



REPUBLIKA E KOSOVËS - REPUBLIKA KOSOVO - REPUBLIC OF KOSOVO

**GJYKATA KUSHTETUESE
USTAVNI SUD
CONSTITUTIONAL COURT**

Priština, dana 6. januar 2023. godine
Ref.br.:AGJ 2101/22

PRESUDA

u

slučaju br. KI214/21

Podnosilac

Avni Kastrati

**Ocena ustavnosti rešenja ARJ. br. 84/2021 Vrhovnog suda od 22. septembra
2021. godine**

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

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 Avni Kastrati, sa prebivalištem u Mitrovici (u daljem tekstu: podnosilac zahteva), koga zastupa Hajzer Salihu, advokat iz Prištine.

Osporena odluka

2. Podnosilac zahteva osporava ustavnost presude [ARJ. br. 84/2021] Vrhovnog suda od 22. septembra 2021. godine u vezi sa rešenjem [AA. br. 612/2021] Apelacionog suda od 13. jula 2021. godine i rešenjem [A. br. 1297/2021] Osnovnog suda u Prištini od 1. juna 2021. godine, kojima je odbijeno da se uzme u razmatranje ukaz [br. 84/2-021] Predsednice Republike Kosovo od 19. maja 2021. godine.
3. Osporeno rešenje je podnosiocu zahteva uručeno 11. oktobra 2021. godine.

Predmetna stvar

4. Predmetna stvar je ocena ustavnosti gore navedene presude Vrhovnog suda, kojom su, prema navodima podnosioca zahteva, povredena njegova prava zagarrantovana članovima: 7. [Vrednosti], 65 (9) [Nadležnosti Skupštine], 84 (25) [Nadležnosti predsednika], 24. [Jednakost pred zakonom], 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], 32. [Pravo na pravno sredstvo], 45. [Pravo na izbor i učešće], 54. [Sudska zaštita prava] i 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] 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 Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav), članovima 22. [Procesuiranje podnesaka] i 47. [Individualni zahtevi] Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (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 1. decembra 2021. godine, podnosilac je podneo svoj zahtev Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).
7. Dana 3. decembra 2021. godine, predsednica Suda, Gresa Caka-Nimani, imenovala je sudiju Safeta Hoxhu za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Radomir Laban (predsedavajući), Remzije Istrefi-Peci i Nexhmi Rexhepi (članovi).
8. Dana 9. decembra 2021. godine, Sud je obavestio zastupnika podnosioca o registraciji zahteva. Istog dana, po jedna kopija zahteva je poslata Vrhovnom sudu, kao suprotnoj strani, Predsednici Republike Kosovo (u daljem tekstu: Predsednica) i Ministarstvu spoljnih poslova i dijaspore (u daljem tekstu: MSPD), kao zainteresovanim stranama.
9. Dana 17. decembra 2021. godine, VD sekretara Kancelarije predsednice, tražio je od Suda dodatni rok kako bi se Predsednici omogućilo da dostavi komentare u vezi sa ovim zahtevom iz razloga što se zahtev odnosi na njen ukaz br. 84/2021.
10. Dana 20. decembra 2021. godine, Sud je obavestio VD sekretara Kancelarije predsednice da se komentari u vezi sa zahtevom mogu dostaviti Sudu u roku od 15 dana od dana prijema dopisa.
11. Dana 5. januara 2022. godine, VD sekretara Kancelarije predsednice je dostavio Sudu komentare u vezi sa zahtevom.

12. Dana 9. juna 2022. godine, Sud je uputio nekoliko pitanja Forumu Venecijanske komisije koja su se odnosila na delotvornost pravnih sredstava protiv predsedničkih ukaza, načelo supsidijarnosti i obavezu iscrpljivanja pravnih sredstava u slučajevima kada se osporavaju predsednički ukazi. Konkretno, Sud je postavio sledeća pitanja:
1. *Da li Ustav i/ili relevantni zakon uspostavlja delotvorne pravne lekove protiv ukaza predsednika, kojima predsednik razrešava ili oslobađa: ambasadora, konzula ili državnog funkcionera na važnim državnim funkcijama?; Ako je odgovor na navedeno pitanje potvrđan, koji je obim ocene ustavnosti takvog akta?*
 2. *U slučaju da je Ukaz predsednika individualnog karaktera, odnosno definiše prava i obaveze pojedinca, da li je pojedinac u pitanju dužan da – na osnovu principa supsidijarnosti – prvo iscrpi pravne lekove pred redovnim sudovima pre nego što se obrati Ustavnom sudu? Ili se pojedinac koji je pogođen ukazom predsednika može obratiti Ustavnom sudu, a da ne iscrpljuje pravne lekove u redovnim sudovima?*
 3. *Ko ima primarnu nadležnost da ocenjuje ustavnost akta/ukaza predsednika – redovni sudovi, a zatim Ustavni sud nakon iscrpljenja pravnih lekova, ili samo Ustavni sud?*
 4. *Da li ste u vašoj sudskoj praksi imali zahteve ove prirode, ako jeste, kako su oni rešavani?*
13. Od dana 14. juna pa sve do 7. avgusta 2022. godine, Sud je primio 10 (deset) odgovora od ustavnih i vrhovnih sudova sa ustavnom jurisdikcijom, zemalja članica Foruma Venecijanske komisije, odnosno od: Saveznog Ustavnog suda Nemačke, Vrhovnog suda Meksika, Vrhovnog suda Holandije, Ustavnog suda Lihtenštajna, Ustavnog suda Severne Makedonije, Vrhovnog suda Švedske, Ustavnog suda Rumunije, Ustavnog suda Češke, Ustavnog suda Bugarske i Ustavnog suda Slovačke. Odgovori koji su primljeni od Foruma Venecijanske komisije prikazani su u nastavku teksta ove odluke.
14. Dana 7. decembra 2022. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno iznelo preporuku Sudu da proglasi zahtev prihvatljivim i utvrdi povredu člana 31. Ustava u vezi sa članom 6.1 Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP), odnosno povredu prava na pristup pravdi.

