

ИЗБОРНОЈ КОМИСИЈИ ВИСОКОГ САВЕТА СУДСТВА

ЗА

ВИСОКИ САВЕТ СУДСТВА

Ресавска 42, Београд

На основу члана 30. став 3. Закона о Високом савету судства („Службени гласник РС“, број 10/23), члана 35. Пословника о раду Високог савета судства („Службени гласник РС“, број 110) и чл. 13. став 1. и 151. ст. 1. и 6. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16, 95/18 – аутентично тумачење и 2/23 – одлука УС)

Снежана Бјелогрић, кандидат за члана Високог савета судства из реда судија (у даљем тексту: жалилац), подноси

ЖАЛБУ

против

решења Изборне комисије Високог савета судства број 119-04-898/2025-02 од 11.10.2025. године о одбачају кандидационе пријаве због

- повреде правила поступка
- непримене, односно неправилне примене закона, другог прописа или општег акта
- због неправилног закључка о чињеничном стању

Образложење

У складу са Одлуком председника Високог савета судства од 24.9.2025. године о отпочињању поступка избора кандидата за изборног члана Високог савета судства из реда судија, Основни суд у Горњем Милановцу је 10.10.2025. године доставио Изборној комисији кандидациону пријаву судије Основног суда у Ивањици Снежане Бјелогрић, кандидата за изборног члана Високог савета судства из реда судија основних судова.

Изборна комисија је на седници одржаној 11.10.2025. године донела оспорено решење о одбачају кандидационе пријаве као недозвољене. У образложењу је констатовано да је пријава благовремена и потпуна али да жалилац, као члан постојећег сазива Високог савета судства, не испуњава услове за кандидовање у смислу одредаба чланова 16. став 2, 62. и 64. Закона о Високом савету судства и члана 8. Уставног закона за спровођење акта о промени Устава Републике Србије („Службени гласник РС“ број 115/2021; у даљем тексту: Уставни закон). Додатно, позивајући се на члан 15. Закона о Високом савету судства, Изборна комисија истиче и да жалилац не испуњава услове за кандидовање јер као члан Високог савета судства не врши судијску функцију у основном суду у моменту подношења кандидационе пријаве.

Дозвољеност жалбе

Уставом Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06, 115/21) зајемчено је свакоме *право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу* (члан 36. став 2).

Законом о Високом савету судства, Пословником о раду Високог савета судства и Правилником о начину рада Изборне комисије Високог савета судства („Службени гласник РС“ број 34/24) није прописано право жалбе против одлуке Изборне комисије Високог савета судства (у даљем тексту: Изборна комисија), која је радно тело Високог савета судства сагласно члану 19. став 1. Закона о Високом савету судства и која за свој рад одговара Високом савету судства сагласно члану 30. став 3. истог закона.

Истина, Законом о Високом савету судства није ни искључено право на жалбу против решења радног тела Високог савета судства (па ни Изборне комисије), као првостепеног органа.

Пословником о раду Високог савета судства прописано је да се *на сва питања која нису уређена законом, Пословником, правилником или другим актом Савета сходно примењују одредбе закона којим се уређује општи управни поступак* (члан 35).

Имајући у виду изложено, у конкретном случају се сходно примењују одредбе Закона о општем управном поступку, према којима *суданка има право на жалбу против решења донесеног у првом степену, ако законом није другачије прописано* (члан 13. став 1), односно *ако жалба није законом искључена* (члан 151. став 1), као и *право на приговор у случајевима утврђеним овим законом* (члан 13. став 2). Будући да у предметној правној ситуацији Законом о општем управном поступку није прописано право на приговор, Уставом зајемчено и законом дозвољено право на правно средство жалилац остварује овом жалбом.

