

УСТАВНИ СУД

Београд

Булевар краља Александра 15

На основу члана 75 Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013 – одлука УС, 103/2015 – др.закон, 10/2023 и 92/2023)

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

ЗАХТЕВ ЗА ОДЛУЧИВАЊЕ О ИЗБОРНОМ СПОРУ

због

**неправилности у поступку за избор изборног члана Високог савета судства из реда судија,
која је битно утицала на изборни резултат**

Образложење

Председник Високог савета судства је дана 24.9.2025. године донео Одлуку о отпочињању поступка избора кандидата за изборног члана Високог савета судства из реда судија, и то из Врховног суда, виших судова, привредних судова и Привредног апелационог суда, основних судова и прекршајних судова и Прекршајног апелационог суда.

Доказ: Одлука председника Високог савета судства број 119-01-861/2025-01 од 24.9.2025. године

У складу са наведеном одлуком председника Високог савета судства, Основни суд у Горњем Милановцу је 10.10.2025. године доставио Изборној комисији Високог савета судства кандидациону пријаву судије Основног суда у Ивањици Снежане Бјелогрић (која је кандидатуру прихватила), кандидата за изборног члана Високог савета судства из реда судија основних судова.

Изборна комисија је на седници одржаној 11.10.2025. године донела решење број 119-04-898/2025-02 од 11.10.2025. године о одбачају кандидационе пријаве као недозвољене.

У образложењу је констатовано да је пријава благовремена и потпуна али да кандидат, овде подносилац захтева, 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 („Службени гласник РС“ број 10/2023) 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.

Означено решење Изборне комисије не садржи поуку о правном леку.

Доказ: решење Изборне комисије Високог савета судства број 119-04-898/2025-02 од 11.10.2025. године

Надлежност Уставног суда

Законом о Високом савету судства, који прописује поступак за избор члана Високог савета судства из реда судија, није предвиђен правни лек против решења о одбацивању кандидационе пријаве кандидата, па, дакле, ни надлежност одређеног суда за одлучивање о повреди изборног права бирача у тој, почетној фази изборног поступка, те је за одлучивање о предметном изборном спору, у складу са одредбом члан 75 Закона о Уставном суду, надлежан Уставни суд.

Подносилац захтева, као судија Основног суда у Ивањици, има својство бирача и своје активно бирачко право је остварила гласањем на изборима за члана Високог савета судства из реда судија основних судова одржаним 28. јануара 2026. године, на бирачком месту у Вишем суду у Чачку.

Доказ: прибавити извештај Изборне комисије

Одбацивањем кандидационе пријаве подносиоцу захтева је повређено пасивно бирачко право гарантовано чланом 52 Устава Републике Србије и право на учешће у управљању јавним пословима прописано чланом 53 Устава на начин да грађани имају право да учествују у управљању јавним пословима и да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције.

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 Републике Србије („Службени гласник РС“ број 98/2006 и 115/21 - амандмани) ограничава пасивно изборно право судија на два начина и то тако што 1) *председници судова не могу бити бирани у Високи савет судства* (члан 151. став 6) и што 2) *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 њу 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 њосџојећеї сазива Високої савейџа судсџива који је изабран из реда судија насџавља да обавља функцију као члан Савейџа, до исџека мандаџа на који је изабран* (члан 64. став 2), а да за *члана Савейџа у складу са одредбама ової закона може биџи биран члан њосџојећеї сазива Високої савейџа судсџива из реда адвокџа и ѝрофесора ѝравної факулџейџа* (члан 64. став 3), којих у моменту доношења, ступања на снагу и почетка примене закона није ни било у Савету јер им је функција раније престала истеком мандата, *као и члан ѝреѝходних сазива Високої савейџа судсџива* (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 да их је у тренутку доношења закона било), 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 ѝоједине одредбе закона, и то ако ѝо налаже ѝџџи ѝџџерес уџврђен ѝри 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 аналогiji), 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 слабосџима акџуелної усџавної ѝкексџа из 2006. у делу о ѝравосуђу, а делом на неѝходносџи да се ѝосџиџне виџи ниво осџваривања у ѝракси фундаменџалної усџавної начела, начела владавине ѝрава, које, између осџалої, ѝреѝѝосџавља доследно уређену и сѝроведену ѝогелу власџи, независносџ судсџива и судску заџџиџију Усџавом зајемчених људских ѝрава 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 по слову закона 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 *грађани имају право да учесују у управљању јавним пословима и да под једнаким условима сусрећују 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 (10. 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 се **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 противуставно.

Примери оваквог 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.

- Поступање Високог савета тужилаштва у истој чињеничној и правној ситуацији

У поступку кандидовања за изборе чланова Високог савета тужилаштва из реда јавних тужилаца које се одвијао 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 Закон о Високом савету тужилаштва на идентичан начин уређују одредбе о дозвољености кандидовања јавних тужилаца које је, прогласивши наведене кандидатуре, Изборна комисија Високог савета тужилаштва, на правилан начин тумачила и применила.