Pregled činjenica

15. Dana 1. avgusta 2018. godine, Predsednik Republike Kosovo je ukazom DED-008-2018 imenovao podnosioca zahteva za ambasadora/šefa Diplomatske misije u Republici Sloveniji.
16. Dana 1. oktobra 2018. godine, podnosilac zahteva je započeo mandat ambasadora u Ljubljani, Republika Slovenija.
17. Dana 14. maja 2021. godine, Ministarstvo Spoljnih poslova i Dijaspore je dopisom br. 479 predložio Predsednici razrešenje podnosioca zahteva sa mesta ambasadora/šefa Diplomatske misije u Republici Sloveniji.
18. Dana 19. maja 2021. godine, Predsednica je donela ukaz [br. 84/2021], kojim je (i) g. Avni Kastrati razrešen dužnosti ambasadora Republike Kosovo u Republici Sloveniji (ii) zadužen MSPD da preduzme sve potrebne radnje za izvršenje tog ukaza; i (iii) ukaz stupa

na snagu danom potpisivanja. Istog dana, podnosilac zahteva je primio ukaz preko Kancelarije generalnog sekretara MSPD-a.

19. Dana 21. maja 2021. godine, MSPD je doneo odluku br. 136/2021, kojom je odlučeno sledeće: "1. G. Avni Kastrati se razrešava dužnosti ambasadora/šefa Diplomatske misije Republike Kosovo u Republici Sloveniji, u sprovođenju ukaza Predsednice Republike Kosovo br. 84/2021 od 19.05.2021. godine. 2. Vraćanje g. Avnija Kastratija u Republiku Kosovo, navedeno kao pod tačkom I ove odluke, dana 30.08.2021. godine. 3. Ministarstvo spoljnih poslova i dijaspore, ovom odlukom obustavlja sve zakonske i finansijske obaveze prema g. Avniju Kastratiju. 4. Zadužuju se Kancelarija generalnog sekretara, Generalna direkcija i Odeljenje za finansije i opšte usluge da izvrše ovu odluku. 5. Odluka stupa na snagu danom potpisivanja".
20. Dana 26. maja 2021. godine, podnosiocu zahteva je preko Kancelarije generalnog sekretara MSPD-a dostavljena odluka [br. 136/2021] MSPD-a od 21. maja 2021. godine.
21. Dana 11. juna 2021. godine, podnosilac zahteva je podneo tužbu Osnovnom sudu u Prištini protiv zakonitosti ukaza [br. 84/2021] Predsednice od 19. maja 2021. godine i odluke [br. 136/2021] MSPD-a od 21. maja 2021. godine. Podnosilac zahteva je tužbom pred ovim sudom naveo sledeće:

"Povreda materijalnog prava:

Članom 13. Zakona br. 03/L-122 o službi u inostranstvu Republike Kosovo, predviđeno je da se imenovanje i razrešenje šefova misija uređuje Zakonom o Ministarstvu spoljnih poslova i diplomatskoj službi i podzakonskim aktima Ministarstva spoljnih poslova, Zakon br. 03/L-044 o Ministarstvu spoljnih poslova i diplomatskoj službi Republike Kosovo i Zakon br. 03/L-207 o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-044 o Ministarstvu spoljnih poslova i diplomatskoj službi Republike Kosovo, ni u jednoj svojoj odredbi ne poznaje institut "razrešenja sa dužnosti", kako je utvrdila Predsednica Republike Kosovo pod tačkom 1. Ukaza br. 84/2021, citiram: g. Avni Kastrati se razrešava dužnosti ambasadora/šefa Diplomatske misije Republike Kosovo u Republici Sloveniji". Članom 6. i 7. Zakona br. 03/L-044, odnosno članom 1. i 2. Zakona br. 03/L-207, taksativno su uređeni samo postupci imenovanja, a nijednom drugom odredbom ovih zakona se ne predviđa razrešenje ili prekid mandata ambasadora ili šefova misija. Smatram da nepostojanje zakonskih normi koje uređuju pitanje razrešenja sa dužnosti ne daje pravo upravnom organu ili njegovom titularu da postupa na štetu stranke u postupku, u konkretnom slučaju na štetu radnog odnosa ambasadora g. Avnija Kastratija, odnosa koji je uspostavljen na osnovu propisanih zakonskih procedura na snazi. Prema tome, ukaz Predsednice Republike Kosovo br. 84/2021 od 19.05.2021. godine je donet uz povredu materijalnog prava, odnosno uz povredu odredbi Zakona br. 03/L-044, odnosno Zakona br. 03/L-207 o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-044.