Повреде правила поступка

- Решење Изборне комисије не садржи упутство о правном средству

Законом о општем управном поступку, одредбама члана 141, прописани су обавезни елементи решења у писаном облику: *увод, диспозитив (изрека), образложење, упућивање о правном средству, попис овлашћеног лица и печат органа или други вид потврде о аутентичности (став 1)*, као и то да се у *упућивању о правном средству суданка обавештава да ли против решења може да се изјави жалба или покрене управни спор. Ако може да се изјави жалба, упућивање садржи назив органа коме се жалба изјављује, назив органа коме се жалба предаје и у ком року, висину таксе која се плаћа и да жалба може да се изјави усмено на записник код органа против чије решење се изјављује. Ако може да се покрене управни спор, упућивање садржи назив и седиште суда коме се подноси тужба, рок у коме се подноси тужба и висину таксе која се плаћа* (став 5) и да: *Када није било никаквог упућивања или је било неопходно, суданка може да поднесе по важећим прописима* (став 6).

Дакле, у складу са сходном применом Закона о општем управном поступку, побијано решење Изборне комисије морало је имати поуку, односно упутство о правном средству, чак и уколико Изборна комисија сматра да жалба у предметном случају није дозвољена. Како побијано решење Изборне комисије не садржи упутство о правном средству, у складу са одредбом члана 183. став 1. тачка 11. Закона о општем управном поступку **ожалбено решење је ништаво.**

- Друге повреде поступка

Уставом Републике Србије зајемчено је свакоме право на једнаку законску заштиту, без дискриминације (чл. 21. и 36. став 1), као и право на правично суђење, према коме свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама (члан 32. став 1). Ово право обезбеђује се, између осталог, и јавношћу рада и поштовањем унапред прописаних и предвидивих правила.

У складу са тим, Законом о Високом савету судства (члан 34. став 4) и Правилником о начину рада Изборне комисије Високог савета судства (члан 27. став 4) прописано је да *Изборна комисија истовремено објављује све утврђене коначне листе кандидата заједно са личним и професионалним подацима и програмима кандидата, на интернет страници Савета*. Наведеним Правилником прописано је (члан 8) и да је *рад изборне комисије јаван* (став 1), те да се *јавношћу рада Изборне комисије осигурава*, између осталог, и *одржавањем јавних седница* (став 2).

Приликом претходног избора за чланове Високог савета судства из реда судија, Изборна комисија је установила добру праксу у погледу јавности рада на начин што је на самом почетку процеса јавно позвала све заинтересоване домаће и међународне организације да прате њен рад тако што ће делегирати посматраче, али и уредно обавештавала заинтересовану јавност о заказаним седницама комисије. Тако су организације попут Савета Европе, ОЕБС-а и Друштва судија имале прилику да непосредно прате рад Изборне комисије.

Упркос томе, овог пута Изборна комисија, није обавестила јавност ни о једној седници коју је заказала и одржала, односно седнице одржава затворене за јавност, па тако и у конкретном случају. Осим тога, Изборна комисија је већ у поступку кандидовања објавила личне и професионалне податке кандидата и, нарочито, њихове програме, било да је прогласила кандидатуру или да ју је одбацила. Тако је Изборна комисија, противно цитираним одредбама, објавила и програм жалиоца, чиме га је учинила доступним и ставила на располагање (за сачињавање њихових програма) осталим кандидатима којима је на тај начин поговорила у представљању, док је жалиоца ставила у неповољнији положај, чак и у ситуацији да његова жалба буде усвојена и кандидатура проглашена.

На описани начин, повредама процесних правила, повређено је право жалиоца на правично суђење.

Неправилна примена закона, другог прописа или општег акта

Приликом доношења решења Изборна комисија није правилно применила одредбе Устава и закона у погледу могућности кандидовања за члана Високог савета судства, сматрајући да је у питању поновни избор, као и у погледу вршења судијске функције током трајања мандата у Савету.

- Поновни избор за члана Високог савета судства

Устав ограничава изборно право судија на два начина, и то тако што *председници судова не могу бити бирани у Високи савет судства* (члан 151. став 6) и што *исти лице не може бити поново бирано у Високи савет судства* (члан 152. став 2). Закон о Високом савету судства прописује исто – да председник суда не може бити кандидат за члана Савета (члан 26. став 7) и да *изборни члан Савета не може бити поново биран на ту функцију* (члан 16. став 2), при чему проширује забрану кандидовања и на вршиоца функције председника суда (члан 26. став 7). Никакав други услов за кандидовање за члана Савета из реда судија није прописан. Штавише, одредбом члана 27. став 1. овог закона изричито је прописано да *кандидат за члана Савета из реда судија може бити сваки судија*.

