



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
УПРАВНИ СУД
Одељење у Нишу
II-12 У 4639/25
09.10.2025. године
БЕОГРАД

У ИМЕ НАРОДА

Управни суд, у већу састављеном од судија: Ненада Стојановића, председника већа, Снежане Петровић и Јелене Ђорић Вујачић, чланова већа, са судијским помоћником Димитријем Адамовићем, као записничарем, одлучујући у управном спору по тужби тужиоца Михајла Цветковића из Ниша, Карпатска 16, одборника Скупштине града Ниша, кога заступа пуномоћник Миодраг Ленић, адвокат из Ниша, Сретена Стефановића 14, ради поништаја решења туженог органа Скупштине града Ниша, број 391-40/2025-02 од 30.04.2025. године, у предмету народне иницијативе, у нејавној седници већа, одржаној дана 09.10.2025. године, донео је

ПРЕСУДУ

Тужба **СЕ УВАЖАВА, ПОНИШТАВА** решење тужене Скупштине града Ниша, број 391-40/2025-02 од 30.04.2025. године и предмет **ВРАЋА** туженој на поновно одлучивање.

Образложење

Оспореним решењем, ставом првим диспозитива, одбацује се Предлог Народне иницијативе број 06-877/2024-02 од 10.12.2024. године. Ставом другим диспозитива оспореног решења, одређено је да се решење доставља Иницијативном одбору за спровођење Народне иницијативе.

У тужби поднетој преко пуномоћника Управном суду дана 30.05.2025. године, тужилац оспорава законитост решења туженог органа из свих законом прописаних разлога. Позива се на одредбе члана 60. Закона о референдуму и народној иницијативи, наводећи да је истим уређен чин верификације предлога народне иницијативе, а затим цитира одредбе чланова 48, 57 и 59. истог закона, наводећи да у конкретном случају нису испуњени услови да о предлогу одлучује Скупштина града, јер из члана 60. Закона произлази да о верификацији одлучује председник, а да предлог износи колегијалном органу једино уколико и након враћања иницијативни одбор остане при поднетом предлогу. Истиче да предлог није у супротности са чланом 48. Закона о референдуму и народној иницијативи, да се ради о предлогу који би решио финансирање уџбеника и уџбеничких комплета и обезбеђивање пет свезака А5

формата за ученике јавних основних школа на територији града Ниша, те да наведено не значи да се ради о одлуци о буџету у смислу одредбе члана 48. наведеног закона, што тужени орган наводи као разлог за одбацивање предлога. Указује на одлуке појединих локалних самоуправа везаних за финансирање уџбеника, те указује и на пресуду Управног суда У 11635/24 од 23.01.2025. године. Предлаже суду да тужбу уважи, поништи оспорено решење и предмет врати на поновно одлучивање, као и да Суд обавезе тужени орган да тужиоцу надокнади трошкове управног спора према трошковнику који је у тужби определио.

Одговор на тужбу у овом спору доставило је Правобранилаштво града Ниша, са приложеним овлашћењем које је дато од стране председника Скупштине града Ниша Правобранилаштву града, на основу члана 40. и 75. Статута града Ниша ("Службени лист града Ниша", број 88/08, 143/16 и 18/19). Имајући у виду да је одредбом Статута из члана 75. прописано, у ставу првом, да је Правобранилаштво орган који обавља послове правне заштите имовинских права и интереса Града у складу са Уставом, законом и другим општим актима, то Суд у овом предмету народне иницијативе није посебно разматрао наводе предметног одговора на тужбу.

Одлучујући о поднетој тужби, која је дозвољена, благовремена и изјављена од овлашћеног лица сагласно одредби члана 74. Закона о референдуму и народној иницијативи ("Службени гласник РС", бр. 111/21 и 119/21), по оцени навода тужбе, оспореног решења и списка предмета, Управни суд је нашао да је тужба основана.