Povreda Zakona o opštem upravnom postupku:

Ukaz Predsednice Republike Kosovo, br. 84/2021 od 19.05.2021. godine, takođe predstavlja i povredu Zakona br. 05/L-031 o opštem upravnom postupku, pošto se zna da ovaj upravni akt predstavlja individualni akt koji proizvodi pravne posledice po lice, i kao takav bi trebalo da sadrži obaveznu strukturu i elemente upravnog akta. Ukaz Predsednice Republike Kosovo br. 84/2021 i odluka Ministarstva spoljnih poslova i dijaspore sa br. ref.: 136/2021 od 21.05.2021. godine, kojim se on sprovodi, uopšte ne sadrže deo sa obrazloženjem, u kojem bi stranku trebalo obavestiti o tome koji su razlozi zbog kojih se "razrešava" mandata pre njegovog isteka, pošto se na osnovu ukaza Predsednika Republike Kosovo br.

DED-2018 od 01.08.2018. godine, mandat g. Kastratija završava dana 30.09.2022. godine. Takođe, ovi upravni akti ne sadrže ni završni deo u kome bi se morale dati informacije o pravnim sredstvima, uključujući javni organ ili sud kome se ulaže upravno ili sudsko pravno sredstvo, oblik pravnog sredstva, odgovarajući rok i način njegovog izračunavanja (pravnu pouku). Stoga, na osnovu napred navedenog, gore pomenuti pravni akti su doneti u suprotnosti sa članom 47. stav 1.3 i 1.4, članom 48. Zakona br. 05/L-031 o opštem upravnom postupku”.

22. Dana 11. juna 2021. godine, podnosilac zahteva je tražio od Osnovnog suda u Prištini da se odloži izvršenje ukaza [br. 84/2021] Predsednice od 19. maja 2021. godine i odluke [br. 136/2021] MSPD-a od 21. maja 2021. godine.
23. Dana 11. juna 2021. godine, Osnovni sud u Prištini je tražio od podnosioca zahteva da u roku od 8 dana precizira tužbu, u subjektivnom i objektivnom smislu.
24. Dana 18. juna 2021. godine, podnosilac zahteva je precizirao tužbu, tražeći od Osnovnog suda u Prištini da usvoji tužbu i poništi osporene akte kao nezakonite. Podnosilac zahteva je takođe tražio da preostali deo tužbe ostani isti, kako je podnet 11. juna 2021. godine.
25. Dana 1. jula 2021. godine, Osnovni sud u Prištini je putem rešenja A. br. 1297/2021, odbacio kao nedozvoljenu tužbu podnosioca zahteva, sa sledećim obrazloženjem: *“Radi ocene dozvoljenosti podnošenja tužbe, uključujući i njenu dopunu od 18.06.2021. godine, sud se pozvao na Zakon o upravnim sporovima, odnosno član 9, kojim je utvrđeno da “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”. Takođe, članom 10. stav 1. istog Zakona je utvrđeno da: “1. Pravo pokretanja upravnog spora ima fizičko ili pravno lice ako smatra da mu je upravnim aktom povređeno neko pravo ili neposredni interes koji je zasnovan na zakonu”. Takođe, Sud se pozvao i na član 15.1.2 istog Zakona, koji uređuje slučajeve u kojima se ne može voditi upravni spor, a u kojem je utvrđeno sledeće: “Upravni spor se ne može voditi: “1.2. protiv akata donesenih u stvarima o kojima se po odredbi zakona ne može voditi upravni spor”. Po oceni ovog suda i na osnovu člana 9. Zakona o upravnim sporovima, akt koji osporava tužilac, u konkretnom slučaju ukaz Predsednice Republike Kosovo br. 84/2021 od 19.05.2021. godine, ne može biti predmet razmatranja u postupku upravnog spora, ali se isti može podvrgnuti postupku ocene ustavnosti od strane Ustavnog suda Republike Kosovo, u skladu sa članom 113. Ustava Republike Kosovo”.*
26. Dana 7. jula 2021. godine, podnosilac zahteva je izjavio žalbu Apelacionom sudu protiv rešenja [A. br. 1297/2021] Osnovnog suda u Prištini od 1. jula 2021. godine, navodeći bitne povrede zakona o parničnom postupku, pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje i pogrešnu primenu materijalnog prava, sa predlogom da se njegova žalba usvoji u celosti i da se osporeno rešenje Osnovnog suda u Prištini poništi i predmet vrati istom sudu na ponovno odlučivanje.
27. Dana 13. jula 2021. godine, Apelacioni sud putem rešenja AA. br. 612/2021, odbio žalbu podnosioca zahteva i potvrdio je rešenje [A. br. 1297/2021] Osnovnog suda u Prištini od 1. jula 2021. godine, sa sledećim obrazloženjem: *“U konkretnom slučaju ukaz Predsednice Republike Kosovo br. 84/2-21 od 19.05.2021. godine, ne može biti predmet razmatranja u postupku upravnog spora, ali se isti može podvrgnuti postupku ocene ustavnosti od strane Ustavnog suda Republike Kosovo, u skladu sa članom 113. Ustava Republike Kosovo. Iz tog razloga je u smislu člana 34. st. 1. podstav 1.5 odbacio tužbu tužioca kao nedozvoljenu”.*