Уставни закон прописује да Високи савет судства и Државно веће тужилаца настављају са радом до ступања на снагу прописа којима се избор њихових чланова и надлежности усклађују са амандманима, а да чланови тих тела (из реда судија, односно заменика јавних тужилаца) настављају да обављају функцију као чланови Високог савета судства и Високог савета тужилаштва у складу са Амандманима, до истека мандата на који су изабрани (члан 4. ст. 1. и 2). Наставак вршења функције оних функционера који су изабрани пре ступања на снагу Амандмана Уставни закон прописује и за председника Врховног касационог суда, председнике других судова, Републичког јавног тужиоца и друге јавне тужиоце (члан 8). Истовремено, за наведене функционере изричито је наведено да могу бити бирани на исте (то јест одговарајуће) функције, у складу са законима којима се њихов избор усклађује са Амандманима.

Закон о Високом савету судства прописује да *члан постојећег сазива Високог савета судства који је изабран из реда судија наставља да обавља функцију као члан Савета, до истека мандата на који је изабран* (члан 64. став 2), а да *за члана Савета у складу са одредбама овог закона може бити биран члан постојећег сазива Високог савета судства из реда адвоката и професора правног факултета* (члан 64. став 3), као и *члан прелиминарних сазива Високог савета судства* (члан 64. став 4).

Очигледно је да постоји правна празнина у погледу тога да ли члан постојећег сазива Високог савета судства из реда судија који је ту функцију обављао и пре ступања на снагу Амандмана може да буде изабран за члана Савета из реда судија у складу са важећим Законом о Високом савету судства. Ово стога што ни Устав, ни Уставни закон, као ни Закон о Високом савету судства, не уређују ту ситуацију. Они ту могућност не дозвољавају изричито, али је ни не забрањују. Уосталом, забрана не би ни могла бити прописана, јер би представљала **дискриминацију** (према члановима постојећег сазива Савета из реда судија, у односу на чланове постојећег сазива Савета из реда адвоката и професора правног факултета), која је Уставом забрањена.

Притом се мора имати у виду и уставна забрана повратног дејства закона и други општих аката (члан 197), према којој повратно дејство могу имати, *изузетно, само поједине одредбе закона, и то ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона*. Како при доношењу Закона о Високом савету судства није утврђен било какав општи интерес који би налагао повратно дејство тог закона у погледу избора чланова Савета из реда судија, све наведене одредбе могу важити само *ex nunc*, дакле само према оним члановима Савета из реда судија који су изабрани у складу са важећим Законом о Високом савету судства.

Правна празнина не може се тумачити простом језичком применом права, већ се мора тумачити смислено, логички (по аналогији), системски и телеолошки. Не улазећи у разлоге због којих је за једне чланове постојећег сазива Савета изричито прописана могућност избора за члана Савета,

а за друге није, одредбе Уставног закона и Закона о Високом савету судства треба тумачити пре свега имајући у виду разлоге за промену Устава и пратећих судских закона. Уставотворац, односно предлагач уставних промена, у Образложењу Акта о промени Устава РС („Службени гласник РС“, број 115/22 од 30. новембра 2021. године) наводи две групе разлога за промену Устава. Једну групу чине политичко – стратешки разлози (придруживање Европској унији), док је друга група разлога строго уставноправна: *Делом се заснива на слабосијима актуелној уставној индексџа из 2006. у делу о правосуђу, а делом на неојходносџи да се јосџијне виши ниво осџваривања у јракси фундаменџалној усџавној начела, начела владавине јрава, које, између осџалој, јрејјосџавља доследно уређену и сјроведену јогелу власџи, независносџ судсџива и судску зашџијџу Усџавом зајемчених људских јрава и слобода*. Дакле, један од два основна разлога, па самим тим и циља промене Устава, јесте потреба унапређења (јачања) независности судства и доследно уређена и спроведена подела власти.