Из стања у списима произлази да је иницијативни одбор дана 10.12.2024. године председнику Скупштине града Ниша поднео предлог грађанске иницијативе који је заведен под бројем 02-877, у коме је наведено да иницијатива има за циљ доношење одлуке Скупштине града Ниша која би решила питање финансирања уџбеника и уџбеничких комплета за ученике јавних основних школа на територији града Ниша, као и обезбеђивање по пет свезака А5 формата за сваког ученика. Након тога је председник Скупштине града Ниша дописом од 24.12.2024. године обавестио подносиоце предлога – Иницијативни одбор, да ће, у складу са чланом 60. став 4. Закона о референдуму и народној иницијативи, предлог Народне иницијативе уврстити у Предлог дневног реда наредне седнице Скупштине града. Такође, из стања у списима произлази да је за 8. седницу Скупштине града Ниша Предлог народне иницијативе уврштен у Дневни ред седнице под тачком 40, док се из записника са те седнице види да је о тој тачки дневног реда вођена дискусија, али не и садржина исте, да је утврђен кворум од 39 одборника и да је председник констатовао да су одборници одбацили предлог народне иницијативе 02-877, јер је 6 одборника гласало "за", 0 одборника гласало "против" и 0 одборника било "уздржано". Скупштина града Ниша је, како произлази из увода оспореног решења, донела овде оспорено решење на основу одредбе члана 60. став 7. Закона о референдуму и народној иницијативи ("Службени гласник РС", бр. 111/2021 и 119/2021) и одредбе члана 37. став 1. тачка 28. Статута града Ниша ("Службени лист града Ниша", број 88/2008, 143/2016 и 18/2019). За одлуку из диспозитива тужени орган се у образложењу позива на одредбе члана 60. Закона о референдуму и народној иницијативи, а затим, цитирајући члан 48. истог закона наводи да предмет предлога народне иницијативе, како је формулисан, јесте питање буџета, а доношење такве одлуке није могуће без доношења одлуке о буџету.

Наводи да је доношење одлуке која је предмет Предлога народне иницијативе у супротности са Одлуком о буџету града Ниша за 2025. годину ("Службени лист града Ниша", број 144/24), којом нису предвиђена средства за наведену намену, те да је Скупштина града Ниша нашла да је неспорно да се предмет народне иницијативе реализује одлуком о буџету града Ниша, али да члан 48. Закона о референдуму и народној иницијативи прописује да предмет народне иницијативе не може да буде одлука о буџету. Такође, наводи и да је беспредметно доношење одлуке која је предмет предлога народне иницијативе због најављеног састанка представника органа града Ниша и Владе Републике Србије у циљу обезбеђивања субвенција у буџету Републике Србије за доношење одлуке о бесплатним учбеницима за све ученике од првог до осмог разреда основних школа. Позивајући се у образложењу оспореног решења још и на одредбе Закона о локалној самоуправи, којима је прописана надлежност јединица локалне самоуправе и њених органа, тужени орган је донео одлуку као у диспозитиву.

Одредбом члана 56. Закона о референдуму и народној иницијативи (Службени гласник РС", бр. 111/2021 и 119/2021), прописано је да, народном иницијативом грађани предлажу доношење, измену, допуну или престанак важења Устава, закона, других прописа и општих аката из надлежности Народне скупштине, односно статута, других прописа и општих аката из надлежности скупштине аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и подносе друге предлоге у складу са Уставом и законом, односно статутом аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Одредбом члана 57. став 1. наведеног закона прописано је да се народна иницијатива може поднети у облику: општег предлога за доношење, измену, допуну или престанак важења одговарајућег акта или за решавање одређеног питања, с тим да се из предлога јасно виде правци промена, односно решења које се предлаже (општа иницијатива) (тачка 1)), или конкретног предлога за доношење, измену или укидање одговарајућег акта, са израђеним предлогом правног акта и образложењем (конкретизована иницијатива)(тачка2)). Ставом 2. истог члана закона прописано је да кад је предмет народне иницијативе акт којим се предлаже измена или допуна одређеног правног акта, измене морају бити припремљене тако да су усклађене са делом правног акта који се не мења и остаје на снази и да заједно чине правно и логички усклађену целину, док је ставом 3. прописано да општи и конкретизован предлог из става 1. овог члана може бити поднет и ради спровођења референдума.

