



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

Priština, dana 4. avgusta 2022. godine
Ref.br.:RK 2030/22

REŠENJE O NEPRIHVATLJIVOSTI

u

slučaju br. KI47/22

Podnosilac

Besim Domi

**Ocena ustavnosti presude ARJ (UZVP). br. 123/2021 od 10. novembra 2021. godine
Vrhovnog suda Kosova**

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVA

u sastavu:

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

Podnosilac zahteva

1. Zahtev je podneo Besim Domi, sa prebivalištem u Prištini (u daljem tekstu: podnosilac zahteva), koga zastupa Ramiz Suka, advokat u opštini Priština.

Osporena odluka

2. Podnosilac zahteva osporava ustavnost presude [ARJ (UZVP) br. 123/2021] od 10. novembra 2021. godine Vrhovnog suda Kosova (u daljem tekstu: Vrhovni sud), u vezi sa rešenjem [AA. br. 672/21] od 7. oktobra 2021. godine Apelacionog suda Kosova (u daljem tekstu: Apelacioni sud) i rešenjem [A. br. 2201/18] od 17. maja 2021. godine Osnovnog suda – Departman za upravljanje u Prištini (u daljem tekstu: Osnovni sud).
3. Podnosilac zahteva je osporenu odluku primio 17. decembra 2021. godine.

Predmetna stvar

4. Predmetna stvar je ocena ustavnosti osporene presude, kojom se navodi da su podnosiocu zahteva povređena osnovna prava i slobode zagarrantovane članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav).

Pravni osnov

5. 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

6. Dana 7. aprila 2022. godine, podnosilac je podneo zahtev preko pošte, koji je Ustavni sud Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud) primio 13. aprila 2022. godine.
7. Dana 20. aprila 2022. godine, predsednica je, odlukom [br. GJR. KSH47/22], imenovala sudiju Remziju Istrefi-Peci za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Selvete Gërxxhaliu-Krasniqi (predsedavajuća), Safet Hoxha i Radomir Laban (članovi).
8. Dana 21. aprila 2022. godine, Sud je obavestio podnosioca o registraciji zahteva. Istog dana, kopija zahteva je dostavljena Vrhovnom sudu.
9. Dana 16. maja 2022. godine, Sud je obavestio Osnovni sud o registraciji zahteva i tražio od njih da dostave Sudu priznanicu koja dokazuje kada je podnosilac zahteva primio osporenu odluku.
10. Dana 20. maja 2022. godine, Osnovni sud je dostavio Sudu kompletni dosije predmeta.
11. Dana xx xx19. jula 2022. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno iznelo preporuku Sudu o neprihvatljivosti zahteva.

Pregled činjenica

12. Iz spisa predmeta proizilazi da je 16. januara 2013. godine podnosilac zahteva navršio starosnu dob za penzionisanje i da mu je prema odluci od 2. septembra 2013. godine Ministarstva rada i socijalne zaštite (u daljem tekstu: MRSZ) priznato pravo na osnovnu

penziju i isplatu za prethodne mesece. U međuvremenu, dalje proizilazi da je odlukom MRSZ-a od 22. maja 2014. godine, podnosiocu zahteva odobren zahtev za priznavanje prava na osnovnu penziju i penziju platiša doprinosa u mesečnom iznosu od 140 (sto četrdeset) evra.