Овај циљ свакако не би могао да буде остварен уколико би претходно наведене одредбе Устава, Уставног закона и Закона о Високом савету судства биле тумачене на штету судија – чланова Високог савета судства, односно ако би на тај начин професорима и адвокатима, па и председницима судова, који су изабрани од стране политичке (законодавне) власти било пружено више права него судијама. Не само да би била изиграна намера уставотворца да оснажи независност судства и судија, већ би судијама било повређено Уставом зајемчено **право на једнакост** (члан 21), јер би биле доведене у очигледно неравноправан положај и суштински дискриминисане у односу на професоре и адвокате којима је омогућено да се поново кандидују за члана Савета. Такође, судијама би било повређено и **право на учешће у управљању јавним пословима** прописано чланом 53 Устава на начин *да јрађани имају јраво да учесџвују у ујрављању јавним јословима и да јог једнаким условима сџуујају у јавне службе и на јавне функције*.

Неспорно је да поновни избор чланова Савета није могућ. Међутим, код одлучивања да ли је дозвољено члану постојећег сазива Савета из реда судија (изабраног за члана Савета у складу са раније важећим Законом о Високом савету судства) да се кандидује за члана Савета у складу са важећим Законом о Високом савету судства, неопходно је поћи од тога да ли се избор члана Савета из реда судија који је ту функцију обављао у тренутку промене Устава може сматрати „поновним избором“. Да би постојао поновни избор потребно је да је судија на ту функцију, у исто тело, већ био биран по важећим прописима. У конкретној ситуацији то није случај. Чланови постојећег сазива Савета из реда судија који су, на основу члана 4. став 2. Уставног закона, наставили да обављају функцију као чланови Високог савета судства у складу са Амандманима, **нису изабрани у складу са важећим Законом о Високом савету судства**. Они су били изабрани по раније важећим одредбама Устава и Закона о Високом савету судства („Службени гласник РС“ број 116/08-21, 101/10-5, 88/11-66, 106/15-62, 76/21-3) који је важио до почетка примене (11. мај 2023. године) сада важећег истоименог закона. То значи да су они били изабрани од стране другог субјекта (Народне скупштине) у сасвим друго (иако истоимено) тело. Друго тело, јер је оно имало другачији састав (министар правде и председник Одбора за правосуђе Народне скупштине, као чланови по функцији, и по један представник адвокатуре и професуре), другачију надлежност (предлагање судија на први избор, као и предлагање за избор председника судова и чланова Високог савета судства из реда судија, између осталог) и сасвим другачији начин избора. Дакле, у конкретном случају **не ради о поновном избору**. У складу са тим, једини чланови Савета који су бирани у складу са актуелним Уставом и законом јесу истакнути правници, те се само на њих и може применити забрана поновног избора, док на судије – чланове не може, јер би то било противуствано.

Примери оваког тумачења права, у ситуацији када је устав био промењен за време трајања мандата изабраних функционера, познати су у уставној пракси више држава (између осталог, Сједињених Америчких Држава, Француске, Немачке). У нашем правном систему такав је пример кандидовање Бориса Тадића на председничким изборима 2012. године. Он је, наиме, за председника Републике био изабран 2004, а затим 2008. године. Пошто Устав од 2006. године прописује да нико не може бити биран више од два пута за председника Републике (члан 116. став 3), било је постављено питање његовог права да се кандидује на председничким изборима 2012. године. Међутим, дошло се до закључка да се његов избор од 2004. године, пре доношења Устава од 2006. године, није могао сматрати првим избором у складу са касније донетим Уставом од 2006. године и да је он, у складу са одредбама новог Устава, први пут изабран 2008. године, те је 2012. године био у прилици да се кандидује за свој други мандат. На такво тумачење у међународној пракси и његову сагласност са међународним стандардима указује и Извештај Венецијанске комисије о временским ограничењима – Први део – Председници CDL-AD(2018)010 од 16/17 марта 2018. године (нарочито уводни компаративни део и закључци, ст. 127–129). У закључцима поменутог извештаја наводи се да такве измене „треба да производе дејство само за будуће носиоце функције, а не за „инкумбента“ (инкубент је носилац јавне функције у тренутку ступања на снагу измена устава), истиче се да иако ограничење „сабирања мандата“ може бити легитимно, јер мандат није „приватно власништво“ односно лично право функционера већ јавна дужност која уставом може бити ограничена, али се и забрањује ретроактивност без јасне „транзиционе норме“, односно истиче да **за ретроактивност мора постојати јасна уставна формулација**. Уколико тога нема, уставне норме не могу бити тумачене тако да имају ретроактивно дејство. Венецијанска комисија је више пута нагласила да у случају сумње, ограничење мандата треба тумачити *ex nunc*, како би се очувала правна сигурност и поверење у институције.