28. Dana 30. jula 2021. godine, podnosilac zahteva je podneo Vrhovnom sudu zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke protiv rešenja [AA. br. 612/2021] Apelacionog suda od 13. jula 2021. godine, navodeći povrede odredaba procesnog i materijalnog zakona, sa sledećim obrazloženjem: *“Činjenica da materijalni zakon, odnosno Zakon br. 03/L-044 o Ministarstvu spoljnih poslova i diplomatskoj službi Republike Kosovo, izmenjen i dopunjen Zakonom br. 03/L-207 i Zakonom br. 03/L-122, utvrđuje proceduru za imenovanje i razrešenje dužnosti ambasadora, koji se imenuju i razrešavaju ukazom predsednika (kao individualnim upravnim aktom) koji uspostavlja radni odnos između ambasadora i državnog organa, ali nema odredbe koja predviđa pravo na korišćenje pravnog sredstva, ne znači apriori da se protiv tog upravnog akta ne može voditi upravni spor. S obzirom na to da materijalnim zakonom nije utvrđeno da se protiv ukaza može izjaviti drugostepena žalba u okviru organa uprave, niti je utvrđeno da je žalba protiv njega zabranjena, u tom slučaju se ukaz predsednika pod ovim uslovima mora smatrati upravnim aktom kojim je odlučeno o pravima ili uspostavljanju određene obaveze određenom fizičkom ili pravnom licu, upravnim aktom koji je donet o upravnoj stvari i kojim je odlučeno o osnovnom pravu, pravu tužioca na rad, upravnim aktom koji je konkretan i individualan i konačan u upravnom postupku, protiv kojeg se ne može uložiti redovno pravno sredstvo – žalba. Na osnovu ovih činjenica smatram da je ispunjen zakonski uslov predviđen u članu 13. stav 3. ZUS-a, kojim je utvrđeno da “2. Upravni spor se može pokrenuti i protiv upravnog akta prvostepenog organa, protiv koga nije dozvoljena žalba u upravnom postupku”.*
29. Dana 22. septembra 2021. godine, Vrhovni sud u presudi [ARJ. br. 84/2021] odbio u celosti zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke podnet protiv rešenja [AA. br. 612/2021] Apelacionog suda od 13. jula 2021. godine, te obrazložio sledeće: *“Prema Zakonu br. 03/L-094 o predsedniku Republike Kosovo, odnosno prema članu 6, utvrđeno je da predsednik vrši nadležnosti koje su mu date Ustavom Republike Kosovo u vezi sa imenovanjem i razrešenjem diplomata. Zakonom br. 03/L-044 o Ministarstvu spoljnih poslova i diplomatskoj službi, kao posebnim zakonom, ili drugim podzakonskim aktima, nijednom odredbom nije predviđeno da se u upravnom ili sudskom postupku mogu koristiti pravna sredstva protiv ukaza predsednika koji se odnosi na imenovanje ili razrešenje dužnosti akreditovanih diplomata Republike Kosovo, kao u konkretnom slučaju tužioca”.*

Navodi podnosioca zahteva

30. Podnosilac zahteva navodi da su aktima javnih organa povređena njegova prava zagarantovana članovima 7. [Vrednosti], 65 (9) [Nadležnosti Skupštine], 84 (25) [Nadležnosti predsednika], 24. [Jednakost pred zakonom], 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], 32. [Pravo na pravno sredstvo], 45. [Pravo na izbor i učešće], 54. [Sudska zaštita prava] i 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] Ustava.
- i. *Što se tiče povrede prava na delotvornu sudsku zaštitu*
31. Podnosilac zahteva navodi da je pitanje imenovanja i razrešenja ambasadora i šefova diplomatskih misija uređeno Zakonom br. 03/L-044 o Ministarstvu spoljnih poslova i diplomatskoj službi Republike Kosovo, izmenjenim i dopunjenim Zakonom br. 03/L-207 i Zakonom br. 03/L-122 o službi u inostranstvu Republike Kosovo, kao i podzakonskim aktima za sprovođenje ovih zakona, kao što su Pravilnik Vlade br. 02/2009 o službi u inostranstvu, Pravilnik VRK br. 04/2014 o izmenama i dopunama Pravilnika br. 02/2009 o službi u inostranstvu i Administrativno uputstvo br. 02/2012 o izmenama i dopunama Administrativnog uputstva br. 3/2009 o postupcima imenovanja kandidata za službenike diplomatske misije.