Одредбама члана 59. истог закона прописано је да иницијативни одбор формулише предлог у једном од облика предвиђених чланом 57. овог закона, потписује га и подноси скупштини надлежној за доношење акта, односно за решавање питања, ради обавештавања и верификације предлога (став 1.). Предлог се може поднети у писменој или електронској форми (став 2.). Ако се предлог подноси ради спровођења референдума, у предлогу се обавезно наводи и предлог референдумског питања са понуђеним одговорима (став 3.). Предлог достављен у електронској форми мора бити потписан квалификованим електронским потписом чланова иницијативног одбора, односно у складу са уредбом којом се уређује електронска народна иницијатива (став 4.). Предлог обавезно садржи податке о личности чланова иницијативног одбора (име и презиме, пребивалиште, адреса) који се објављују после верификације предлога (став

5.). Предлог се евидентира у евиденцији примљених предлога и о његовом пријему се иницијативном одбору издаје потврда (став 6.). Од момента подношења предлога, предлог се не може допуњавати и мењати, осим ради отклањања недостатака у поступку верификације предлога (став 7.).

Одредбама члана 60. истог закона, прописано је да председник скупштине којој је иницијативни одбор поднео предлог утврђује да ли је предлог формулисан у складу са чл. 48, 57. и 59. овог закона и да ли се односи на питања из надлежности скупштине и, ако то јесте случај, обавештава о томе иницијативни одбор у року од 15 дана (став 1). Уколико нису испуњени услови прописани овим законом, председник скупштине одређује накнадни рок од 15 дана иницијативном одбору за отклањање недостатака (став 3). Ако иницијативни одбор остане при поднетом предлогу, а председник скупштине сматра да поднети предлог није формулисан у складу са чл. 48, 57. и 59. овог закона или да се не односи на питања из надлежности скупштине, дужан је да тај предлог уврсти у предлог дневног реда прве наредне седнице скупштине и о томе обавести иницијативни одбор (став 4). Скупштина може одлучити да верификује или одбаци поднети предлог, а председник скупштине обавештава иницијативни одбор о одлуци скупштине у року од седам дана од дана доношења одлуке (став 7). Ако председник скупштине односно скупштина не поступи у складу са ст. 1, 3. и 7. овог члана, сматраће се да је предлог верификован (став 8).

Одредбом члана 74. Закона о референдуму и народној иницијативи, прописано је да иницијативни одбор, народни посланици, посланици у скупштини аутономне покрајине и одборници у скупштини јединице локалне самоуправе могу поднети тужбу Управном суду ако сматрају да је скупштина неправилно поступила приликом одлучивања из члана 60. став 7. и члана 67. став 6. овог закона.

Код описаног чињеничног и правног стања ствари, према оцени Управног суда, основано се тужбом указује на незаконитост оспореног решења, јер оспорено решење не садржи правно прихватљиво образложење у погледу прописа, чињеница и разлога који представљају основ за доношење решења о одбацивању предлога народне иницијативе формулисане на начин како је то наведено у предлогу од 10.12.2024. године. Наиме, из увода оспореног решења произлази да је исто донето на основу одредбе члана 60. став 7. Закона о референдуму и народној иницијативи, међутим, у конкретном случају, образложење оспореног решења не садржи разлоге у смислу цитираних одредаба члана 60. Закона о референдуму и народној иницијативи, којима је уређен поступак верификације предлога за остваривање народне иницијативе и према којим верификацију предлога врши председник скупштине односно скупштина уколико председник скупштине сматра да предлог не испуњава услове прописане овим законом, а иницијативни одбор остане при поднетом предлогу, односно не отклони недостатке на које је председник скупштине указао. Тужени орган не даје разлоге у погледу наведеног нити указује на доказе из којих произлази да је поступак који је претходио доношењу оспореног решења спроведен сагласно одредбама члана 60. Закона о референдуму и народној иницијативи. Притом, у списима се налази обавештење председника Скупштине града Ниша од 24.12.2024. године из ког произлази да је обавестио подносиоце предлога – Иницијативни одбор, да ће, у складу са чланом 60. став 4. Закона о референдуму и народној иницијативи, предлог Народне иницијативе