Осим тога, у поступку кандидовања за изборе чланова Високог савета тужилаштва из реда јавних тужилаца које се тренутно одвија, истовремено са „судским изборима“, 10.10.2025. године, истог дана када је жалилац поднео кандидациону пријаву, Изборна комисија Високог савета тужилаштва прогласила је кандидатуру Бориса Павловића, а 13.10.2025. године и кандидатуру Предрага Миловановића, обојице изборних чланова Високог савета тужилаштва из реда јавних тужилаца. Притом, Уставни закон и Закона о Високом савету тужилаштва на идентичан начин уређују одредбе о дозвољености кандидовања које је, прогласивши наведене кандидатуре, Изборна комисија Високог савета тужилаштва, на правиан начин тумачила и применила.

Оспореним решењем Изборна комисија је не само погрешно тумачила цитиране прописе, већ је правну празнину неправилно „попунила“ - **додавањем забране која није прописана и њеном ретроактивном применом**, супротно члану 197. Устава. Тиме су нарушена и уставна начела правне сигурности, правне једнакости, односно забране дискриминације из члана 21. Устава.

- Вршење судијске функције током трајања мандата члана Високог савета судства

Изборна комисија у ожалбеном решењу наводи да изборни члан Високог савета судства из реда судија не врши судијску функцију, позивајући се на члан 15. Закона о Високом савету судства који прописује да *изборни члан Савеза из реда судија не може вршити судијску функцију за време трајања мандата у Савезу*, па самим тим не испуњава услов да се кандидује за изборног члана Савета. Тумачење ове законске одредбе на дати начин је темељно погрешно и противречи смислу учешћа судија у раду Савета.

Наиме, Устав прописује сталност судијске функције на начин да *судијска функција њираје ог избора за судију док судија не наврши радни век* (члан 146. став 2) и не уређује никакав прекид у вршењу судијске функције током трајања мандата било члана Високог савета судства, било председника суда.

Управо овим питањем се бавио и Уставни суд када је одлучивао о спорној законској одредби да за време трајања мандата председник суда не може да обавља судијску дужност. У Одлуци ИУ 122/2002 од 13.02.2023. године („Службени гласник РС“, број 17/03), Уставни суд наводи да се *функција судије (се) не може искључити из функције председника, јер је у њој логички садржана будући да се председник бира међу судијама, а што значи да је у функцији председника садржана и функција судије, као непрекидавка и услов за председничку функцију. Осим што, Устав не предвиђа могућност пресанка судијске функције за време њирања мандата председника суда.*

Овакво образложење се може у потпуности применити на спојивост судијске функције са функцијом члана Високог савета судства из реда судија. Наиме, ако би судијска функција престајала моментом избора на функцију члана Савета, престајао би и основ по ком судија врши функцију у Савету, што би водило разрешењу. Поред тога, ако би овакво тумачење члана 15. Закона о Високом савету судства било прихваћено, чланови Високог савета судства би по истеку мандата морали поново бити бирани за судије суда из ког су изабрани у Високи савет судства, што није случај – судије се по истеку мандата, без поновног избора, враћају у суд и настављају вршење своје судијске функције. Чињеница је и да су на списку судија, који је објављен на интернет страници Високог савета судства, изборни чланови Савета из реда судија наведени као судије оних судова из којих су изабрани у Савет – дакле и Високи савет судства их посматра као судије које врше функцију у тим судовима.

