REPUBLIKA E KOSOVËS - РЕПУБЛИКА КОСОВО - REPUBLIC OF KOSOVO
GJYKATA KUSHTETUESE
УСТАВНИ СУД
CONSTITUTIONAL COURT

Priština, 14. decembar 2020.godine
Ref. br.: RK 1663/20

REŠENJE O NEPRIHVATLJIVOSTI

u

slučaju br. KI211/19

Podnosilac

Hashim Gashi i Selajdin Isufi, B.K., H.Z., M.H., R.S., R.E., S.O., S.H., H.I., N.S., S.I., i S.R.

Ocena ustavnosti odluke br. 11/111 Vlade Republike Kosovo od 19. jula 2019. godine

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

u sastavu:

Arta Rama-Hajrizi, predsednica
Bajram Ljatifi, zamenik predsednika
Bekim Sejdiu, sudija
Selvete Gërxhaliu-Krasniqi, sudija
Gresa Caka-Nimani, sudija
Safet Hoxha, sudija
Radomir Laban, sudija
Remzije Istrefi-Peci, sudija i
Nexhmi Rexhepi, sudija.

Podnosilac zahteva

1. Zahtev su podneli Hashim Gashi i Selajdin Isufi, sa prebivalištem u opštini Gnjilane, koje pred Sudom zastupa advokat Bejtush Isufi (u daljem tekstu: podnosioci zahteva).

2. Gore navedeni advokat takođe navodi da zastupa i B.K, H.Z,M.H, R.S, R.E, S.O, S.H, H.I, N.S, S.I, i S.R, sa prebivalištem u opštini Gnjilane.

Osporena odluka

3. Podnosioci zahteva osporavaju odluku [br. 11/111] od 19. jula 2019. godine Vlade Republike Kosovo (u daljem tekstu: Vlada) u vezi sa odlukama [br. 5/76] od 21. novembra 2018. godine i [br. 5/55] od 6. jula 2018. godine Vlade.

Predmetna stvar

4. Predmetna stvar je ocena ustavnosti osporene odluke, kojom podnosioci zahteva navode da su im povređena osnovna prava i slobode zagarantovane članovima 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], 46. [Zaštita imovine] i 159. [Imovina i društvena preduzeća] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav).

5. Član 159. Ustava je ukinut amandmanom 20. Ustava u vezi sa zaključivanjem međunarodnog nadgledanja nad nezavisnosti Kosova. (Vidi: Službeni list Republike Kosovo br. 25 od 7. septembra 2012. godine).

Pravni osnov

6. Zahtev je zasnovan na stavovima 1 i 7, člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, članovima 22. (Procesuiranje podnesaka) i 47. (Individualni zahtevi) Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 32 [Podnošenje podnesaka i odgovora] Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Ustavnim sudom

7. Dana 20. novembra 2019. godine, podnosioci zahteva su preko pošte podneli zahtev Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).

8. Dana 27. novembra 2019. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Gresu Caka-Nimani za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Arta Rama Hajrizi (predsedavajuća), Bekim Sejdiu i Selvete Gërxhaliu-Krasniqi (članovi).

9. Dana 21. januara 2020. godine, Sud je obavestio podnosioce zahteva o registraciji zahteva i, na osnovu člana 21. (Zastupanje) Zakona i stava 4, člana 22. (Procesuiranje podnesaka) Zakona, tražio od njih da podnesu Sudu ovlašćenje koje dokazuje da je zastupnik naveden u zahtevu ovlašćen da zastupa podnosioce zahteva pred Sudom.

10. Dana 12. februara 2020. godine, ovlašćeni zastupnik je podneo Sudu ovlašćenje za zastupanje Hashima Gashija i Selajdina Isufija. Gore navedeni zastupnik nije podneo traženo ovlašćenje u vezi sa osobama B.K, H.Z, M.H, R.S, R.E, S.O, S.H, H.I, N.S, S.I, i S.R. U zahtevu Suda za navedena ovlašćenja, on je odgovorio na sledeći način: *"Kako bi se zahtev razmotrio bez odlaganja i*

u nemogućnosti da kontaktiramo sve podnosioce zahteva, u zakonskom propisanom roku, podnosimo Sudu ova dva punomoćja".

11. Dana 12. avgusta 2020. godine, Sud je ponovio zahtev u vezi sa ovlašćenjima za zastupanje pred Sudom za osobe B.K, H.Z, M.H, R.S, R.E, S.O, S.H, H.I, N.S, S.I, i S.R.

12. Dana 31. avgusta 2020. godine, gore navedeni zastupnik je istakao da pored podnošenja ovlašćenja za zastupanje Hashima Gashija i Selajdina Isufija *"mi nećemo da podnosimo ovlašćenja za druge podnosioce zahteva. Stoga, tražimo od Ustavnog suda da nastavi sa postupkom samo za podnosioce zahteva koji su podneli ovlašćenje u slučaju KI211/19".*

13. Dana 22. septembra 2020. godine, Sud je obavestio Vladu o registraciji zahteva i dao joj priliku da u roku od 15 (petnaest) dana podnese svoje komentare Sudu u vezi sa zahtevom podnosilaca zahteva, uključujući njihove navode o odsustvu pravnih sredstava da ospore odluku Vlade. Poslednje navedena nije podnela komentare Sudu.

14. Dana 11. novembra 2020. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno je preporučilo Sudu neprihvatljivost zahteva.

Pregled činjenica

15. Podnosioci zahteva su bili radnici D.P. PIK "Agrokultura" u Gnjilanu (u daljem tekstu: D.P. Agrokultura). Jedna njen deo je, na osnovu spisa predmeta, privatizovan 21. jula 2006. godine.

16. Neodređenog datuma, na osnovu člana 10. (Prava zaposlenih) UNMIK-ove Uredbe 2003/13 o promeni prava korišćenja nepokretne imovine u Društvenoj svojini (u daljem tekstu: Uredba 2003/13), objavljena je Konačna lista zaposlenih koji su ispunili uslove za dobijanje jednog dela prihoda, odnosno dvadeset procenata (20%) od privatizacije i likvidacije pomenutog gore preduzeća. Podnosioci zahteva su bili deo ove liste.

17. Između decembra 2013. godine i januara 2014. godine, podnosioci zahteva su se obratili Kosovskoj agenciji za privatizaciju (u daljem tekstu: KAP), sa zahtevima za naknadu zbog prevremenog raskida ugovora o radu sa D.P. Agrikultura i sa zahtevom za naknadu štete jednog broja ličnog dohotka. Njihovi zahtevi su podneti u roku za podnošenje zahteva za likvidaciju, a to je bio 10. januar 2014. godine. Međutim, KAP je relevantne zahteve ocenio kao zahteve za naknadu štete i ocenio da su podneti nakon roka od 3 (tri) godine nakon kojeg je nastala relevantna obaveza, kao što je definisano u Zakonu o udruženom radu iz 1976. godine (u daljem tekstu: ZUR), primenjiv u okolnostima ovog slučaja, i na osnovu Zakona br. 04/L-034 o Kosovskoj agenciji za privatizaciju (u daljem tekstu: Zakon o KAP-u), relevantni zahtevi su odbijeni kao nevažeći. Pravna pouka u odlukama KAP-a je poučavala da se relevantni podnosioci zahteva mogu obratiti Posebnoj komori Vrhovnog suda (u daljem tekstu: PKVS) u roku od 30 (trideset) dana. Na osnovu spisa predmeta, takve žalbe nisu podnete PKVS-u.

18. Dana 17. decembra 2012. godine, Zakon br. 04/L-144 o davanju na korišćenje i o razmeni nepokretne imovine opštine (u daljem tekstu: Zakon br. 04/L-144), objavljen je u Službenom listu Republike Kosovo i isti je stupio na snagu 15 (petnaest) dana nakon njegovog objavljivanja. Član 12. (Pravo opštine na povraćaj dela zemljišta pod upravom Kosovske Agencije za Privatizaciju) gore navedenog Zakona, propisivao je mogućnost opštinama da u ime javnog interesa traže povraćaj nepokretne imovine, uključujući i zemljišta bivših društvenih preduzeća koja su na teritoriji dotične opštine i kojima upravlja i rukovodi KAP. Na osnovu istog člana, povlačenje iz procesa privatizacije i povraćaj ove imovine u vlasništvo dotične opštine vrši Vlada u saradnji sa KAP-om.

19. Na osnovu spisa predmeta, proizilazi da je KAP imao pod upravom nekoliko imovina D.P. Agrokultura, a za koje je opština Gnjilane izrazila interes da ih odredi kao mesto za gradsko groblje.