32. Sledom navedenog, podnosilac zahteva tvrdi da je prvobitno prvostepeni sud povredio načela pravičnosti koja se odnose na pitanja zbog kojih je pokrenuta tužba, s obzirom na to da je pokrenuto pitanje zahtevalo tumačenje gore navedenih zakona. Nadalje, isti navodi da se dotični sud u njegovom slučaju pozvao na član 9. Zakona br. 03/L-202 o upravnim sporovima, kao član kojim je utvrđeno da: *"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"*. U tom kontekstu, podnosilac zahteva tvrdi da bi u konkretnom slučaju, ukaz [br. 84/2021] Predsednice od 19. maja 2021. godine, trebalo smatrati upravnim aktom zbog toga što ga je donelo ovlašćeno lice ili organ koji vrši javna ovlašćenja na osnovu zakona i jer je ovim aktom odlučeno o njegovim individualnim pravima, koji u smislu gore navedene odredbe predstavlja konačni upravni akt u upravnom postupku, jer protiv njega (ukaza), zakon nije predvideo pravo na korišćenje redovnog pravnog sredstva, odnosno žalbe.
33. Podnosilac zahteva dalje navodi da je prvostepeni sud odbacio njegovu tužbu kao nedozvoljenu, pozivajući se na član 10. stav 1. Zakona br. 03/L-202 o upravnim sporovima, kojim je utvrđeno: *"Pravo pokretanja upravnog spora ima fizičko ili pravno lice ako smatra da mu je upravnim aktom povređeno neko pravo ili neposredni interes koji je zasnovan na zakonu"*. U tom smislu, podnosilac zahteva navodi da je odbacivanje njegove tužbe kao nedozvoljene, učinjeno na pogrešan način, budući da se on kao tužilačka strana prema istom zakonu mora smatrati strankom koja je oštećena osporenim aktom, jer je njemu kao pojedincu njegovim razrešenjem sa funkcije ambasadora povređeno pravo iz radnog odnosa, koji je, kako navodi, zasnovao u skladu sa procedurama utvrđenim Zakonom br. 03/L-044 o Ministarstvu spoljnih poslova i diplomatskoj službi Republike Kosovo, izmenjenim i dopunjenim Zakonom br. 03/L-207 i Zakonom br. 03/L-122 o službi u inostranstvu Republike Kosovo, na osnovu kojih je donet ukaz predsednika br. DED 008-2018 od 1. avgusta 2018. godine, kojim je imenovan sa mandatom od 4 (četiri) godine, odnosno do 30. septembra 2022. godine.
34. Pored toga, podnosilac zahteva navodi da je prvostepeni sud odbacivanje tužbe kao nedozvoljene zasnovao i na članu 15. Zakona br. 03/L-202 o upravnim sporovima, odnosno na njegovom stavu 1.2, kojim je utvrđeno da: *"1.2. protiv akata donesenih u stvarima o kojima se po odredbi zakona ne može voditi upravni spor"*. S tim u vezi, podnosilac zahteva navodi da upravni akt (ukaz) koji se pobija tužbom pred sudom, ne spada ni u jedan od ovih akata, kako je to utvrđeno ovim članom, pa se protiv istog akta može pokrenuti upravni spor, i zbog činjenice da nijednom ustavnom niti zakonskom odredbom nije izričito utvrđeno da se protiv ukaza predsednika ne može voditi upravni spor, kako su to utvrdili sudovi.
35. Kao rezime, podnosilac zahteva naglašava da su sve sudske instance kojima se obraćao kako bi tražio sudsku zaštitu subjektivnih prava, koristile isto pravno obrazloženje za odbacivanje tužbe, za odbijanje žalbe i odbijanje zahteva za vanredno preispitivanje sudske odluke, pozivajući se na zakonske odredbe Zakona o upravnim sporovima, odnosno na njegove članove 9, 10 (1) i 15 (1.2), i na taj način odbili sva pravna sredstva pobijanja koja su korišćena pred njima.
36. Podnosilac zahteva dalje naglašava da je prvostepeni sud, pored pozivanja na gore navedene odredbe zakona, utvrdio da ukaz predsednika ne može biti predmet razmatranja u postupku upravnog spora, ali da se isti može podvrgnuti postupku ocene ustavnosti od strane Ustavnog suda u skladu sa članom 113. Ustava. Podnosilac zahteva tvrdi da je ovom konstatacijom dotični sud postupio u suprotnosti sa članom 113. stav 7. Ustava, jer je on kao tužilačka strana (pojedinaac), upravo pokretanjem upravnog spora, tražio ostvarivanje svojih subjektivnih prava kroz delotvornu sudsku zaštitu od akata javnih organa, kako je to zagarantovano članovima 32. i 54. Ustava. Po tom osnovu,

podnosilac zahteva tvrdi da mu je prvostepeni sud takvom konstatacijom uskratio pravo koje je zagarantovano Ustavom.

37. Pored toga, podnosilac zahteva dodaje da je i drugostepeni sud, potvrdivši pravni stav prvostepenog suda, koji je smatrao da *“Ukaz predsednika ne može biti predmet razmatranja u postupku upravnog spora, ali se isti može podvrgnuti postupku ocene ustavnosti od strane Ustavnog suda, u skladu sa članom 113. Ustava”*, primenio opasan standard za pravnu sigurnost u vezi sa korišćenjem delotvornih pravnih sredstava jer mu je takvom konstatacijom uskraćeno pravo na delotvorno korišćenje pravnih sredstava pred redovnim sudovima, čime je zaštitu njegovih prava ostavio na milost i nemilost Skupštine Kosova, Predsednika Republike Kosovo (koji je u ovom konkretnom slučaju i sam stranka u postupku), Vlade i Ombudsmana, jer su to jedine ovlašćene strane koje mogu direktno pokrenuti slučaj za ocenu ustavnosti ukaza Predsednice, na osnovu člana 113. stav 2.1 Ustava.

ii. *Što se tiče povrede načela jednakosti pred zakonom*

38. U vezi sa ovim navodom, podnosilac zahteva naglašava da je u svetlu konkretnog slučaja, jednakost pred zakonom, osim zbog činjenice da su ambasadori razrešeni u bloku, povređena i zbog toga što razrešeni ambasadori, u svom sadašnjem sastavu, imaju različite mandate u pogledu vremenskog trajanja i ti različiti mandati stavljaju iste u neravnopravne položaje jer se svi oni, i u činjeničnom aspektu, moraju međusobno različito tretirati.