Осим тога, и судија који је удаљен са судијске функције, из било ког разлога, врши судијску функцију у суду за који је изабран, све до њеног престанка и такође би имао право да се кандидује, као и судија који је одлуком Савета упућен да ради у Савет, Министарство правде, Правосудну академију или неку међународну организацију у области правосудја, у складу са Законом о судијама.

И напослетку, треба рећи и то да идентична одредба о неспојивости вршења функције постоји и у Закону о Високом савету тужилаштва, па је и поред тога Изборна комисија Високог савета тужилаштва није сматрала препреком за кандидатуру и није је протумачила на начин како је то сасвим погрешно учинила Изборна комисија Високог савета судства у случају жалиоца. Циљ те норме је био да ослободи члана Савета обављања послова у суду/тужилаштву док му траје мандат, а не да га лиши судијске функције.

Дакле, при оцени допуштености кандидовања за Високи савет судства у конкретном случају Изборна комисија је требало да цени да ли је кандидат судија, у складу са одредбом члана 27. став 1. Закона о Високом савету судства, а чињеница је да јесте, судија; да ли га је предложила седница свих судија према врсти и степену суда у којем судија врши судијску функцију, тј. седница свих судија основног суда, а јесте, с обзиром да је кандидата предложила седница свих судија Основног суда у Горњем Милановцу; и да ли постоји било који од законом прописаних разлога који изричито забрањује кандидатуру (председник суда, вршилац функције председника суда, поновни кандидат према одредбама уставних амандмана), а не постоји.

Имајући у виду све напред наведено, као и неопходност за хитним поступањем, жалилац ставља предлог да Изборна комисија Високог савета судства, у складу са одредбама чл. 163. став 1. и 165. став 1. Закона о општем управном поступку, у вези са одредбама члана 2. Правилника о начину рада Изборне комисије Високог савета судства и члана 35. Пословника о раду Високог савета судства, донесе

РЕШЕЊЕ

УСВАЈА СЕ жалба па се **ПОНИШТАВА** решење Изборне комисије Високог савета судства број 119-04-898/2025-02 од 11.10.2025. године и проглашава **кандидатура Снежане Бјелогрић, као благовремена, потпуна и дозвољена**

или

да жалбу достави Високом савету судства коме се ставља предлог да у складу са чл. 171. и 183. Закона о општем управном поступку, у вези са чланом 35. Пословника о раду Високог савета судства и чл. 447 ст.2, 449 ст. 3 и 5. Закона о извршењу и обезбеђењу, донесе

РЕШЕЊЕ

УСВАЈА СЕ жалба па се **ПОНИШТАВА** решење Изборне комисије Високог савета судства број 119-04-898/2025-02 од 11.10.2025. године и **ПРОГЛАШАВА** кандидатура Снежане Бјелогрић, судије Основног суда у Ивањици, за изборног члана Високог савета судства из реда судија основних судова

или

УСВАЈА СЕ жалба па се **ПОНИШТАВА** решење Изборне комисије Високог савета судства број 119-04-898/2025-02 од 11.10.2025. године и **НАЛАЖЕ** Изборној комисији Високог савета судства да поново одлучи о кандидационој пријави кандидата Снежане Бјелогрић, судије Основног суда у Ивањици, за изборног члана Високог савета судства из реда судија основних судова

а имајући у виду ненакнадиву штету која може наступити да донесе и

РЕШЕЊЕ

ОДРЕЂУЈЕ СЕ привремена мера којом се прекида поступак избора кандидата за изборног члана Високог савета судства из реда основних судова до доношења правноснажне одлуке о кандидационој пријави кандидата Снежане Бјелогрић, судије Основног суда у Ивањици, за изборног члана Високог савета судства из реда судија основних судова.

У Београду

20.10.2025. године

Подносилац жалбе

Снежана Бјелогрић