20. Između 6. juna i 12. novembra 2018. godine, na osnovu Zakona br. 04/L-144 i Uredbe VRK br. 23/2013 za određivanje procedura za davanje na korišćenje i razmenu nepokretne opštinske imovine (u daljem tekstu: Uredba 23/2013), Vlada je donela određeni broj odluka o vraćanju društvene imovine kosovskim opštinama, koje su bile pod upravom KAP-a. (Vidi: odluku br. 05/55, odluku br. 06/55, odluku br. 07/55, odluku br. 08/55, odluku br. 09/55, odluku br. 10/55, odluku br. 04/57, odluku br. 05/57, odluku br. 06/57, odluku br. 07/59, odluku br. 11/60, odluku br. 12/60, odluku br. 17/61, odluku br. 12/62, odluku br. 10/65, odluku br. 11/65, odluku br. 06/66, odluku br. 09/69, odluku br. 10/69, odluku br. 11/71, odluku br. 07/74, odluku br. 08/74 i odluku br. 09/74).

21. Dana 6. jula 2018. godine, Vlada je, odlukom [br. 05/55], na osnovu člana 12. Zakona br. 04/L-144, (i) odlučila da usvoji predlog Ministarstva lokalne samouprave (u daljem tekstu: MLS) za zahtev opštine Gnjilane o "*da povuku iz procesa privatizacije i vračanje imovina Poljoprivrednog industrijskog kombinata – Gnjilane, u vlasništvo opštine koje trenutno su pod upravom Kosovske Agencije za Privatizaciju, sa ciljem ostvarenja javnog interesa u Opštini Gnjilane, odnosno za realizaciju lokacije za gradsko groblje*"; (ii) i utvrdila je da će se naknade KAP-a u iznosu od dvadeset procenata (20%) od vrednosti imovine prema proceni, za odgovarajuće zaposlene, kao i potraživanja poverilaca iz postupka likvidacije do ukupnog iznosa procene, izvršiti u skladu sa relevantnim zakonodavstvom na snazi; i (iii) ovlastila MLS da u saradnji sa KAP-om sprovede dalje postupke do konačne odluke o prenosu imovine.

22. Dana 6. novembra 2018. godine, na osnovu stava 4, člana 92. [Osnovne odredbe] i stava 4, člana 93. [Nadležnosti Vlade] Ustava, predsednik Republike je tražio od Suda da u vezi sa odlukama Vlade koje su donete između 6. juna i 12. novembra 2018. godine, uključujući i osporenu odluku, razradi sledeća pitanja: (i) "*da li [Vlada] treba da poništi sve odluke o prenosu nepokretne imovine Republike Kosovo na korišćenje opštinama zbog nepostojanja pravnog osnova*"; i (ii) "*da li [Vlada] treba da preispita sve odluke koje se odnose na povlačenje iz procesa privatizacije imovine i njeno vraćanje u*

vlasništvo opština i da poštuje postupke u skladu sa važećim zakonodavstvom po ovom pitanju". Ovaj zahtev je u Ustavnom sudu registrovan pod brojem KO181/18.

23. Dana 21. novembra 2018. godine, Vlada je, odlukom [br. 05/76], obustavila sve odluke Vlade *"za povraćaj društvenih imovina KAP-a kosovskim opštinama radi ostvarivanja javnog interesa koje su se obratile Kosovskoj agenciji za privatizaciju od strane Ministarstva lokalne uprave, sve dok se ne donese druga odluka"*. Ova odluka je takođe obustavila osporenu odluku, odnosno odluku [br. 05/55].

24. Dana 7. marta 2019. godine, Skupština Kosova je usvojila Zakon br. 06/L-092 o davanju na korišćenje i o razmeni opštinske nepokretne imovine (u daljem tekstu: Zakon br. 06/L-092), ukidajući prethodni Zakon, odnosno Zakon br. 04/L-144. Članom 27. (Pravo opštine na prenos u vlasništvo nepokretne imovine kojom upravljaju centralne institucije) gore navedenog Zakona je propisano: (i) Opštine imaju pravo, da u javnom interesu, zatraže prenošenje u vlasništvo nepokretne imovine koja se nalazi na teritoriji opštine i kojom sada administriraju i upravljaju centralne institucije; (ii) uslovi koje treba ispuniti u slučaju takvih zahteva; i (iii) postupci koje treba slediti za usvajanje takvog zahteva Vlade.

25. Dana 1. jula 2019. godine, Sud je preko rešenja o neprihvatljivosti u slučaju KO181/18, proglasio neprihvatljivim zahtev predsednika u vezi sa osporenom odlukom. Sud je odbio zahtev predsednika na proceduralnim osnovama i shodno tome, nije razmotrio meritum zahteva predsednika, odnosno saglasnost osporene odluke sa Ustavom.

26. Dana 19. jula 2019. godine, Vlada je, odlukom [br. 11/111], odlučila da ukine obustavu prema odluci Vlade [br. 05/76] od 21. novembra 2018. godine, ostavljajući na snazi stoga, između ostalog, osporenu odluku [br. 05/55].

Navodi podnosioca

27. Podnosioci zahteva prvo navode da (i) nemaju pravno sredstvo na raspolaganju da ospore odluku [br. 11/111] od 19. jula 2019. godine Vlade; i (ii) da je ista doneta uz povredu njihovih osnovnih prava i sloboda zagarantovana članovima 31. [Pravo na pravično i nepristrasno sušenje], 46. [Zaštita imovine] i 159. [Imovina i društvena preduzeća] Ustava.

28. Što se tiče odsustva pravnog sredstva, podnosioci zahteva ističu da (i) Zakon br. 04/L-144 ne precizira pravna sredstva koja mogu da se koriste za osporavanje odluka donetih na osnovu njegovog člana 12; (ii) *"ne bi imali realnu mogućnost da brane svoja prava"* u postupku upravnog spora, jer se stavom 2. člana 16. [bez naziva] Zakona br. 03/L-202 o upravnim sporovima (u daljem tekstu: ZUS) predviđa: *„Upravni akat ne može se pobiti zbog nepravilne primene propisa ako je odlučio nadležni organ prema slobodnoj proceni na osnovu i u granicama ovlašćenja koja su mu data propisima i u skladu sa svrhom prema kojoj je ovlašćenje dato"*; i da je (iii) odlukom [br. 5/76] Vlade od 21. novembra 2019. godine ukinuta obustava na odluku [br.

5/55] od 6. jula 2018. godine i Departman za upravljanje u okviru Osnovnog suda ima nadležnost da odlučuje samo o zakonitosti poslednjeg upravnog akta, odnosno o zakonitosti ukidanja obustave, međutim, ne i o suštini stvari, i shodno tome, u okolnostima njihovog slučaja, ovo pravno sredstvo ne bi bilo delotvorno.

29. U istom kontekstu, podnosioci zahteva takođe ističu da (i) odlučivanje redovnih sudova u vezi sa njihovim slučajem može da se *„uradi samo nakon nekoliko godina i nakon što projekat bude završen"*; (ii) da su imali legitimno očekivanje da će zahtev predsednika, kojim se osporava ustavnost Vladinih odluka o prenosu društvene imovine u ime opština, Sud proglasiti prihvatljivim i da će isti utvrditi neustavnost relevantnih odluka, uključujući osporenu odluku. Dok su čekali meritornu odluku Suda, podnosioci zahteva su propustili rok za pokretanje upravnog spora protiv Vladine odluke pred Osnovnim sudom; i (iii) u sudskoj praksi ne postoji slučaj da je kolektivna odluka Vlade u postupku upravnog spora poništena. S tim u vezi, podnosioci zahteva se pozivaju na presude Suda u slučajevima KI99/14 i KI100/14, (vidi: slučaj Suda Kl99/14 i KI100/14, sa podnosiocima zahteva: *Shyqyri Syla i Laura Pula*, presuda od 8. jula 2014. godine) i KI34/17 (vidi: slučaj Suda KI34/17, sa podnosiocima zahteva: *Valdete Daka*, presuda od 12. juna 2012. godine) u kojem se, prema podnosiocima zahteva, ističe da *„čak i ako postoje pravna sredstva u slučaju podnosioca zahteva, nije dokazano da su efikasna"*. Podnosioci zahteva se takođe pozivaju na presudu Suda od 22. decembra 2010. godine u slučaju KI56/09, sa podnosiocima zahteva: *Fadil Hoxha i 59 drugih protiv Skupštine opštine Prizren* (u daljem tekstu: slučaj Suda KI56/09), i koja, prema podnosiocima zahteva, ističe da *„činjenica da ga podnosilac zahteva nije iskoristio nije prepreka za prihvatljivost"*, u slučajevima kada pravno sredstvo ne pruža razumnu verovatnoću uspeha.

30. U vezi sa meritumom slučaja, podnosioci zahteva navode da je osporena odluka Vlade doneta uz povredu žlanova 31, 46 i 159 Ustava.