iii. *Što se tiče povrede prava na saslušanje*

39. Podnosilac zahteva povodom ovog navoda naglašava da su mu javni organi uskratili jedno osnovno pravo, koje direktno dotiče ustavno pravo na pravično i nepristrasno suđenje zagarantovano članom 31. Ustava, koje je promovisao i Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) i koje je oličeno i u praksi Ustavnog suda, u slučajevima KI186/19, KI187/19, KI200/19 i KI208/19. U tom kontekstu, podnosilac zahteva navodi da *“Usled nemogućnosti da bude saslušan, isti nije imao mogućnost da iznese prigovore i protivargumente u vezi sa njegovim razrešenjem”*.

iv. *Što se tiče povrede prava na izbor i učešće*

40. Do povrede prava na izbor i učešće iz člana 45.3 Ustava, prema podnosiocu zahteva, došlo je zbog toga što je sprečen da obavlja svoju funkciju ambasadora, budući da je njegovo razrešenje izvršeno bez ijednog zakonskog razloga, ne pružajući mu delotvorna pravna sredstva da se zaštiti, smatrajući da je prekid njegovog mandata učinjen bez opravdanih i prihvatljivih uslova iz domaće i međunarodne prakse.

Komentari koje je dostavila Kancelarija Predsednice

41. Dana 5. januara 2022. godine, Kancelarija predsednice je dostavila komentare u vezi sa navodima podnosioca zahteva. U vezi sa prihvatljivošću zahteva, navedena kancelarija argumentuje: i) da podnosilac zahteva nije ovlašćena strana prema članu 113.2.1 i 113.6 Ustava da iznese pred Ustavni sud povrede članova iz poglavlja I, IV i V Ustava, odnosno članova 7, 65 (9) i 84 (25) Ustava, putem takozvane *“apstraktne kontrole norme”* i u odsustvu povezanosti sa nekim konkretnim slučajem (*case and controversy*); (ii) da podnosilac zahteva ne dokazuje da je žrtva povrede individualnih prava koju je prouzrokovao javni organ, u smislu članova 47. i 48. Zakona. S tim u vezi, Kancelarija predsednice dalje navodi da podnosilac zahteva pred Sudom navodi povredu članova 24. [Jednakost pred zakonom], 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], 32. [Pravo na

pravno sredstvo], 49. [Pravo na rad i obavljanje profesije], 54. [Sudska zaštita prava] i 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] i načela pravne sigurnosti, ali on samo pominje ove članove i nije dodatno izložio kako je došlo do njihove povrede; (iii) da podnosilac zahteva nije utvrdio koji je akt javnog organa koji osporava pred Sudom, presuda Vrhovnog suda ili ukaz Predsednice; (iv) da se član 31. Ustava, prema ESLJP-u ne primenjuje u vanparničnim i jednostranim postupcima, u kojima nisu uključene dve suprotstavljene strane, dodajući da je takav i slučaj sa ukazom Predsednice o razrešenju podnosioca zahteva dužnosti; (v) da je zahtev podnosioca zahteva očigledno neosnovan u smislu pravila 39 (2) Poslovnika, jer isti pokreće pitanja činjenica i tumačenja zakona i da Sud ne može da postupa kao sud "četvrtog stepena" pošto se zahtev argumentuje pozivanjem na povredu Zakona o upravnim sporovima i da je ukaz Predsednice donet uz povredu Zakona o Ministarstvu spoljnih poslova i diplomatskoj službi i Zakona o opštem upravnom postupku. S tim u vezi, dotična Kancelarija navodi: kao drugi razlog, ali ne manje važan, zašto bi zahtev podnosioca trebalo proglasiti očigledno neosnovanim, prema pravilu 39. Poslovnika jeste činjenica da navode karakteriše "očigledno ili jasno odsustvo povrede" koji su kao takvi takođe nepotkrepljeni ili neobrazloženi.

42. Što se tiče osnovanosti zahteva, Kancelarija predsednice argumentuje: *"U svakom slučaju, čak i ako bi se zahtev proglasio prihvatljivim i presudio u meritumu, navodi koji su izneti u zahtevu ne dokazuju da je došlo do ustavne povrede prilikom donošenja ukaza Predsednice. Ova konstatacija je zasnovana na tri suštinska argumenta: a. ukaz Predsednice je zasnovan na ustavnim i zakonskim normama; b. prilikom donošenja ukaza Predsednice poštovana je procedura utvrđena relevantnim zakonodavstvom; c. ukazom Predsednice nije povređeno nijedno ustavno pravo podnosioca zahteva"*.
43. U zaključku, Kancelarija predsednice navodi da: *"Zahtev KI 214/21 podnosioca g. Avni Kastrati, ne ispunjava uslove prihvatljivosti, kako su utvrđeni članom 113. Ustava, članovima 47, 48, 49. Zakona o Ustavnom sudu i pravilom 39. Poslovnika o radu Ustavnog suda. Kao takav, ovaj zahtev se mora proglasiti neprihvatljivim. Ako ipak Ustavni sud odluči da zahtev proglasi prihvatljivim za meritorno razmatranje, onda je ukaz Predsednice br. 84/2021 o razrešenju sa dužnosti šefa misije Republike Kosovo u Republici Sloveniji, g. Avnija Kastratija, donet u skladu sa ustavnim i zakonskim osnovom, uz precizno poštovanje formalnih procedura koje se zahtevaju za takve slučajeve, i takođe nije povređeno nijedno individualno ustavno pravo podnosioca zahteva"*.

