



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
УПРАВНИ СУД
Одељење у Нишу
II-13 У 4580/25
24.10.2025. године
БЕОГРАД

У ИМЕ НАРОДА

Управни суд, у већу састављеном од судија: Ненада Стојановића, председника већа, Јелене Ђорић Вујачић и Снежане Петровић, чланова већа, са судијским помоћником Миленом Антић, 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 391-39/2025-02 од 30.04.2025. године, у предмету народне иницијативе, у нејавној седници већа, одржаној дана 24.10.2025. године, донео је

ПРЕСУДУ

Тужба **СЕ УВАЖАВА, ПОНИШТАВА** решење тужене Скупштине града Ниша, број 391-39/2025-02 од 30.04.2025. године и предмет **ВРАЋА** туженој на поновно одлучивање.

Образложење

Оспореним решењем, ставом првим диспозитива, одбацује се Предлог Народне иницијативе број 06-643/2024-02 од 25.09.2024. 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. Истиче да је предлог народне иницијативе већ био одбачен решењем туженог органа 06-963/2024-9-02 од 29.11.2024. године, које је поништено пресудом Управног суда II-1 У 11635/24 од 23.01.2025. године и предмет враћен туженој на поновно одлучивање, да тужени орган није поступио по наведеној пресуди и да је поново донео оспорени акт погрешном применом Закона о референдуму и народној иницијативи, позивајући се на одредбе чланова 48, 57. и 59. наведеног Закона

и налазећи да је предметна иницијатива заправо одлука о буџету, те да тужени погрешном интерпретацијом чина верификације иницијативе онемогућава подносиоце иницијативе да уђу у другу фазу спровођења иницијативе, јер се одлучивање туженог органа у овој фази своди само на оцену формалне испуњености услова, тј. верификацију. Даље наводи да предмет иницијативе 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, да наведени предлог није у супротности са чланом 48. Закона о референдуму и народној иницијативи, нити у супротности са чланом 57. и 59. наведеног Закона, тако да не постоји законски разлог за одбацивање предлога, имајући у виду да се народна иницијатива тиче питања из надлежности скупштине града, акт је непосредне демократије и има за циљ решавање питања од локалног социјално-друштвеног значаја, те да то што предметна иницијатива има материјални аспект не значи да иста представља одлуку о буџету у смислу одредбе члана 48. Закона и да то што иницијатива подразумева трошак из буџета града исту не чини буџетском одлуком у формалноправном смислу, јер ниједним прописом није предвиђено да свака одлука која повлачи трошкове представља буџет. Из наведених разлога сматра да поступање туженог представља повреду уставног права на народну иницијативу у смислу члана 2. и члана 56. Устава РС и да је тужени донео оспорени управни акт противно правном схватању суда и противно примедбама из пресуде Управног суда У 11635/24 од 23.01.2025. године, која потврђује да разлог одбацивања није смео бити садржинске природе и у којој је суд имплицирао да се о иницијативи мора расправљати у мериторном поступку. Предлаже суду да тужбу уважи, поништи оспорено решење и верификује Предлог народне иницијативе број 06-643/2024-02 од 25.09.2024. године, 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 образложења оспореног решења и стања у списима произлази да је иницијативни одбор дана 25.09.2024. године Скупштини града Ниша поднео предлог народне иницијативе који је заведен под бројем 02-643, 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 и да је одлука коју желе да Скупштина града донесе

јесте да се финансирање уџбеника и уџбеничких комплета за ученике јавних основних школа на територији града Ниша обезбеди из буџета града почевши од школске 2025/2026. године. Скупштина града Ниша је на четвртој седници дана 29.11.2024. године одбацила наведени предлог народне иницијативе, зато што је при кворуму од 50 одборника, 19 одборника гласало "за" верификацију предлога, "против" је гласало нула одборника и "уздржано" је било нула одборника. Пресудом Управног суда II-1 У 11635/24 од 23.01.2025. године поништено је решење Скупштине града Ниша број 06-963/2024-9-02 од 29.11.2024. године и наложено јој је да поново одлучује о Предлогу народне иницијативе. Скупштина града Ниша је, у складу са наведеном пресудом, на осмој седници одржаној дана 30.04.2025. године разматрала предлог народне иницијативе број 06-643/2024-02, након чега се приступило одлучивању, где је при кворуму од 39 одборника, нула одборника гласало "за" верификацију предлога народне иницијативе, нула одборника је гласало "против" и "уздржано" је било нула одборника, на основу чега је Скупштина града одбацила предлог народне иницијативе, на основу члана 60. став 7. Закона о референдуму и народној иницијативи ("Службени гласник РС", бр. 111/2021 и 119/2021), члана 33. став 1. и 2. Закона о локалној самоуправи, члана 39. став 1. и 2. Статута града Ниша ("Службени лист града Ниша", број 88/2008, 143/2016 и 18/2019) и члана 96. став 3. Пословника Скупштине града Ниша. У образложењу оспореног решења наводи се да је за верификацију предлога народне иницијативе потребно утврдити да ли је предлог формулисан у складу са чланом 48, 57. и 59. тог Закона, а да предмет предлога народне иницијативе која има за циљ доношење одлуке да се финансирање уџбеника и уџбеничких комплета за ученике јавних основних школа на територији града Ниша обезбеди из буџета града јесте питање буџета, јер доношење такве одлуке није могуће без доношења одлуке о буџету, 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 144/2024), којом нису предвиђена средства за намену која је предмет предлога народне иницијативе, те да би верификацијом предметног предлога и доношењем одлуке која је предмет тог предлога били произведени расходи који би угрозили нормално функционисање јединице локалне самоуправе. 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 уџбеницима за све ученике од првог до осмог разреда основних школа у Нишу. 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 подnose друге предлоге у складу са Уставом и законом, односно статутом аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Одредбом члана 48. став 1. наведеног закона прописано је да предмет референдума не могу бити обавезе које произлазе из међународних уговора, закони који се односе на људска и мањинска права и слободе, порески и други финансијски закони, буџет и завршни рачун, увођење ванредног стања и амнестија, као ни питања која се тичу изборних надлежности Народне скупштине.

Одредбом члана 57. став 1. истог 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) (тачка 2)). 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 формулисана на начин како је то наведено у предлогу од 25.09.2024. 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 10.10.2024. 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, наводећи да законом није експлицитно утврђена надлежност јединице локалне самоуправе у погледу предмета исте, те да се предлог упућује Скупштини града на одлучивање како се не би дошло у ситуацију да председник Скупштине града самостално тумачи законе. Поред тога, тужени орган у оспореном решењу 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 предмет предлога народне иницијативе јесте питање буџета, 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 Ниша и Владе Републике Србије 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.

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 се сходно примењују на основу одредбе члана 76. Закона о референдуму и народној иницијативи, одлучио као у диспозитиву ове пресуде. 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.

У конкретном случају нису испуњени услови за доношење одлуке у спору пуне јурисдикције из члана 43. став 1. Закона о управним споровима, јер природа ствари то не дозвољава и утврђено чињенично стање не пружа поуздан основ за то.

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: 24.10.2025. године, II-13 У 4580/25

Записничар
Милена Антић, с.р.

Председник већа-судија
Ненад Стојановић, с.р.

За тачност отправља
Управитељ писарнице
Дејан Ђурић

СР