31. Podnosioci zahteva pre svega naglašavaju da (i) kao bivši radnici DP Agrokutura, u skladu sa članom 10 Pravilnika br. 2003/13, oni imaju pravo na dobit od dvadeset procenata (20%) sume od prihodaprivatizacije; i u tom smislu, (ii) imaju legitimnost da podnesu ovaj zahtrev, jer na njih direktno utiče osporena odluka Vlade kako u vezi sa sumom koju će dobiti od podele dvadeset procenata (20%) od fonda privatizacije, tako i u vezi sa smanjenjem fondova u postupku likvidacije, koji će se koristiti da bi se pokrili zahtevi kreditora, čiji se zahtevi usvoje odukom organa likvidacije ili preko sudskog postupka pred PKVS-om.

32. U vezi sa navodnim povreedama člana 31 Ustava, podnosioci zahteva navode da (i) Odluka [br.05/55] od 6. jula 2018. godine, koja je nakon toga stavljena van snage putem odluke [br.05/73] od 21. novembra 2018. godine, i na kraju ponovo vraćena na snagu odlukom [br. 11/111] od 19. jula 2019. godine, doneta na osnovu zakonske odredbe koja je stavljena van snage, kao što je to član 12 Zakona br. 04/L-144, jer je u međuvremenu, ovaj potonji, stavljen van snage i to Zakonom br. 06/L-092; (ii) odredbe na osnovu kojih je doneta osporena odluka su takođe u suprotnosti sa Ustavom jer ne određuju nikakav postupak

po kojim bi kreditori mogli da ospore odluke Vlade putem kojih se vrši prenos jedne imovine sa društvene u privatnu svojinu; i (iii) osporena odluka je doneta istog dana kada je Premijer podneo ostavku, naglašavajući da *"mi smatramo da zbog toga što imamo premijera u ostavci i vladu u ostavci, mi ne možemo imati validnu odluku u ovom veoma važnom pitanju..."*.

33. U vezi sa navodnim povredama člana 46 Ustava, podnosioci zahteva naglašavaju da (i) prenos vlasništva putem osporene odluke Vlade je u suprotnosti sa stavom 3 člana 46 Ustava; (ii) prenos društvenog u javno vlasništvo je *„eksproprijacija de fakto"*, i samim tim se trebaju poštovati garancije koje su proppisane prema stavu 3 člana 46 Ustava, uključujući i momentalnu nadoknadu, a što u okolnostima ovog konkretnog slučaja to nije slučaj. Po navodima podnosilaca zahteva, ovo važi, kako za radnike u vezi sa njihovim pravom da imaju koristi od sume od dvadeset procenata (20%) vrednosti privatizacije, tako i za kreditore odgovarajućih preduzeća; i (iii) osporena odluka Vlade je doneta na osnovu jednog zakona, odnosno Zakona br. 04/L-044 koji ne dodeljuje Vladi nikakvu nadležnost za prenos vlasništva jer, po navodima, *„prenos vlasništva sa jednog lica na neko drugo lice vrši se ili dobrovoljno, ili eksproprijacijom"*. Po navodima podnosilaca zahteva, postupak eksproprijacije je određen u Zakonu br. 03/L-139 o eksproprijaciji nepokretne imovine.

34. U vezi sa navodnim povredama člana 159 Ustava, podnosioci zahteva naglašavaju da (i) prenos vlasništva osporenom odlukom Vlade je u suprotnosti sa članom 159 Ustava; i (ii) osporena odluka Vlade je u supronosti sa ovim članom jer je Republika Kosovo obavezna da privatizuje celokupnu društvenu imovinu kao i da se prenos društvene imovine u privatnu vrši samo putem postupka privatizacije, uz izuzećeslučajeva kada je imovina koja je u društvenom vlasništvu potrebna za realizaciju nekog javnog interesa.

35. Podnosioci zahteva takođe traže od Suda uvođenje privremene mere, navodeći da će suprotno rezultirati nepopravljivom štetom. Poslednje navedeni ističu da *"su sada počeli radovi za ostvarenje projekta groblja, kada se još formalno imovina nije prenela"*.

36. Na kraju, podnosioci zahteva traže od Suda (i) da proglasi zahtev prihvatljivim; (ii) da utvrdi da su odlukama Vlade [br. 5/55] od 06. jula 2018. godine; [br. 5/76] od 21. novembra 2018. godine i [br. 01/111] od 19. jula 2019. godine povređeni članovi 31, 46 i 159. Ustava; i (iii) da proglasi ništavim gore navedene odluke.

Relevantne ustavne i zakonske odredbe

Ustav Republike Kosovo

Član 31
[Pravo na pravino i nepristrasno suđenje]

1. Svakom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih.

2. Svako ima pravo na javno, nepristrasno i pravično razmatranje odluka o pravima i obavezama ili za bilo koje krivično gonjenje koje je pokrenuto protiv njega/nje, u razumnom roku, od strane nezavisnog i nepristrasnog, zakonom ustanovljenog, suda.
[...]

Član 46
[Zaštita imovine]

1. Garantuje se pravo na imovinu.
2. Korišćenje imovine je regulisano zakonom, u skladu sa javnim interesom.
3. Niko se ne moţe arbitrarno lišiti lične imovine. Republika Kosovo ili javne vlasti Republike Kosovo mogu izvršiti eksproprijaciju imovine ako je ista u skladu sa zakonom, ako je neophodna ili adekvatna za postizanje javnih ciljeva ili podržavanje javnog interesa, a za koju se vrši neposredna adekvatna kompenzacija licu ili licima, imovina kojih se eksproriiše.
4. O sporovima koje uzrokuje neko delo Republike Kosovo ili javne vlasti Republike Kosovo, a koji se smatraju eksproprijacijom, odlučuje nadležni sud.
[...]

Član 159
[Imovina i društvena preduzeća]

1. Sva društvena preduzeća koja su u potpunosti ili delimično bila pod društvenim vlasništvom, pre stupanja na snagu ovog Ustava će se privatizovati bez ikakvih odlaganja u saglasnosti sa zakonom.
2. Sav interes imovine i preduzeća u društvenom vlasništvu na Kosovu će biti u vlasništvu Republike Kosovo.

Amandmani I – XXII
Amandiranje Ustava Republike Kosovo u vezi okončanja Međunarodnog nadgledanja nezavisnosti Kosova (Službeni list Republike Kosova, br. 25, 7. Septembra 2012. god)

Amandman 20

Član 159. briše se.

Zakon br. 04/L-144 o davanju na korišćenje i o razmeni nepokretne imovine opštine

Član 12
Pravo opštine na povraćaj dela zemljišta pod upravom Kosovske Agencije za Privatizaciju
1. U svrhu javnog interesa, opština može da povrati nepokretnu imovinu, koja obuhvata zemljište bivših preduzeća a koja su na teritoriju Opštine i sada su pod upravom i kojima rukovodi KAP.

2. Opština treba da sačini liste parcele zemljišta, parcele koje su bile pod upravom bivših društvenih preduzeća a koje sada menadžira KAP, a koje opštine traže da povrate za javni interes.
3. Liste imovine koje sastavljaju opštine u skladu sa stavom 2. ovog člana prosleđuju se Vladi Republike Kosova, u svrhu povlačenja iz procesa privatizacije i vraća ih u svojinu opštine u svrhu ispunjenja javnog interesa.
4. Vlada Kosova, u saradnji sa KAP, preduzima zakonske mere za povraćaj takvih parcela u svojini opštine.

Zakon br. 06/L-092 o davanju na korišćenje i o razmeni opštinske nepokretne imovine

Član 27
Pravo opštine na prenos u vlasništvo nepokretne imovine kojom upravljaju centralne institucije

1. Opštine imaju pravo, da u javnom interesu, zatraže prenošenje u vlasništvo nepokretne imovine koja se nalazi na teritoriji opštine i kojom sada administriraju i upravljaju centralne institucije.
2. Opštine bi trebalo da tačno identifikuju nepokretnu imovinu koju žele da prenesu na vlasništvo radi ostvarivanja javnog interesa.
3. Za prenos nepokretne imovine kojom upravljaju centralne institucije, opština dostavlja zahtev Ministarstvu nadležnom za lokalnu samoupravu nakon ispunjenja sledećih kriterijuma: 3.1 ispunjavanje uslova za razmenu nepokretne imovine iz st. 2, 3 i 4. člana 24. ovog zakona, kao i uslova za eksproprijaciju nepokretne imovine utvrđene odgovarajućim Zakonom o eksproprijaciji nepokretne imovine, primenjuju se i u slučajevima zahteva tretiranih u ovom članu;
4. Ministarstvo nadležno za lokalnu samoupravu, nakon razmatranja i kompletiranja predmeta primljenog od opštine, isti dostavlja vladi sa preporukom na konačno razmatranje i usvajanje.
5. O zahtevu opštine, odlučuje Vlada.
6. Ako vlada odobri zahtev, u roku od trideset (30) dana, imovina se prenosi na opštinu.
7. Obaveze poverilaca za imovinu koja se prenosi opštinama preuzima vlada.