Odgovori primljeni od Foruma Venecijanske komisije po pitanju ocene predsedničkih ukaza

44. U tom pravcu, sud ponovo naglašava da je primio 10 (deset) odgovora od ustavnih ili ekvivalentnih sudova sa ustavnom jurisdikcijom zemalja članica Foruma Venecijanske Komisije, kao što su Nemačka, Meksiko, Holandija, Češka, Lihtenštajn, Severna Makedonija, Švedska, Rumunija, Bugarska i Slovačka.
45. U nastavku, Sud će prikazati najrelevantnije delove odgovora primljenih od zemalja članova Foruma Venecijanske komisije.

Doprinos od strane Saveznog Ustavnog suda Nemačke

46. Savezni ustavni sud Nemačke je u svom odgovoru naveo: *"Na osnovu načela supsidijarnosti, podnosilac žalbe mora prvo da sledi sve raspoložive proceduralne opcije koje mogu sprečiti ili ispraviti navodnu povredu prava zagarantovanih Ustavom. Dakle, u slučaju razrešenja nekog političkog nameštenika kao što je ambasador ili konzul, to bi značilo iscrpljivanje svih pravnih sredstava koja su na*

raspolaganju pred upravnim sudovima [...] Tek nakon ovih "pravnih kanala" koji se moraju iscrpeti, podnosilac žalbe može da podnese ustavnu žalbu".

Doprinos od strane Ustavnog suda Slovačke

47. Ustavni sud Slovačke Republike je u svom odgovoru naveo: *"Ustavni sud Slovačke Republike je u svojoj konsolidovanoj sudskoj praksi naglasio da se postupci pred Ustavnim sudom mogu pokrenuti tek nakon iscrpljivanja svih raspoloživih pravnih sredstava. S druge strane, ukoliko ne postoje raspoloživa pravna sredstva, pogođena lica mogu podneti ustavnu žalbu direktno Ustavnom sudu".*

Doprinos od strane Ustavnog suda Rumunije

48. Ustavni sud Rumunije je u svom odgovoru naglasio: *"Predsednički ukazi, s obzirom na njihovo područje primene i pitanje koje uređuju, nisu akti čija sudsko-upravna ocena se isključuje, stoga se oni mogu osporiti pred sudovima opšte nadležnosti koji imaju nadležnost za rešavanje upravnih sporova".*

Doprinos od strane Vrhovnog suda Holandije

49. U svom odgovoru, Vrhovni sud Holandije je naglasio: *"Ambasador ili konzul kome je prestao radni odnos može se žaliti redovnim sudovima povodom prestanka radnog odnosa. Za preispitivanje prestanka radnog odnosa ambasadora ili konzula nadležan je redovni sud".*

Doprinos od strane Ustavnog suda Lihtenštajna

50. Ustavni sud Lihtenštajna je u svom odgovoru naglasio: *"U Lihtenštajnu je Princ šef države i njegovi dekreti se mogu direktno osporiti pred Ustavnim sudom. Članom 15. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu određeno je da će Ustavni sud odlučivati po žalbama sve dok žalilac tvrdi da su mu pravosnažnom odlukom organa javne vlasti povređena Ustavom zagarantovana prava za koju je zakonodavac izričito priznato pravo na žalbu pojedinca. To, dakle, uključuje postupke bilo kog javnog organa, uključujući i postupke šefa države".*

Doprinos od strane Ustavnog suda Severne Makedonije

51. Ustavni sud Severne Makedonije je u svom odgovoru istakao: *"Slično Ustavu Kosova, na osnovu člana 84. Ustava Severne Makedonije, predsednik Republike ukazom imenuje i razrešava ambasadore i druge diplomatske predstavnike Republike Makedonije. Međutim, ni Ustav ni zakoni ne predviđaju detaljnije odredbe koje se tiču akata predsednika Republike u pogledu njihove pravne prirode, uključujući i mogućnost žalbe protiv njih. Ustav čuti i o ustavnoj kontroli akata predsednika. Iz ovih razloga, predsednički ukazi se retko osporavaju pred Ustavnim sudom, ali čak i kada su osporeni, Ustavni sud ih odbija na osnovu nenadležnosti. Kao zaključak, u ustavnom sistemu Republike Severne Makedonije postoji pravna praznina u pogledu ustavno-sudske kontrole ukaza predsednika, što ove zakonske akte ostavlja van delokruga Ustavnog suda".*

Doprinos od strane Vrhovnog suda Švedske

52. Vrhovni sud Švedske je u svom odgovoru naglasio: *"Švedska je parlamentarna demokratija i monarhija. Premijer je šef vlade, a kralj je šef države. Kraljeve dužnosti su reprezentativne prirode. Prema tome, Švedska nema predsednika koji može da*

izdaje dekrete, a Švedska takođe nema Ustavni sud za razmatranje takvih akata. Shodno tome, ovo pitanje nije primenjivo u kontekstu Švedske.”

