 65/13 и 13/16), доносећи потом Одлуку којом је утврдио њихову неуставност.

Аутономне покрајине Косово и Метохија („Службени гласник РС”, број 25/16), а које садржи иста правила о начину утврђивања начина гласања бирачких одбора и предаји изборног материјала након гласања прописана оспореним одредбама чл. 9. и 10. Упутства из 2014. године”. Суд је, дакле, стао код наведене констатације, уздржавши се да изреком утврди очигледну незаконитост истоветних одредаба Упутства из 2016. године. Да је тако поступио, Суд би деловао у складу са својом обавезом независног заштитника и чуvara супериорности Устава и закона у односу на друге опште акте, те највишег заштитника Уставом зајамченог изборног права грађана. Речју, у конкретном случају Суд је решавајући спор о законитости оспореног Упутства донетог за спровођење избора 2014. године, ушао у значајној мери – додуше посредно и мимо покренутог поступка и у оцењивање Упутства донетог 2016. године, тако што је у IV делу образложења Одлуке IУо-149/2014 изрекао јасан став и о незаконитости одговарајућих одредаба овог Упутства, али је ту и стао. Наведено поступање Суда довело је до тога да је и Одлука у предмету IУо-149/2014 изгубила у великој мери од свог значаја за будућу уставносудску праксу у овој области, а уз то је сама по себи отворила и додатна питања о уставноправним и другим разлозима за такво поступање Уставног суда. Овакво, па макар и нехотично поступање Суда, односно остављање Упутства из 2016. године ван контроле, а уз изричиту констатацију самог Суда исказану у образложењу Одлуке IУо-149/2014 да се ради о акту у којем су преузете одредбе чл. 9. и 10. Упутства из 2014. године за које је Суд изреком утврдио да су незаконите, указује на упорни опрез и

самоограничење Суда када је у питању контрола ове врсте аката. У бити, Суд се суздржао да то чини, вероватно из бојазни да би његова изричита одлука (у диспозитиву) о незаконитости и овог упутства могла бацити сенку на регуларност спровођења парламентарних избора 21. априла 2016. године. Суд се на овај начин  *nolens volens*, уздржао од вршења своје Уставом утврђене надлежности.

### III

Доношење Одлуке у предмету IУо-149/2014 је још једном потврдило, да спровођење уставносудске контроле општих аката који се доносе ради спровођења избора, због њихове специфичне природе и дејства на остваривање Уставом зајамченог изборног права грађана, захтева знатно другачије поступање и организовање Уставног суда, како би та контрола била делотворна. Такође, ова одлука је показала да се без постојања одговарајућих законских решења постављених на новим основама (попут оних која су делимично садржана и у предлаганим ставовима Комисије о поступању Суда у овој врсти уставних спорова) и њихове доследне примене у пракси Уставног суда, тешко може избећи стално колебање и опрез Суда о времену, смислу и дometу нормативне контроле општих аката донетих за спровођење избора.

У Београду, 7. децембра 2016. године

Судија Уставног суда,  
др Боса Ненадић, с.р.

## ПРАВОСУЂЕ

### 4348

На основу члана 13. алинеја 2. Закона о Високом савету судства („Службени гласник РС”, бр. 116/08, 101/10, 88/11 и 106/15), члана 57. ст. 1. и 2. и члана 68. Закона о судијама („Службени гласник РС”, бр. 116/08, 58/09, 104/09, 101/10, 8/12, 121/12, 124/12, 101/13, 111/14, 117/14, 40/15, 63/15, 106/15 и 63/16) и члана 7. став 1. тачка 5. Пословника о раду Високог савета судства („Службени гласник РС”, бр. 29/13 и 4/16),

Високи савет судства у саставу: Драгомир Милојевић, председник Високог савета судства, Бранислава Горавица, Мирољуб Томић, Саво Ђурђић, Иван Јовичић, Матија Радојичић, Славица Милошевић Газивода, изборни чланови из реда судија и проф. др Милан Шкулић, изборни члан из реда професора правног факултета, одлучујући о захтеву за престанак функције Живадинки Николић, судији Основног суда у Петровцу на Млави, на седници одржаној 15. новембра 2016. године, донео је

### ОДЛУКУ

#### о престанку судијске функције

#### I

Живадинки Николић, судији Основног суда у Петровцу на Млави, престаје судијска функција 1. јануара 2017. године, због навршења радног века.

#### II

Ову одлуку објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

Број 119-00-347/2016-01  
У Београду, 15. новембра 2016. године  
Председник Високог савета судства,  
Драгомир Милојевић, с.р.

### 4349

На основу члана 13. алинеја 2. Закона о Високом савету судства („Службени гласник РС”, бр. 116/08, 101/10, 88/11 и 106/15), члана 57. ст. 1. и 2. и члана 68. Закона о судијама („Службени гласник РС”, бр. 116/08, 58/09, 104/09, 101/10, 8/12, 121/12, 124/12, 101/13, 111/14, 117/14, 40/15, 63/15, 106/15 и 63/16) и члана 7. став 1. тачка 5. Пословника о раду Високог савета судства („Службени гласник РС”, бр. 29/13 и 4/16),

Високи савет судства у саставу: Драгомир Милојевић, председник Високог савета судства, Бранислава Горавица, Мирољуб Томић, Саво Ђурђић, Иван Јовичић, Матија Радојичић, Славица Милошевић Газивода, изборни чланови из реда судија и проф. др Милан Шкулић, изборни члан из реда професора правног факултета, одлучујући о захтеву за престанак функције Десанки Петровић, судији Привредног суда у Ваљевоу, на седници одржаној 15. новембра 2016. године, донео је

### ОДЛУКУ

#### о престанку судијске функције

#### I

Десанки Петровић, судији Привредног суда у Ваљевоу, престаје судијска функција 3. децембра 2016. године, због навршења радног века.

#### II

Ову одлуку објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

Број 119-00-368/2016-01  
У Београду, 15. новембра 2016. године  
Председник Високог савета судства,  
Драгомир Милојевић, с.р.