Zakon br. 03/L-202 o upravnim sporovima

Član 2
Svrha

Svrha ovog zakona je obezbeđivanje sudske zaštite prava i interesa fizičkih i pravnih lica kao i ostalih stranaka, kojima su ova prava i interesi prekršeni individualnim odlukama ili postupanjem organa javne uprave.

Član 3
Definicije

1. Izrazi upotrebljeni u ovom zakonu imaju sledeće značenje:
1.1. Organ - organi javne uprave podrazumevaju se organi centralne uprave i drugi njima podređeni organi, organi lokalne uprave i drugi njima podređeni organi kada u vršenju javnih ovlašćenja rešavaju u upravnim stvarima.
1.2. Administrativni akat - svako rešenje upravnog organa predviđen u pod-stavu 1.1. ovog stava, koji se donosi nakon upravnog postupka u vršenju javnih ovlašćenja i koje direktno ili indirektno zadire u zakonom priznata prava, slobode ili interese fizičkih i pravnih lica, odnosno drugih stranaka u rešavanju upravnih stvari.
1.3. Upravna stvar - prema ovom zakonu je posebna situacija neosporiva i od javnog interesa u kojoj se, direktno od pravnih odredbi, nameće potreba da se buduće ponašanje stranke utvrdi na pravno – autoritativan način.

Član 10
[bez naziva]

1. Pravo pokretanja upravnog spora ima fizičko ili pravno lice ako smatra da mu je upravnim aktom povredjeno neko pravo ili neposredni interes koji je zasnovan na zakonu.
2. Upravni organ, ombudsman, društva i druge organizacije koje rade na zaštitu javnih interesa mogu pokrenuti upravni spor.
[...]

Član 16
[bez naziva]

1. Konačni upravni akt može se pobijati:
1.1. ako se u aktu nije uopšte ili nije pravilno primenjen odredbe zakon;
1.2. ako je akt doneo nenadležni organ;
1.3. ako u postupku donošenja upravnog akta nije postupljeno po pravilima postupka, činjenično stanje nije pravilno utvrđeno činjenično stanje ili ako je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak u pogledu činjeničnog stanja;
1.4. jer je konačnim upravnim aktom donosen prema slobodnoj proceni, organ je prekoračio pravno ovlašćenje ili takav akt nije donesen u skladu sa svrhom ovog Zakona.
1.5. jer je tužena strana ponovo donela svoj raniji akat, prethodno poništen pravosnažnim rešenjem nadležnog suda.
2. Upravni akat ne može se pobiti zbog nepravilne primene propisa ako je odlučio nadležni organ prema slobodnoj proceni na osnovu i u granicama ovlašćenja koja su mu data propisima i u skladu sa svrhom prema kojoj je ovlašćenje dato.

Član 18
[bez naziva]

Tužilac u upravnom sporu može biti fizičko lice, pravno lice, ombudsman, društva i organizacije koje deluju u odbrani javnog interesa, koje

smatraju da je upravnim aktima povređeno, neposredno ili posredno, neko pravo ili interes koji je zasnovan na zakonu.

Član 22
[bez naziva]

[...]
2. Po zahtevu tužioca, organ čiji se akt izvršava, odnosno organ nadležan za izvršavanje, može da odloži izvršenje do konačnog sudskog rešenja ako rešenje nanese štetu tužiocu koji teško bi mogo da se renovira a odlaženje nije protivno javnom interesu, niti odlaganjem ne nanese veća nenaknadiva šteta protivničkoj strani, odnosno zainteresovanom licu.
[...]
7. O zahtevu sud odlučuje u roku od tri (3) dana od dana prijema zahteva.

Član 27
[bez naziva]

1. Tužba se podnesi u roku od trideset (30) dana od dana uručivanja konačnog upravnog akta stranci.
2. Ovaj rok primenjuje se i za ovlašćeni organ za podnošenje tužbe, ako mu je uručen upravni akt. Ako mu upravni akt nije uručen, onda može podneti tužbu u roku od šesdeset (60) dana od dana dostavljanja upravnog akta, stranci u čiju je korist donet akt".

Ocena prihvatljivosti zahteva

37. Sud prvo razmatra da li su ispunjeni uslovi prihvatljivosti, propisani u Ustavu i dalje navedeni u Zakonu i Poslovniku.

38. U tom smislu, Sud se prvo poziva na stavove 1 i 7, člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji popisuju:

"1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.

[...]

7. Pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom".

39. Na osnovu gore navedenog člana, Sud prvo treba da oceni da li su strane, koje podnose zahtev pred njim, ovlašćene i ispunjavaju ustavne i zakonske uslove da se kao takve smatraju. U tom smislu, Sud će prvo da razmotri ispunjavanje zakonskih uslova u vezi sa (i) B.K, H.Z, M.H, R.S, R.E, S.O, S.H, H.I, N.S, S.I, i S.R, za koje navedeni advokat nije podneo pred Sudom tražena ovlašćenja, a zatim u vezi sa (ii) Hashimom Gashijem i Selajdinom Isufijem, u vezi sa kojima je, navedeni advokat, podneo Sudu tražena ovlašćenja.

(i) Što se tiče osoba B.K, H.Z, M.H, R.S, R.E, S.O, S.H, H.I, N.S, S.I, i S.R

40. U smislu pozivanja na stav 7, člana 113. Ustava, prilikom ocene prihvatljivosti zahteva, Sud prvo treba da odredi da li su podnosioci zahteva ovlašćene strane pred njim. Jedan od uslova koji treba da se ispuni u tom smislu, su uslovi propisani u članu 21. (Zastupanje) Zakona i pravilu 32 (Podnošenje podnesaka i odgovora) Poslovnika. Prvi uslov propisuje: *"Stranke tokom postupka pred Ustavnim sudom nastupaju same ili ih zastupa ovlašćeni predstavnik"*, dok drugi uslov, propisuje sledeće:

> *[...]*
> *"(2) Podnesak takođe uključuje sledeće:*
>
> > *[...]*
> > *(c) punomoćje za zastupnika;*
> > *[...].*
>
> *(3) Ako stranka ima zastupnika, zastupnik zajedno sa podneskom podnosi važeće punomoćje Sudu".*

41. Sud podseća da što se tiče osoba B.K, H.Z, M.H, R.S, R.E, S.O, S.H, H.I, N.S, i S.R, on se, na osnovu gore navedenih zakonskih odredaba, dva puta obratio dopisom navodnom zastupniku, tražeći da podnese Sudu ovlašćenje, kojim su ga gore navedena lica ovlastila da može da ih zastupa pred Sudom.

42. Tačnije, Sud je dostavio prvi dopis navodnom zastupniku 21. januara 2020. godine, a drugi dopis 12. avgusta 2020. godine. Nakon prvog dopisa, navodni advokat je podneo Sudu ovlašćenja za Hashima Gashija i Selajdina Isufija, dok je što se tiče osoba B.K, H.Z, M.H, R.S, R.E, S.O, S.H, H.I, N.S, i S.R, izjavio da *"u cilju razmatranja zahteva bez odlaganja i nemogućnosti kontaktiranja svih podnosilaca zahteva, u zakonskom roku, ova dva punomoćja podnosimo Sudu"*. Sud je ponovio zahtev za ovlašćenje za sve podnosioce zahteva, a navodni advokat nije predao tražena ovlašćenja Sudu.

43. Na osnovu gore navedenih zakonskih odredaba, ali i shodno konsolidovanoj sudskoj praksi Suda, ne podnošenje važećeg ovlašćenja onemogućava Sud da razmatra zahtev u skladu sa članom 21. Zakona i pravilom 32 Poslovnika.

44. U smislu ovih činjenica, Sud se takođe poziva na stav 5, pravila 35 (Povlačenje, odbijanje i odbacivanje podnesaka) Poslovnika, koji propisuje:

> *"[...]*
> *(5) Sud može odlučiti po kratkom postupku, odbiti podnesak ako je nepotpun ili nejasan, uprkos zahtevima Suda prema stranci da dopuni ili razjasni podnesak, ukoliko je zahtev ponavljanje prethodnog podneska odlučen od strane Suda, ili ako je podnesak neozbiljan.*
> *[...]".*

45. U tom smislu, što se tiče osoba B.K, H.Z, M.H, R.S, R.E, S.O, S.H, H.I, N.S, i S.R, Sud zaključuje da zahtev nije potpun, zato što u vezi sa istim, uprkos dva

zahteva, pred Sudom nije podneto nijedno važeće ovlašćenje. (Vidi: između ostalog rešenje o odbijanju zahteva od 24. juna 2019. godine u slučaju KI203/18, sa podnosiocem zahteva: *Afrim Salihu, kao navodni zastupnik L. K.*, stav 21 i reference koje su tu korišćene).

46. Shodno tome, Sud utvrđuje da ovaj deo zahteva treba da se odbije po kratkom postupku u skladu sa pravilom 35 (5) Poslovnika.