Pregled činjenica u postupku pred redovnim sudovima

13. Dana 27. marta 2015. godine, podnosilac zahteva je podneo tužbu Osnovnom sudu u Prištini-Opšti departman, Civilno odeljenje, protiv MRSZ-a za naknadu ličnog dohotka na ime neisplaćene penzije za period od 16 (šesnaest) meseci prema odluci MRSZ-a od 22. maja 2014. godine. U tom smislu, podnosilac zahteva je istakao: „*Tužilac je odluku o priznavanju prava na penziju primio 18.03.2015. godine, ali kao što je poznato, tužilac je odluku citiranu pod tačkom I. ove tužbe, trebao da primi 16.01.2013. godine, međutim, isti je primio odluku sa zakašnjenjem od 16 meseci*“. Pored toga, podnosilac zahteva je naveo sledeće: „*Tužena nije izvršila isplatu tužiocu za 16 meseci, što znači: 16m x 140 € = 2.240 evro*“.
14. Dana 24. februara 2017. godine, Osnovni sud u Prištini-Opšti departman, Civilno odeljenje se, rešenjem [C. br. 735/201], oglasio predmetno nenadležnim za rešavanje pravnog pitanja.
15. Dana 10. septembra 2018. godine, podnosilac zahteva je podneo tužbu Osnovnom sudu protiv MRSZ-a za pokretanje upravnog spora, tražeći naknadu ličnih dohodaka.
16. Dana 9. septembra 2019. godine, Osnovni sud je, rešenjem [A. br. 2201/18], vratio tužbu podnosiocu zahteva na dopunu i obavezao ga da u roku od 8 (osam) dana obavesti sud o tome koja je konačna odluka, da podnese žalbu i ponovljeni zahtev upućen tuženoj.
17. Dana 7. oktobra 2019. godine, podnosilac zahteva je podneo podnesak o dopuni tužbe, naglašavajući da je konačna odluka odluka MRSZ-a od 22. maja 2014. godine.
18. Dana 17. maja 2021. godine, Osnovni sud je, rešenjem [A. br. 2201/18], odbio, kao preuranjenu, tužbu podnosioca zahteva za naknadu ličnih dohodaka. U obrazloženju gore navedenog rešenja, Osnovni sud je, pozivajući se na član 13. Zakona br. 03/L-202 o upravnim sporovima (SL, broj 82, 21. oktobar 2010. godine) (u daljem tekstu: ZUS), ocenio da se upravni spor može pokrenuti samo protiv upravnog akta koji je donesen u drugostepenom upravnom postupku, dok je podnosilac zahteva osporio odluku od 22. maja 2014. godine direktno pred sudom i nije dostavio dokaze koji dokazuju da se obratio Žalbenoj komisiji drugog stepena tužene, odnosno MRSZ-u.
19. Neutvrđenog datuma, podnosilac zahteva je uložio žalbu Apelacionom sudu protiv gore navedenog rešenja Osnovnog suda, navodeći povredu pravila upravnog postupka, pogrešno utvrđeno činjenično stanje i pogrešnu primenu materijalnog prava. Podnosilac zahteva je, između ostalog, u svojoj žalbi istakao: „*U oba odeljenja Osnovnog suda u Prištini celo ovo pitanje „šepa“, oni nisu u stanju da naprave razliku između: upravnog spora i upravnog akta*“. Pored toga, podnosilac zahteva je tvrdio: „*Protiv odluke o naknadi štete, kao što je ovde slučaj, iako je tu odluku usvojio upravni organ, u upravnom postupku nadležno da odlučuje o meritumu je –Civilno odeljenje u sudu*“.
20. Dana 7. oktobra 2021. godine, Apelacioni sud je, rešenjem [AA. br. 672/21], odbio, kao neosnovanu, žalbu podnosioca zahteva i potvrdio rešenje [A. br. 2201/2018] Osnovnog

suda. U obrazloženju rešenja Apelacionog suda je navedeno da rešenje Osnovnog suda nije zahvaćeno povredom odredaba parničnog postupka i da je prihvaćen nalaz Osnovnog suda da se odbije, kao preuranjena, tužba podnosioca zahteva.

21. Neutvrđenog datuma, podnosilac je podneo zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke Vrhovnom sudu, zbog bitnih povreda odredaba postupka i pogrešne primene materijalnog prava, sa predlogom da se rešenje [AA. br. 672/21] Apelacionog suda ukine i predmet vrati na preispitivanje i presuđivanje Osnovnom sudu.
22. Dana 10. novembra 2021. godine, Vrhovni sud je, presudom [ARJ (UZVP) br. 123/2021], odbio, kao neosnovan, zahtev podnosioca za vanredno preispitivanje sudske odluke.
23. U obrazloženju svoje presude, Vrhovni sud je ocenio da sud u upravnom sporu odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata, a koji se može pokrenuti samo protiv upravnog akta koji je donesen u drugostepenom upravnom postupku. U ovom slučaju, Vrhovni sud je ocenio da podnosilac zahteva uopšte nije uložio žalbu protiv odluke MRSZ-a od 22. maja 2014. godine, kao prvostepene upravne odluke. Shodno tome, u obrazloženju svoje presude, Vrhovni sud je ocenio pravičnim nalaz nižestepenih sudova da odbiju, kao nedozvoljenu, tužbu podnosioca zahteva.