уврстити у Предлог дневног реда наредне седнице Скупштине града, али без навођења да је претходно поступио у складу са својим овлашћењима из члана 60. Закона. Поред тога, тужени орган наводи констатацију да је за верификацију предлога народне иницијативе потребно утврдити да ли је предлог формулисан у складу са члановима 48, 57. и 59. Закона, а затим, позивајући се на члан 48. Закона наводи да је неспорно налажење да се предмет народне иницијативе реализује Одлуком о буџету града Ниша, као и да је предлог у супротности са Одлуком о буџету града Ниша за 2025. годину (“Службени лист града Ниша,” број 144/2024), те да предмет народне иницијативе не може да буде одлука о буџету. Овакво навођење туженог органа се, према оцени Суда, не може прихватити као правилно, с обзиром на то да наведени предлог народне иницијативе, који је предмет одлучивања у овом поступку, не представља одлуку о буџету која је општи акт који доноси скупштина јединице локалне самоуправе и која прописује приходе и расходе града у одређеној години, па се не ради о акту из члана 48. Закона који не би могао бити предмет народне иницијативе. Наводи туженог органа из образложења оспореног решења којима се указује на састанак представника Града и Републике чије се одржавање очекује, због чега расправу о предлогу народне иницијативе тужени орган сматра беспредметном, не могу бити од утицаја на другачију оцену законитости оспореног решења, с обзиром на то да тужени орган овим наводима описује будућу ситуацију која би се евентуално могла догодити, али у моменту одлучивања о предлогу наведено је без утицаја.

У поновном поступку надлежни орган је дужан да донесе ново на закону засновано решење при чему је везан правним схватањем и примедбама суда у погледу поступка датим у овој пресуди на основу члана 69. став 2. Закона о управним споровима (“Службени гласник РС”, број 111/09), на чију сходну примену упућује одредба члана 76. Закона о референдуму и народној иницијативи.

Са изнетих разлога, Управни суд је на основу одредаба члана 40. став 1. и 2. Закона о управним споровима (“Службени гласник РС”, број 111/09), које сходно примењује на основу одредбе члана 76. Закона о референдуму и народној иницијативи, одлучио као у диспозитиву ове пресуде.

Суд није посебно одлучивао о захтеву тужиоца за накнаду трошкова судског поступка пред Управним судом, због тога што питање накнаде трошкова није прописано Законом о референдуму и народној иницијативи. Чињеница да је одредбом члана 76. наведеног закона, прописано да суд у поступку одлучивања по тужби поднетој у складу са овим законом сходно примењује одредбе закона којим се уређује поступак у управним споровима, није од значаја за одлучивање о захтеву за накнаду трошкова судског поступка истакнутог у тужби, будући да Закон о управним споровима, не садржи одредбе којима се регулише накнада трошкова спора, већ се приликом одлучивања о трошковима управног спора, према одредби члана 74. Закона о управним споровима, сходно примењују одредбе закона којим се уређује парнични поступак. Имајући у виду да Управни суд у овом поступку по тужби, сагласно члану 76. Закона о референдуму и народној иницијативи, сходно примењује одредбе закона којима се уређује поступак у управним споровима, то се о трошковима не може одлучивати ни сходном применом одредаба Закона о парничном поступку (“Службени гласник РС”, број 72/11...10/23), јер се тај закон сходно примењује само на питања поступка која нису уређена Законом о управним споровима, али не и на питања која се

тичу примене одредаба Закона о референдуму и народној иницијативи. Како је одредбама Закона о управним споровима изричито прописано да се на питања поступка, у које спадају и трошкови управног спора, сходно примењују одредбе Закона о парничном поступку то, према налажењу суда, у овом спору чији је предмет народна иницијатива, нема законом прописаних услова да се одлучује и о трошковима спора иницираног тужбом пред Управним судом.

ПРЕСУЂЕНО У УПРАВНОМ СУДУ
Дана: 09.10.2025. године, II-12 У 4639/25

Записничар
Димитрије Адамовић, с.р.

Председник већа-судија
Ненад Стојановић, с.р.

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Дејан Ђурић

СР