(ii) Što se tiče podnosilaca zahteva Hashima Gashija i Selajdina Isufija

47. Što se tiče ova dva podnosilaca zahteva, Sud ističe da su uslovi koji su propisani u članu 21. Zakona i pravilu 32 Poslovnika ispunjeni, zato što je za iste, pred Sudom, podneto odgovarajuće ovlašćenje. Međutim, prilikom ocene prihvatljivosti zahteva, Sud treba da utvrdi da li su ispunjeni i drugi uslovi koji su propisani u stavu 7, člana 113. Ustava, članu 47. (Individualni zahtevi) Zakona i pravilu 39 (Kriterijum o prihvatljivosti) Poslovnika. Poslednje dva navedena, propisuju sledeće:

Član 47
(Individualni zahtevi)

"1. Svaka osoba ima pravo da od Ustavnog suda zatraži pravnu zaštitu ukoliko smatra da njena Ustavom zagarantovana prava i slobode krši neki javni organ.
2. Osoba može da podnese pomenuti podnesak samo nakon što su iscrpljena sva ostala zakonom određena pravna sredstva".

Pravilo 39
(Kriterijum o prihvatljivosti)

"1. Sud može smatrati zahtev prihvatljivim:

[...]
(b) ko su iscrpljena sva delotvorna pravna sredstva, koja su na raspolaganju po zakonu, protiv pobijene presude ili odluke".
[...]

48. U pogledu ispunjenja ovih uslova, Sud u početku ističe da su na osnovu stava 7. člana 113. Ustava i člana 47. Zakona, podnosioci zahteva, odnosno Hashim Gashi i Selajdin Isufi, ovlašćene strane da podnesu zahtev pred Sudom. Oni takođe osporavaju akt javnog organa, naime odluku [11/111] od 19. jula 2019. godine Vlade u vezi sa odlukom [br. 5/76] od 21. novembra 2018. godine Vlade kao i odlukom [br. 5/55] od 6. jula 2018. godine Vlade.

49. Međutim, Sud će dalje oceniti da li su podnosioci zahteva ispunili uslov iscrpljenosti pravnih sredstava predviđenih zakonom, kao što je propisano u stavu 7. člana 113. Ustava, stavu 2. člana 47. zakona i tački (b) stava (1) pravila 39 Poslovnika. U kontekstu ocene ispunjenosti uslova za iscrpljivanje pravnih sredstava, Sud će dalje (i) predstaviti opšta načela Evropskog suda za ljudska

prava (u daljem tekstu: ESLJP) i opšta načela Suda u pogledu iscrpljenosti pravnih sredstava; i (ii) primeniće ista u okolnostima ovog slučaja.

(a) Opšta načela ESLJP-a i Suda u vezi sa iscrpljenjem pravnih sredstava

50. Sud prvo navodi da stav 7. člana 113. Ustava predviđa obavezu da se iscrpe *„sva ostala pravna sredstva, regulisana zakonom"*. Ova ustavna obaveza je takođe definisana u stavu 2. člana 47. Zakona gde je propisano da se iscrpe *„sva ostala zakonom određena pravna sredstva"* i dalje u tački (b) stava (1) pravila 39 Poslovnika, gde je poseban naglasak stavljen na obavezu da se unapred iscrpe sva *„delotvorna"* pravna sredstva predviđena zakonom.

51. Uslovi za ocenu da li je ispunjena obaveza iscrpljivanja svih *„delotvornih"* pravnih sredstava, dobro su definisani u sudskoj praksi ESLJP-a, u skladu sa kojom, prema članu 53. [Tumačenje odredbi ljudskih pravi] Ustava, Sud je dužan da tumači osnovna prava i slobode zagarantovane Ustavom.

52. U tom kontekstu, Sud ističe da koncept iscrpljivanja i/ili obaveze iscrpljivanja pravnih sredstava proizilazi i zasniva se na *„opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava"*. (Vidi: između ostalog, slučaj *Švajcarska protiv Sjedinjenih Američkih Država*, presuda od 21. marta 1959. godine Međunarodnog suda pravde). Isto važi i za ESLJP, koji prema članu 35. (Uslovi prihvatljivosti) Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP) može *„uzeti predmet u postupak tek kada se iscrpe svi unutrašnji pravni lekovi, u skladu sa opšte priznatim načelima međunarodnog prava, [...]"*.

53. Kao što je Sud dosledno isticao kroz svoju sudsku praksu, svrha i opravdanje obaveze iscrpljivanja pravnih sredstava ili pravila iscrpljivanja, je pružanje nadležnim organima, pre svega redovnim sudovima, mogućnosti da spreče ili isprave navodne povrede Ustava. Zasniva se na pretpostavci koja se ogleda u članu 32. [Pravo na pravo sredstvo] Ustava i članu 13 (Pravo na delotvorni pravni lek) EKLJP-a, da pravni poredak Republike Kosovo pruža efikasno sredstvo za zaštitu osnovnih prava i sloboda zagarantovana Ustavom. Ovo je važan aspekt supsidijarnog karaktera mehanizma ustavne pravde. (Vidi: u ovom kontekstu, slučajeve ESLJP-a: *Selmouni protiv Francuske*, zahtev br. 25803/94, presuda od 28. jula 1999. godine, stav 74; i, između ostalog, vidi slučaj Suda KI147/18 sa podnosiocem zahteva: *Arbër Hadri,* rešenje o neprihvatljivosti od 11. oktobra 2019. godine, stav 42 i tamo korišćene reference).

54. Sud dosledno poštuje načelo supsidijarnosti, smatrajući da bi svi podnosioci zahteva trebalo da iscrpe sve proceduralne mogućnosti u postupcima pred redovnim sudovima, kako bi se sprečila povreda Ustava ili, ako postoji, da bi se ispravila takva povreda osnovnog prava zagarantovanog Ustavom. Sud je takođe dosledno tvrdio da su podnosioci zahteva odgovorni kada Sud proglasi njihove slučajeve neprihvatljivim ako se nisu koristili propisnim postupkom ili u odgovarajućem postupku nisu prijavili povredu Ustava. (Vidi: između ostalog, slučajeve Suda KI139/12, podnosilac zahteva: *Besnik Asllani,* odluka o zahtevu za privremenu meru i rešenje o neprihvatljivosti od 25. februara 2013.

godine, stav 45; KI89/15, podnosilac zahteva: *Fatmir Koçi*, rešenje o neprihvatljivosti od 22. marta 2016. godine, stav 35; KI24/16, podnosilac zahteva: *Avdi Haziri*, rešenje o neprihvatljivost od 16. novembra 2016. godine, stav 39; i KI30/17, podnosilac zahteva: *Muharrem Nuredini*, rešenje o neprihvatljivosti od 7. avgusta 2017. godine, stavovi 35-37).

55. Izuzeće od obaveze iscrpljivanja pravnih sredstava na nivou ESLJP-a, vrši se samo izuzetno i samo u određenim slučajevima kada se analizira ovaj uslov prihvatljivosti u svetlu činjeničnih, pravnih i praktičnih okolnosti određenog slučaja. Čak i na nivou ovog Suda, na osnovu prakse ESLJP-a, ali i u skladu sa praksom ustavnih sudova država članica Venecijanske komisije, oslobađanje od obaveze iscrpljivanja pravnih sredstava može se izvršiti samo izuzetno. (Vidi: slučajeve Suda u kojima je primenjen takav izuzetak: Kl56/09, podnosilac zahteva: *Fadil Hoxha i 59 drugih*, presuda od 22. decembra 2010. godine, stavovi 44-55; Kl06/10, podnosilac zahteva: *Valon Bislimi*, presuda od 30. oktobra 2010. godine, stavovi 50-56 i stav 60; KI41/12, podnosilac zahteva: *Gëzim i Makfire Kastrati*, presuda od 25. januara 2013. godine; stavovi 64-74; Kl99/14 i KI100/14, sa podnosiocima zahteva: *Shyqyri Syla i Laura Pula*, presuda od 8. jula 2014. godine, stavovi 47-50; KI55/17, podnosilac zahteva: *Tonka Berisha*, presuda od 5. jula 2017. godine, stavovi 53-58; i KI34/17, podnosilac zahteva: *Valdete Daka*, presuda od 12. juna 2017. godine, stavovi 68-73).

56. Izuzeci, odnosno oslobađanje od obaveze iscrpljivanja pravnih sredstava, definisani su u sudskoj praksi ESLJP-a, koja ističe da pravilo iscrpljenosti treba primenjivati sa *„stepenom fleksibilnosti i bez preteranog formalizma"*, s obzirom na kontekst zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda. (U vezi sa konceptom *„fleksibilnosti i nedostatka prekomernog formalizma"*, vidi Praktični vodič za kriterijume prihvatljivosti ESLJP-a od 30. aprila 2019. godine, I. Proceduralni osnov za neprihvatljivost, A. Neiscrpljivanje pravnih lekova, 2. Primena ovog pravila, A. Fleksibilnost, strana 22 i, između ostalog, slučaj ESLJP-a *Ringeisen protiv Austrije*, presuda od 16. jula 1971. godine, stav 89).