Navodi podnosioca

24. Sud podseća da podnosilac zahteva navodi da mu je osporenim presudom povređeno pravo zagarantovano članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava.
25. Podnosilac zahteva navodi da je presuda [ARJ (UZVP) br. 123/2021] Vrhovnog suda, ali i odluke nižestepenih sudova, jednostrane i zahvaćene su prekoračenjem ovlašćenja podnetih u tužbi, jer je on tražio samo razliku isplate penzije za 16 (šesnaest) meseci prema odluci MRSZ-a od 22. maja 2014. godine.
26. Podnosilac zahteva dalje ističe: *„O naknadi štete se odlučuje u parničnom postupku. Ovaj institut ima mnogo izvora, pored zakonskih odredbi, ugovora, a kao izvor može biti i statut društvene organizacije”*.
27. Podnosilac zahteva takođe tvrdi: *„Upravni akt je u ovom slučaju pozitivan, to je odluka tužene, odnosno napred navedenog Ministarstva, od 22.05.2014. godine, dok prvostepeni i drugostepeni sud nisu mogli da naprave razliku između upravnog spora i upravnog akta. Upravni spor nema zakonsku definiciju. Glavna tačka u ovom slučaju je pravna pouka: Žalba se može podneti u roku od 30 dana odeljenju (komisiji) za žalbe. Žalba ne obustavlja ovu odluku. Komisija za žalbe nije drugi stepen, kako su to artikulisali sudovi. Žalba je redovno pravno sredstvo i ima suspenzivno pravno dejstvo i u ovom slučaju, ako žalba ne obustavlja osporenu odluku, odluka je konačna i može se osporiti pred sudom”*.
28. Na kraju, podnosilac zahteva traži od Suda da ukine presudu [ARJ (UZVP) br. 123/2021] Vrhovnog suda.

Relevantne ustavne i zakonske odredbe

USTAV REPUBLIKE KOSOVO

Član 31

[Pravo na pravično 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.*

[...]

ZAKON Br. 03/L- 202 O UPRAVNIM SPOROVIMA

Član 3

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 podstavu 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.*

[...]

Član 9

Sud u upravnom sporu odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata kojima upravni organi, u vršenju javnih ovlašćenja, odlučuju o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih lica ili drugih lica u upravnim stvarima.

Član 13

1. *Upravni spor može se pokrenuti samo protiv upravnog akta koji je donesen u drugostepenom upravnom postupku.*
2. *Upravni spor može se pokrenuti i protiv upravnog akta prvostepenog organa, protiv koga nije dozvoljeno žalba u upravnom postupku.*

Član 29

1. *Ako drugostepeni organ nije doneo rešenje u roku od trideset (30) dana ili u kraćem roku, utvrdjenim posebnim odredbama oko žalbe stranke protiv odluke prvostepenog organa, zatim ne donese i u daljem roku od sedam (7) dana ponovljenim zahtevom, stranka može da pokrene upravni spor kao da mu je odbijena žalba.*

2. *Na način predviđen stavom 1. ovog člana stranka može postupiti i onda kada prostepeni organ nije doneo rešenje prema njegovom zahtevu, protiv čijeg akta nije dozvoljena žalba.*
3. *Ako prvostepeni organ, protiv čijeg akta je dozvoljena žalba, nije doneo nikakvo rešenje po osnovu zahteva u roku od šesdeset (60) dana ili nekom kraćem roku predviđenim posebnim odredbama, stranka ima pravo da se obrati zahtevom drugostepenom organu. Protiv rešenja drugostepenog organa stranka može da pokrene upravni spor. Stranka može pod uslovima stava 1. ovog člana pokrenuti upravni spor i ako ovaj organ nije doneo rešenje*