Доказ: решења Изборне комисије Високог савета тужилаштва А бр.887/25 од 10.10.2025. године и А бр. 895/25 од 13.10.2025. године

Такође, Уставни суд у образложењу Одлуке број VIII У-265/2025 од 15.1.2026. године (стр. 43), којом је одлучио о жалбама јавних тужилаца против решења Високог савета тужилаштва којим су одбијени приговори у вези са изборним поступком, констатује „да је Изборна комисија Високог савета тужилаштва на седници одржаној 13.10.2025. године донела решење А број 895/25 којим је Предраг Миловановић, јавни тужилац у Другом основном јавном тужилаштву у Београду, проглашен за кандидата за изборног члана Високог савета тужилаштва из реда јавних тужилаца, на кандидационој листи за основна јавна тужилаштва. С тим у вези, Уставни суд указује и да је у поступку одлучивања по изјављеним приговорима који се непосредно односе на изборни поступак у коме је један од тренутних изборних чланова Високог савета тужилаштва учествовао као кандидат.....“

Дакле, Уставни суд такође стоји на становишту да је члановима Високог савета тужилаштва, а самим тим и члановима Високог савета судства, с обзиром да су уставне и законске одредбе идентичне, дозвољено учешће у актуелним изборима за Савете, који се први пут спроводе у складу са новим уставним и законским решењима и не сматра да тиме што кандидат врши функцију члана Савета у актуелном сазиву не врши тужилачку/судијску функцију, како то

погрешно Изборна комисија Високог савета судства тумачи, за разлику од Изборне комисије Високог савета тужилаштва.

- 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 Савета из реда судија не може вршити судијску функцију за време трајања мандата у Савету*, 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 траје од 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 претпоставка и услов за председничку функцију. Осим тога, Устав не предвиђа могућност прелазанка судијске функције за време трајања 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, а чињеница је и да је кандидат – подносилац захтева уписан у бирачки списак за Основни суд у Ивањици, те да је, као судија тог суда, гласао на бирачком месту одређеном, између осталог и за Основни суд у Ивањици - у Вишем суду у Чачку. Дакле, Изборна комисија признаје кандидату - подносиоцу захтева активно бирачко право у складу са чињеницом да за време трајања мандата у Високом савету судства судијску функцију врши у Основном суду у Ивањици, али не признаје пасивно бирачко право, уз образложење да у том суду не врши судијску функцију.

Изборна комисија би требало да зна да 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 да би такође имао право да се кандидује, као и судија који је одлуком Савета, у складу са Законом о судијама, упућен да ради у Савет, Министарство правде, Правосудну академију или неку међународну организацију у области правосуђа.

И напоследку, 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 подносиоца овог захтева. Циљ те норме је био да ослободи члана Савета обављања послова у суду/тужилаштву док му траје мандат, а не да га лиши судијске/тужилачке функције.

Такође, означено решење Изборне комисије има и формални недостатак који га чини ништавим, јер не садржи поуку о правном леку, због чега је ништаво у складу са одредбом члана 183. став 1. тачка 11. Закона о општем управном поступку, који се сходно примењује на рад Високог савета судства и његових радних тела, у складу са одредбом члана 35 Пословника о раду Високог савета судства.

Допуштеност кандидовања

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;
- 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.

Дакле, 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.

Доношењем оспореног решења нарушена су уставна начела правне сигурности, правне једнакости, односно забране дискриминације из члана 21. Устава.

На изборима одржаним 28.1.2026. године, из реда судија основних судова, победила је судија Јелена Гајић са освојених 411 гласова, док су остали кандидати освојили следећи број гласова – судија Александар Јовановић 326, судија Милица Скоко 200, судија Братислава Коловић Недељковић 102, судија Драгана Митрић Савић 69, судија Радоје Миловановић 32 и судија Марко Стошић 21 глас.

Доказ: Утврђени резултати избора за чланове Високог савета судства од стране Изборне комисије

Подносилац захтева је на претходним изборима за изборног члана Високог савета судства из реда судија, са 14 противкандидата, освојила највећи број гласова (226), како на нивоу основних и прекршајних судова, као своје изборне базе, тако и у односу на остала четири изабрана члана Високог савета судства, при чему треба имати у виду да судије које су биране на први, трогодишњи мандат, за разлику од последњих избора, нису имале бирачко право.

Имајући у виду све напред наведено, као и неопходност за хитним поступањем, подносилац захтева ставља предлог да Уставни суд, на основу одредби члана 45 ст.1 тачка 7 и члана 77 Закона

о Уставном суду, с обзиром да је незаконито онемогућавање кандидатуре подносиоцу захтева, извесно битно утицало на изборни резултат на изборима за изборног члана Високог савета судства из реда судија основних судова, донесе следећу

ОДЛУКУ

ПОНИШТАВА СЕ решење Изборне комисије Високог савета судства број 119-04-898/2025-02 од 11.10.2025. године којим је повређено изборно право – пасивно бирачко право подносиоца захтева судије Снежане Бјелогрић, кандидата за изборног члана Високог савета судства из реда судија основних судова, грантовано одредбом члана 52 Устава.

ПОНИШТАВАЈУ СЕ Утврђени резултати избора за чланове Високог савета судства од стране Изборне комисије у погледу листе кандидата за основне судове и **НАЛАЖЕ** Високом савету судства да у року од десет дана понови изборе за изборног члана Високог савета судства из реда основних судова.

У Београду

11.2.2026. године

Подносилац захтева

Снежана Бјелогрић

Прилози:

1. Одлука председника Високог савета судства број 119-01-861/2025-01 од 24.9.2025. године
2. Решење Изборне комисије Високог савета судства број 119-04-898/2025-02 од 11.10.2025. године
3. Решења Изборне комисије Високог савета тужилаштва А бр.887/25 од 10.10.2025. године и А бр. 895/25 од 13.10.2025. године
4. Утврђени резултати избора за чланове Високог савета судства од стране Изборне комисије

(сви докази доступни су на сајту Високог савета судства и Високог савета тужилаштва)