57. U principu, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, obaveza iscrpljivanja pravnih sredstava je ograničena na upotrebi tih pravnih sredstava, (i) čije je postojanje *„dovoljno sigurno ne samo u teoriji već i u praksi"* , i shodno tome ista bi trebalo da budu u stanju da *„pruži rešenje za navode podnosioca zahteva"* i *„pruže razumnu priliku za uspeh"*; i (ii) koja su *„dostupna, pristupačna i efikasna"*, karakteristike koje bi trebale biti dovoljno konsolidovane u sudskoj praksi relevantnog pravnog sistema. (Vidi: slučajeve ESLJP-a *Selmouni protiv Francuske,* citirano gore, stavovi 71-81; *Akdivar i drugi protiv Turske*, predstavka br. 21893/93, presuda od 16. septembra 1996; videti odeljak B. u vezi sa iscrpljivanjem domaćih pravnih sredstava, stavovi 55-77; *Demopolous i drugi protiv Turske*, presuda od 1. marta 2010. godine, odeljci: A. Molbe pred Sudom za iscrpljenje domaćih pravnih lekova, odnosno B. Iscrpljenje domaćih pravnih lekova, stavovi 50- 129, *Öcalan protiv Turske*, zahtev br. 46221/99, presuda od 12. maja 2005. godine, stavovi 63-72 i *Kleyn i drugi protiv Holandije*, predstavke br. 39343/98, 39651/98, 43147/98 i 46664/99, presuda od 6. maja 2003. godine, stavovi 155-162).

58. Međutim, i pored ovih mogućnosti izuzeća, i u skladu sa sudskom praksom ESLJP-a, u svim slučajevima podnosilac zahteva mora dokazati da je *„učinio sve što se od njega može razumno očekivati da iscrpi pravne lekove"*. (Vidi: slučaj ESLJP-a *D. H. i drugi protiv Republike Češke*, zahtev br. 57325/00, presuda od 13. novembra 2007. godine, stav 116 i tamo navedeni reference). ESLJP naglašava da je u interesu podnosioca zahteva da se obrati nadležnom sudu kako bi mu pružio mogućnost da svoja postojeća prava vrši putem svoje moći tumačenja. (Vidi: između ostalog, slučaj ESLJP-a: *Ciupercescu protiv Rumunije*, zahtev br. 35555/03, presuda od 15. juna 2010. godine, stav 169). To je samo slučaj, kada podnosilac zahteva može da navede, pružajući relevantnu sudsku praksu ili bilo koji drugi odgovarajući dokaz, da će dostupni pravni lek koji nije koristio propasti. (Vidi: slučajeve ESLJP-a *Kleyn i drugi protiv Holandije*, citirano gore, 15 156 i gore citirane reference, i *Selmouni protiv Francuske*, citirano gore, stavovi 74 74-77). Pored toga, *„jednostavne sumnje"* podnosioca zahteva o neefikasnosti pravnog sredstva nisu validne kao razlog za oslobađanje podnosioca od obaveze da iscrpi pravno sredstvo. (Viti, između ostalog, slučajeve ESLJP-a; *Milošević protiv Holandije*, zahtev br. 31320/05, odluka od 19. marta 2002. godine, poslednji pasus stranice 6; i *MPP Golub protiv Ukrajine*, presuda od 18. oktobra 2005. godine, poslednji stav Odeljak C o oceni Suda).

59. Sud takođe naglašava da se fleksibilna procena potrebnih karakteristika pravnog sredstva mora izvršiti uzimajući u obzir okolnosti svakog pojedinačnog slučaja. S tim u vezi, ESLJP je takođe usvojio koncept *„posebnih okolnosti"*, kroz koji ocenjuje da li postoji neka posebna osnova koja podnosioca zahteva oslobađa od ispunjavanja obaveze da iscrpi pravno sredstvo. Prilikom izrade ove ocene, ESLJP takođe uzima u obzir (i) opšti pravni i politički kontekst; i (ii) *„posebne okolnosti"* podnosioca zahteva. (Za koncept *„posebnih okolnosti"*, između ostalog, vidi slučajeve ESLJP-a *Van Oosterijck protiv Belgije*, slučaj br. 7654/76, stavovi 36-40; i tamo navedene reference; i *Selmouni protiv Francuske*, citirano gore, stav 71-81 i tamo navedene reference; *Öcalan protiv Turske*, citirano gore, stav 67, i *Akdivar i drugi protiv Turske*, citirano gore, stavovi 67-68 i tamo navedeni reference; dalje, što se tiče razmatranja opšteg političkog i zakonskog konteksta, vidi između ostalog slučaj *Akdivar i drugi protiv Turske*, citiran gore, stavovi 67-68 i tamo navedeni reference i *Selmouni protiv Francuske*, gore citiran, stav 77). U slučajevima kada se ispostavi da obaveza podnosioca zahteva da koristi pravno sredstvo može biti nerazumno u praksi i predstavljalo bi nesrazmernu prepreku za efikasno vršenje njegovog prava, ESLJP-a oslobađa podnosioca obaveze da iscrpi pravna sredstva. (vidi: između ostalog, slučajeve ESLJP-a: *Veriter protiv Francuske*, zahtev br. 31508/07, presuda od 15. decembra 1997. godine, stav 27; *Gaglione i drugi protiv Italije*, zahtev br. 45867/07, presuda od 21. decembra 2010. godine, stav 22; i *M.S. protiv Hrvatske* (br. 2), zahtev br. 75450/12, presuda od 19. februara 2015. godine, stavovi 123-125).

60. Na kraju, Sud ističe da je, uzimajući u obzir princip fleksibilne ocene iscrpljenosti pravnih sredstava i prilagođavanje ove ocene *„posebnim okolnostima"* svakog slučaja posebno, ESLJP sproveo test *„tereta dokazivanja"*, postupak koji je jasno definisao u svojoj sudskoj praksi. Prema ovom poslednje navedenom, u kontekstu ESLJP-a, raspodela tereta

dokazivanja se deli između podnosioca zahteva i nadležnog organa koji tvrdi da nisu iscrpljena pravna sredstva. (Za detaljniju raspravu o *raspodeli tereta dokazivanja*, vidi: između ostalog, slučajeve ESLJP-a *Selmouni protiv Francuske*, citiran gore, 76 i reference tamo korišćene; i *Akdivar i drugi protiv Turske*, citiran gore, stav 68 i reference tamo korišćene). U principu, nakon navoda dotičnog podnosioca zahteva o nedostatku pravnog sredstva, suprotna strana, odnosno relevantna država u kontekstu ESLJP-a, snosi teret dokazivanja da postoji pravno sredstvo koje nije korišćeno i koje je *„delotvorno"*, dok podnosioci zahteva moraju da tvrde suprotno, naime da je navedeno sredstvo korišćeno ili da isto nije *„delotvorno"* u okolnostima određenog slučaja. Oslanjanje na relevantnu sudsku praksu relevantno je u oba slučaja.

(b) Primena gore navedenih načela u okolnostima ovog slučaja

61. Primenjujući ove opšte principe u okolnostima ovog slučaja, Sud mora oceniti da li podnosioci zahteva ispunjavaju uslove utvrđene sudskom praksom Suda i ESLJP-a, da bi se izuzetno oslobodili od obaveze da iscrpe pravna sredstva koja su propisana u zakonu. U tom kontekstu, Sud mora oceniti da li su, u okolnostima ovog slučaja, podnosioci zahteva dokazali da pravna sredstva koja nisu iscrpeli nisu *„dovoljno sigurna ne samo u teoriji već i u praksi"*, jer ne mogu *„obezbediti rešenja za navode podnosioca zahteva"* i *„pružiti razumnu priliku za uspeh"*; i (ii) nisu *„dostupna, pristupačna i delotvorna"*. Pored toga, Sud takođe mora da oceni da li su podnosioci zahteva *„učinili sve što se razumno moglo očekivati od njih da iscrpe pravne lekove"*, takođe uzimajući u obzir da *„jednostavne sumnje"* nekog podnosioca zahteva o neefikasnosti pravnog sredstva, nisu validne kao razlog da se podnosilac zahteva oslobodi od obaveze da iscrpi pravna sredstva.

62. U tom kontekstu, Sud prvo ističe da se odluke Vlade mogu osporavati u upravnom postupku na osnovu odredbi ZUS-a. To je zato što, između ostalog, ZUS u svom članu 2 (Svrha) predviđa da je svrha ovog zakona obezbeđivanje sudske zaštite prava i interesa fizičkih i pravnih lica i ostalih stranaka, kojima su ova prava i interesi prekršeni individualnim odlukama ili postupanjem organa javne uprave. Poslednje navedeni, odnosno organi javne uprave, na osnovu stava 1.1 člana 3 (Definicije) ZUS-a, takođe uključuju i organe centralne uprave, štaviše, na osnovu stava 1.2 istog člana, kao upravni akt kvalifikuje se bilo koja odluka, uključujući odluku centralne vlade, koja se donosi nakon upravnog postupka u vršenju javnih ovlašćenja i koje direktno ili indirektno zadire u zakonom priznata prava, slobode ili interese fizičkih i pravnih lica, odnosno drugih stranka u rešavanju upravnih stvari.