Član 33

1. *Ako je tužba nepotpuna ili nerazumljiva ili ima manjkavosti, predsednik veća pozvaće tužioca, da u određenom roku od osam (8) dana otkloni nedostatke u tužbi. U pozivu mora navesti uputstva o otklanjanju nedostatka tužbe i najava o posledicama koje nastaju ako ne postupi po zahtevu suda.*
2. *Ako tužilac, na određenom roku, ne otklanja nedostatke u tužbi, a one su takve da onemogućavaju razvijanje postupka, sud odbaciće tužbu rešenjem, ako ne utvrdi da usporeni upravni akt je ništav.*

Član 34

1. *Sud će rešenjem odbaciti tužbu, ako utvrdi:*
 - 1.1. *da je tužba podnošena nakon isteka roka ili je prevremena;*
 - 1.2. *da akt koji se tužbom osporava nije upravni akt;*
 - 1.3. *da je očevidno da se upravnim aktom, koji se tužbom osporava ne zadire u prava tužioca ili njegov neposredni interes zasnovan na zakonu;*
 - 1.4. *da se protiv upravnog akta koji se tužbom osporava može se izjaviti žalba, ali da žalba nije uopšte podnesena ili nije blagovremeno izjavljena;*
 - 1.5. *da je reč o stvari o kojoj se po izričitoj odredbi zakona ne može voditi upravni spor;*
- [...]*

Ocena prihvatljivosti zahteva

29. *Sud prvo ocenjuje da li je zahtev ispunio uslove prihvatljivosti, propisane Ustavom i dalje navedene Zakonom i predviđene Poslovníkom o radu.*
30. *S tim u vezi, Sud se pre svega poziva na stavove 1 i 7, člana 113. [Jurisdikcija i Ovlašćene strane] Ustava, koji propisuju:*

“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.”
31. *U nastavku, Sud takođe razmatra da li je podnosilac zahteva ispunio uslove prihvatljivosti, koji su dalje propisani u Zakonu. S tim u vezi, Sud se poziva na član 47 (Individualni zahtevi) Zakona, koji propisuje:*

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.”

32. Sud takođe uzima u obzir pravilo 39 (1) (b) Poslovnika o Radu, koje propisuje sledeće:

Pravilo 39
(Kriterijum o prihvatljivosti)

“(1) Sud može smatrati zahtev prihvatljivim:

[...]

*b) ako su iscrpljena sva delotvorna pravna sredstva, koja su na raspolaganju po zakonu, protiv pobijene presude ili odluke
[...].”*

33. Što se tiče ispunjenja ovih uslova, Sud prvenstveno naglašava da je podnosilac zahteva ovlašćena strana koja osporava jedan akt javnog organa, odnosno Presudu Vrhovnog suda [ARJ (UZVP) Br.123/2021] . Međutim, u nastavku će sud utvrditi da li je podnosilac zahteva ispunio uslov iscrpljenja pravnih sredstava koja su propisana zakonom, kako je to i zatraženo u stavu 7 člana 113 Ustava, stavu 2 člana 47 Zakona i tački (b) stava (1) pravila 39 (Kriterijum o prihvatljivosti) Poslovnika o Radu.
34. Sud prvenstveno primećuje da je podnosilac zahteva podneo tužbu pred Osnovnim sudom za pokretanje upravnog spora sa zahtevom za kompenzaciju ličnih prihoda. Dalje, Osnovni sud je odbacio tužbu podnosioca zahteva za kompenzaciju ličnih prihoda kao neblagovremenu, zato što je podnosilac zahteva napao odluku MRSZ-a od 22. maja 2014. godine direktno na sudu i nije se obratio žalбом Komisiji za žalbe na drugom stepenu kod tužene .
35. Iz spisa predmeta i na osnovu obrazloženja redovnih sudova, Sud primećuje da podnosilac zahteva nije iskoristio pravo da podnese žalbu pred drugim stepenom MRSZ-a, kako je to i zatraženo u stavu 1, člana 29 ZUS-a, odnosno nije iscrpeo efektivna pravna sredstva koja su predviđena zakonom.
36. S tim u vezi, Sud podseća da pravilo o iscrpljenju pravnih sredstava, na osnovu člana 113.7 Ustava, člana 47. Zakona i tačke (b) stava (1) pravila 39 Poslovnika o Radu, obavezuje fizička i pravna lica koja žele da podnesu njihove slučajeve pred Ustavnim Sudom da prvenstveno iskoriste efektivna pravna sredstva koja su dostupna, a protiv osporene odluke.
37. Kriterijumi procene da li je obaveza iscrpljivanja svih „efektivnih“ pravnih sredstava ispunjena, dobro su navedeni u sudskoj praksi Evropskog Suda za Ljudska Prava (u daljem tekstu: ESLJP), u skladu sa kojom je Sud, na osnovu člana 53 [Tumačenje odredbi Ljudskih

prava], obavezan da tumači prava i osnovne slobode koje su zagantovane Ustavom. Ista načela su takođe navedena i u sudskoj praksi Suda, uključujući, ali ne ograničavajući se na slučajeve Suda KI211/19, podnosilac zahteva *Hashim Gashi, Seladin Isufi, B.K., H.Z., M.H., R.S., R.E., S.O., S.H., H.I., N.S., S.I., i S.R.* rešenje o neprihvatljivosti od 11. novembra 2020. godine; KI43/20 podnosilac zahteva *Fitore Sadikaj*, rešenje o neprihvatljivosti od 31. avgusta 2020. godine; i KI42/20 podnosilac zahteva *Armend Hamiti*, rešenje o neprihvatljivosti od 31. avgusta 2020. godine.

38. Kao što je objašnjeno kroz gore navedene slučajeve, svrha i opravdanost obaveze iscrpljivanja pravnih lekova ili pravilo iscrpljivanja je da se nadležnim organima, pre svega redovnim sudovima, pruži mogućnost da spreče ili isprave navodne povrede Ustava. Zasnovan je na pretpostavci sadržanoj u članu 32 [Pravo na pravno sredstvo] Ustava i članu 13 (Pravo na delotvorni pravni lek) EKLJP, da pravni poredak Republike Kosovo obezbeđuje delotvorno sredstvo za zaštitu prava i osnovnih sloboda koje su zagantovane Ustavom (vidi slučajeve Suda KI43/20, citirano iznad, stav 37; i KI42/20, citirano iznad, stav 44; vidi takođe slučaj ESLJP-a, *Aksoy protiv Turske*, br. 21987/93, Presuda od 18. decembra 1996. godine, stav 51).
39. U ovom konkretnom slučaju, Sud naglašava da podnosilac zahteva nije argumentovao da je pokušao da iskoristi žalbu protiv osporene odluke, na način koji je propisan u odredbama ZUS-a.
40. Samim tim, Sud dolazi do zaključka da se zahtev podnosioca zahteva treba proglasiti neprihvatljivim, zbog toga što podnosilac zahteva nije iscrpeo pravna sredstva u skladu sa stavom 7, člana 113. Ustava, članovima 20 i 47 Zakona kao i u skladu sa tačkom b pravila 39 Poslovnika o Radu

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članom 113.1 i 113.7 i 21.4 Ustava, članom 47 Zakona i u skladu sa pravilima 39 (1) (b) i 59 (2) Poslovnika o Radu, dana 19. jula 2022. godine, jednoglasno

ODLUČUJE

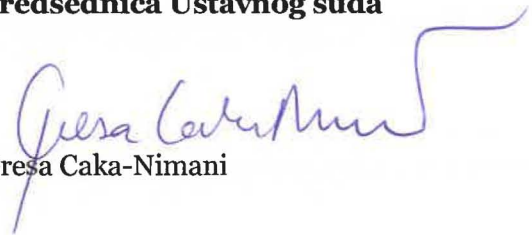
- I. DA PROGLASI zahtev neprihvatljivim;
- II. DA DOSTAVI ovu odluku stranama;
- III. DA OBJAVI ovu odluku u Službenom listu, u skladu sa članom 20.4 Zakona;
- IV. Ovo rešenje stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac


Remzije Istrefi-Peci



Predsednica Ustavnog suda


Gresa Caka-Nimani