63. Pored toga, na osnovu člana 10 [bez naziva] ZUS-a, podnosioci zahteva su ovlašćeni da pokrenu upravni spor, ako ocene da su im poslednjim upravnim aktom u upravnom postupku povređena prava ili neki pravni interes. Isto pravo, na osnovu ovog člana i člana 18 [bez imena] ZUS-a, imaju i upravni organi, Ombudsman, društva i druge organizacije, koje deluju u zaštiti javnih interesa.

64. Takođe, i što je važno, dok član 22 [bez naziva] ZUS-a predviđa da tužba ne odlaže izvršenje upravnog akta, istim članom je takođe predviđeno da se u određenim slučajevima na zahtev tužioca izvršenje akta može odložiti do konačne sudske odluke i da na osnovu stava 7. istog člana, za odlaganje izvršenja, sud donosi odluku u roku od 3 (tri) dana od datuma prijema zahteva.

65. Gore navedene odredbe ZUS-a, prema oceni Suda, *„pružaju rešenje za navode podnosioca zahteva"* i *„pružaju razumnu priliku za uspeh"*. Ovo, između ostalog, i zato što navodi podnosilaca zahteva da su im povređena prava i/ili pravni interesi predstavljaju osnovu za pokretanje upravnog spora na osnovu člana 10. ZUS-a. Podnosioci zahteva nisu iskoristili ovu priliku, tvrdeći da u njihovom slučaju odredbe ZUS ne pružaju delotvorna pravna sredstva.

66. Sud, s tim u vezi, ističe da su se tri najbitnija navoda podnosilaca zahteva za nedostatak pravnog sredstva u okolnostima ovog slučaja, odnosila na činjenicu da (i) Zakon br. 04/L-144 ne precizira pravna sredstva koja se mogu koristiti za osporavanje odluka donetih na osnovu njegovog člana 12; (ii) ZUS, u stavu 2 svog člana 16, predviđa da *„Upravni akat ne može se pobiti zbog nepravilne primene propisa ako je odlučio nadležni organ prema slobodnoj proceni na osnovu i u granicama ovlašćenja koja su mu data propisima i u skladu sa svrhom prema kojoj je ovlašćenje dato"*; i (iii) odlukom Vlade od 21. novembra 2019. godine ukinuta je obustava odluke od 6. jula 2018. godine i Departman za upravljanje u okviru Osnovnog suda *„ima nadležnost da odlučuje samo o zakonitosti poslednjeg upravnog akta, odnosno o zakonitosti ukidanja obustave, međutim, ne i o suštini stvari, i shodno tome, u okolnostima njihovog slučaja, ovo pravno sredstvo ne bi bilo delotvorno"*.

67. U pogledu prvog pitanja, Sud ističe da činjenica da Zakon br. 04/L-144 ne precizira pravna sredstva koja se mogu koristiti za osporavanje odluka donetih na osnovu njegovog člana 12, ne isključuje primenljivost odredbi ZUS-a.

68. Što se tiče drugog pitanja, Sud primećuje da podnosioci zahteva u suštini tvrde da postupak uspostavljen za vraćanje dela zemljišta kojim upravlja KPA u vlasništvo opštine u članu 12. Zakona 04/L-144, omogućava Vladi da odluči prema slobodnoj proceni na osnovu ovlašćenja i u granicama koje su joj date zakonskim odredbama, čime se isključuje mogućnost pokretanja upravnog spora, kao što je definisano u stavu 2, člana 16. ZUS-a. Uprkos činjenici da Vlada nije podnela nikakav komentar u vezi sa navodom podnosilaca zahteva o nedostatku delotvornog pravnog sredstva u okolnostima ovog slučaja, Sud u kontekstu ovog navoda ističe da podnosioci zahteva ne argumentuju zašto će se odluka Vlade doneta u skladu sa članom 12. Zakona 04/L-144 i Uredbom 23/2013 (i) razmatrati od strane relevantnog suda prema stavu 2. člana 16. ZUS-a; a neće se (ii) razmatrati od strane relevantnog suda prema stavu 1. člana 16. ZUS-a, na osnovu koga se konačni upravni akt može osporiti, jer a) uopšte nisu primenjene ili nisu pravilno primenjene zakonske odredbe; b) akt je doneo organ koji nije nadležan; v) u postupku koji je prethodio aktu nije se postupalo po pravilima postupka, činjenično stanje nije pravilno utvrđeno ili je iz utvrđenih činjenica izveden netačan zaključak u pogledu činjeničnog stanja; d) konačnim upravnim aktom donetim prema slobodnoj proceni, organ je prekoračilo granice zakonskih ovlašćenja ili takav akt nije donet u skladu sa

svrhom ovog zakona; ili e) je tužena ponovo donela svoj prethodni akt, prethodno poništen pravosnažnom presudom nadležnog suda. Štaviše, podnosioci zahteva pred Sudom ne podržavaju ovaj navod ni u jednoj relevantnoj sudskoj praksi, pa čak ni u njegovom odsustvu, kao što zahteva sudska praksa ESLJP-a i Suda.

69. Dok, što se tiče trećeg pitanja, Sud ističe da navod da *„Departman za upravljanje u okviru Osnovnog suda ima nadležnost da odlučuje samo o zakonitosti poslednjeg upravnog akta, odnosno o zakonitosti ukidanja obustave, međutim, ne i o suštini stvari"*, nije argumentovan, a ni zasnovan na zakonu.

70. Sud dalje podseća na tvrdnju podnosilaca zahteva da bi (i) donošenje odluke od strane redovnih sudova o njihovom slučaju moglo da se *„izvrši tek nakon nekoliko godina i nakon završetka projekta"*; i da su (ii) imali legitimno očekivanje da će zahtev predsednika, kojim se osporava ustavnost odluka Vlade o prenosu društvene imovine u ime opština, Sud proglasiti prihvatljivim i da će Sud utvrditi neustavnost relevantnih odluka, uključujući osporenu odluku, dok su čekajući na meritornu odluku slučaja od strane Suda, podnosioci zahteva propustili rok za pokretanje upravnog spora protiv odluke Vlade u Osnovnom sudu.

71. Što se tiče prvog pitanja, Sud ističe da ovaj navod nije održiv. To je zato što je (i) kao što je gore objašnjeno, nadležni sud dužan da u roku od tri (3) dana odluči da li su ispunjeni uslovi za odlaganje izvršenja akta do konačne odluke Suda, na osnovu člana 22. ZUS-a; dok (ii) navodi podnosilaca zahteva da pravno sredstvo nije delotvorno na osnovu mogućeg produženja postupka pred redovnim sudovima, Sud ih je kroz svoju sudsku praksu već opisao kao *„jednostavne sumnje"* u pogledu *„neefikasnosti"* tužbe za upravni spor kao pravno sredstvo i, shodno tome, naglasio da kao takvo, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, ne služe kao razlog za oslobađanje podnosioca zahteva od obaveze iscrpljivanja pravnog sredstva. (Vidi: za detaljno obrazloženje, slučaj Suda KI108/18, sa podnosiocem zahteva: *Blerta Morina*, rešenje o neprihvatljivosti od 30. septembra 2019. godine, stavovi 182-187).

72. Što se tiče drugog pitanja, Sud navodi da ovaj navod takođe nije održiv, jer je (i) osporena odluka Vlade, odnosno odluka [br. 11/111], doneta 19. jula 2018. godine; (ii) u skladu sa članom 27. [bez naziva] ZUS-a, tužba protiv akta se podnosi u roku od trideset (30) do šezdeset (60) dana, kao što je utvrđeno u ovom članu, i shodno tome, pokretanje upravnog spora, podnosioci zahteva su trebali da započnu do 19. septembra 2018. godine; dok je (iii) zahtev predsednika podnet Sudu 6. novembra 2018. godine, više od četiri (4) meseca nakon donošenja osporene odluke. Shodno tome, navodi podnosilaca zahteva o gubitku roka za pokretanje upravnog spora jer su imali *„legitimna očekivanja"* da će Sud oceniti ustavnost osporene odluke na osnovu zahteva predsednika nisu održivi, jer je u stvari zahtev predsednika podnet Sudu nakon isteka ovog roka, kao što je definisano u članu 27. ZUS-a.

73. Sud takođe podseća da, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, podnosilac zahteva mora da dokaže da je *„učinio sve što se od njega razumno moglo očekivati da*

iscrpi pravna sredstva". U okolnostima ovog slučaja, podnosioci zahteva nisu pokazali ni jedan pokušaj da iscrpe pravna sredstva pružena putem ZUS-a. U odsustvu takvog pokušaja, dotični podnosioci zahteva bi morali da pruže relevantnu sudsku praksu ili bilo koji drugi odgovarajući dokaz da će raspoloživo pravno sredstvo koji nisu koristili propasti. U tom smislu, podnosioci zahteva nisu dokazali da su pravna sredstva propisana u ZUS-u (i) „*dovoljno sigurna ne samo u teoriji već i u praksi*", te da shodno tome, ne mogu „*pružiti rešenja za navode podnosioca zahteva*" niti mogu „*pružiti razumnu priliku za uspeh*"; i (ii) nisu „*dostupna, pristupačna i delotvorna*". Suprotno tome, Sud smatra da se navodi podnosilaca zahteva, da u njihovom slučaju ne postoji pravno sredstvo, zasnivaju na „*jednostavnim sumnjama*" i kao takva ne mogu predstavljati osnovu za oslobađanje podnosilaca zahteva od obaveze da iscrpe pravna sredstva predviđena zakonom, kao što je definisano u stavu 7. člana 113. Ustava.

74. Sud na kraju takođe podseća da na osnovu njihovog zahteva o oslobađanju od obaveze da iscrpe pravna sredstva, podnosioci zahteva se pozivaju i na slučajeve Suda KI99/14 i KI100/14, KI34/17 i KI56/09.

75. S tim u vezi, Sud prvo ističe da, osim činjenice da su podnosioci zahteva citirali i navodili ove odluke, oni nisu razradili njihovu činjeničnu i pravnu povezanost u okolnostima ovog slučaja. Sud naglašava da se obrazloženje drugih sudskih odluka mora tumačiti u kontekstu i u svetlu činjeničnih okolnosti u kojima su donete. (Vidi: između ostalog, u ovom kontekstu, presudu u slučaju KI48/18 od 4. februara 2019. godine, sa podnosiocem zahteva: *Arban Abrashi i Lidhja Demokratike e Kosovës (LDK)*, stav 275; KI147/18, podnosilac zahteva: *Arbër Hadri,* rešenje o neprihvatljivosti od 11. oktobra 2019. godine, stav 80, i KI119/17, podnosilac zahteva: *Gentian Rexhepi*, rešenje o neprihvatljivosti od 3. maja 2019. godine, stav 80).

76. Sud, međutim, ističe da okolnosti slučajeva na koje se pozivaju podnosioci zahteva ne odgovaraju njihovim okolnostima. U gore navedenim slučajevima, Sud je ocenio da su dotični podnosioci zahteva dokazali da (i) nisu imali pravna sredstva na raspolaganju, kao što je slučaj Suda KI56/09 (vidi: stavove 57-59 slučaja KI56/09), i koji je jedan od prvih slučajeva Suda, nakon čega je sudska praksa Suda u pogledu iscrpljenosti pravnih sredstava značajno konsolidovana; ili (ii) pravna sredstva dostupna podnosiocima zahteva nisu bila dovoljno delotvorna u rešavanju relevantnih navoda. (Vidi: stav 73 slučaja KI34/17 i stav 50 slučaja KI99/14 i KI100/14).

77. Sud ističe da je u slučajevima KI99/14, KI100/14 i KI34/17, ocenjujući iscrpljenost pravnih sredstava, izuzetno uzeo u obzir i specifičnosti izbornog postupka za mesto glavnog državnog tužioca ili predsednika Vrhovnog suda, uključujući i potrebu da se to učini blagovremeno, napominjući da je u kontekstu navoda iznetih u ovim zahtevima, „*bio mišljenja da ne postoji pravno sredstvo koji se efikasno bavi iznetim navodima*". (Vidi slučajeve Suda KI34/17, citiran gore, stav 73; i slučajevi KI99/14 i KI100/14, citirani gore, stav 50). Međutim, Sud je u međuvremenu konsolidovao ovu praksu odbacujući kao neprihvatljive druge slične slučajeve, na osnovu ne iscrpljenosti pravnih sredstava i/ili neispunjavanja uslova postavljenih kroz sudsku praksu Suda i

ESLJP-a, da bi se oslobodio od ove ustavne obaveze, uključujući, ali ne ograničavajući se na slučajeve KI147/18 sa podnosiocem zahteva: *Arbër Hadri*, gore citirani, stavovi 51-61; i KI43/20, sa podnosiocem zahteva: *Fitore Sadikaj*, rešenje o neprihvatljivosti od 31. avgusta 2020. godine, stavovi 37-38; i slučaj KI42/20, sa podnosiocem zahteva: *Armend Hamiti,* rešenje o neprihvatljivosti od 31. avgusta 2020. godine, stavovi 43-66.

78. Pored toga, Sud je odbio, kao neprihvatljiv, zbog ne iscrpljivanja pravnih sredstava i u slučajevima u kojima je zahtev za oslobađanje od ove obaveze bio zasnovan, između ostalog, i na *"zakonskom i političkom smislu"*, ali i na *„posebnim okolnostima"* podnosioca zahteva, kao što je slučaju KI108/18, sa podnosiocem zahteva: *Blerta Morina*, rešenje o neprihvatlivosti od 30. septembra 2019. godine.

79. Stoga, iako sudska praksa Suda priznaje izuzetke, poslednje navedeni su ograničeni i uslovljeni argumentom podnosioca zahteva koji se ne zasniva na *„jednostavnim sumnjama"* da u njegovim okolnostima pravna sredstva ili ne postoje ili (i) nisu *„dovoljno sigurna ne samo u teoriji, već i u praksi"* jer ne mogu da *„pruže rešenja za navode podnosioca zahteva"* ili ne *„pružaju razumnu priliku za uspeh"*; i(ii) nisu *„dostupna, pristupačna i delotvorna"*; uvek tvrdeći takođe da je dotični podnosilac zahteva *„učinio sve što se može razumno očekivati od njega da iscrpi pravna sredstva"*. Na osnovu svih objašnjenja razrađenih u ovom rešenju, Sud smatra da u okolnostima ovog slučaja to nije slučaj.

80. Shodno tome, na osnovu svega što je napred navedeno i uzimajući u obzir navode koje su pokrenuli podnosioci zahteva i činjenice koje su oni izneli, Sud, zasnivajući se i na standardima postavljenim u svojoj sudskoj praksi u sličnim slučajevima i sudskoj praksi ESLJP-a, utvrđuje da podnosioci zahteva ne ispunjavaju uslove prihvatljivosti, zato što nisu iscrpeli pravna sredstva kao što je propisano u stavu 7. člana 113. Ustava, stavu 2. člana 47. Zakona i tački (b) stava (1) pravila 39 Poslovnika, i kao takav, zahteva treba da se proglasi neprihvatljivim.

Zahtev za privremenu meru

81. Sud podseća da su podnosioci zahteva tražili uvođenje privremene mere za obustavu izvršenja osporene odluke Vlade i obrazložili da *"su sada počeli radovi za ostvarenje projekta groblja, kada se još formalno imovina nije prenela"*, i shodno tome, izvršenje osporene odluke će rezultirati nepopravljivom štetom za podnosioce zahteva.

82. Sud je već utvrdio da zahtev podnosilaca treba da se proglasi neprihvatljivim.

83. Stoga, u skladu sa stavom 1. člana 27. (Privremene mere) Zakona i na osnovu tačke a) stava 4 pravila 57 (Donošenje odluke o privremenim merama) Poslovnika, zahtev podnosilaca zahteva za uvođenje privremene mere treba da se odbije, zato što isti ne može da bude predmet razmatranja, pošto se zahtev proglašava neprihvatljivim. (Vidi: u tom kontekstu, slučajeve Suda KI107/19, sa podnosiocem zahteva: *Gafurr Bytyqi*, rešenje o neprihvatljivosti od 21.

aprila 2020. godine, stavovi 88-90; KI159/18, sa podnosiocem zahteva: *Azem Duraku*, rešenje o neprihvatljivosti od 6. maja 2019. godine, stavovi 89-91; i KI19/19 i KI20/19, podnosilac zahteva: *Muhamed Thaqi i Egzon Keka*, rešenje o neprihvatljivosti od 26. avgusta 2019. godine, stavovi 53- 55).

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članom 113.7 Ustava, članovima 20, 21, 27 i 47.2 Zakona i na osnovu pravila 35 (5) i 39 (1) (b), 57 i 59 (2) Poslovnika, dana 11. novembra 2020. godine, jednoglasno:

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI zahtev neprihvatljivim;

II. DA ODBIJE zahtev za privremenu meru;

III. DA DOSTAVI ovo rešenje stranama

IV. DA OBJAVI ovo rešenje u Službenom listu, u skladu sa članom 20.4 Zakona;

V. Ovo rešenje stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac **Predsednica Ustavnog suda**

Gresa Caka-Nimani

Arta Rama-Hajrizi