Doprinos od strane Ustavnog suda Bugarske

53. Ustavni sud Bugarske u svom odgovoru je naglasio: „Na osnovu člana 150 (1) Ustava, Ustavni sud postupa samo na inicijativu 1/5 poslanika, predsednika, Saveta ministara, Vrhovnog kasacionog suda, Administrativnog Vrhovnog suda i Glavnog državnog tužioca. Pojedinaac ne može da podnese žalbu Ustavnom sudu. Pošto predsednik postupa po svom nahođenju, njegovi ukazi podležu oceni da li su u saglasnosti sa odredbama Ustava. Oni se ne mogu testirati u pogledu njihove zakonitosti (legality) ili sursishodnosti (expediency), već samo da se ispita da li su ispunjeni ustavni preduslovi. Ukazi predsednika ne podležu reviziji redovnih sudova“.

Doprinos od strane Ustavnog suda Češke

54. Ustavni sud Češke Republike je u svom odgovoru naglasio: „Ne postoji propis ili jurisprudencija u vezi sa supsidijarnošću revizije ili pravnih lekova u slučajevima razrešenja ambasadora ili konzula. Međutim, u prošlosti je bilo slučajeva preispitivanja odluka predsednika od strane sudova. Iz tih odluka proizilazi da postupak zavisi od materijalne ocene ponašanja predsednika – da li je reč o sporu koji neposredno ocenjuje Ustavni sud ili je došlo do formalne odluke ili nepostupanja koja se može osporiti pred upravnim sudovima“.

Doprinos od strane Vrhovnog suda Meksika

55. Vrhovni sud Meksika je u svom odgovoru naglasio: „Ni Ustav ni zakoni ne pružaju pravne lekove protiv odluka predsednika o razrešenju državnih sekretara, ambasadora, konzula ili direktora trezora. Vrhovni sud je utvrdio da predsednik Republike ima apsolutnu slobodu izbora i razrešenja, bez potrebe da postupa po posebnim uslovima i bez mešanja bilo koje druge vlasti u odlučivanje. Drugim rečima, Vrhovni sud je utvrdio da je razrešenje državnih sekretara, ambasadora, konzula i direktora Trezora diskreciono pravo šefa savezne izvršne vlasti“.

Relevantne odredbe

Ustav Republike Kosovo

Član 7. [Vrednosti]

1. Ustavni red Republike Kosovo se zasniva na načelima slobode, mira, demokratije, jednakosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine zakona, nediskriminacije, imovinskog prava, zaštite sredine, društvenog prava, pluralizma, podele državne vlasti i tržišne ekonomije.

[...]

Član 84. [Nadležnosti predsednika]

Predsednik Republike Kosovo:

[...]

(25) imenuje i razrešava šefove diplomatskih misija Republike Kosovo, na predlog Vlade;

[...]

Član 24. [Jednakost pred zakonom]

1. *Pred zakonom su svi jednaki. Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.*
2. *Niko se ne sme diskriminisati na osnovu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili nekog drugog uverenja, nacionalnog ili društvenog porekla, veze sa nekom zajednicom, imovine, ekonomskog ili socijalnog stanja, seksualnog opredeljenja, rođenja, ograničene sposobnosti ili nekog drugog ličnog statusa.*
3. *Načelo jednakosti pred zakonom ne sprečava sprovođenje i usvajanje privremenih mera, neophodnih za zaštitu i napredak prava pojedinaca i grupa koje nisu jednake. Takve mere se mogu sprovesti samo do ostvarenja cilja radi kojeg su uspostavljene.*

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.*
3. *Suđenje je javno, osim u slučajevima kada sud, iz posebnih razloga, smatra da je isključivanje štampe ili javnosti, u korist pravde, ako bi njihovo prisustvo moglo naškoditi javnom redu ili nacionalnoj sigurnosti, interesima maloletnika, ili zaštititi privatnog života stranaka u postupku, na zakonom propisan način.*
4. *Svako ko je optužen za krivično delo ima pravo da ispituje prisutne svedoke i da zahteva obavezno pojavljivanje svedoka, veštaka i ostalih lica, koja mogu razjasniti činjenice.*
5. *Svako ko je optužen za krivično delo će se smatrati nevinim, sve dok se ne dokaže njegova/njena krivica, u saglasnosti sa zakonom.*

Član 32.

[Pravo na pravno sredstvo]

Svako lice ima pravo da koristi pravna sredstva na sudske i administrativne odluke, koje uskraćuju njena/njegova prava ili interese, na zakonom propisan način.

Član 49.

[Pravo na rad i obavljanje profesije]

1. *Garantuje se pravo na rad.*
2. *Svako lice ima pravo da slobodno izabere svoju profesiju i radno mesto.*

Član 54.

[Sudska zaštita prava]

Svako ima pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava koje je garantovano ovim Ustavom, kao i pravo na efikasne pravne mere ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno.

Član 55.

[Ograničenje prava i osnovnih sloboda]

1. *Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se jedino mogu ograničiti zakonom.*
2. *Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se mogu ograničiti samo do onih mera koje su neizbežne, kako bi se u otvorenom i demokratskom društvu ispunio cilj, radi kojeg je dozvoljeno ograničenje.*
3. *Ograničenja garantovanih prava i osnovnih sloboda garantovanih ovim Ustavom, se ne mogu sprovesti u druge svrhe, osim onih zbog kojih su određena.*
4. *U slučaju ograničavanja ljudskih prava i sloboda i sprovođenja istih, sve institucije javne vlasti, a posebno sudovi, su dužni da se posvete suštini prava koje se ograničava,*

značaju cilja ograničenja, prirodi ograničenja, odnosu ograničenja sa ciljem koji se želi postići, kao i razmatranju mogućnosti realizovanja tog cilja sa što blažim ograničenjima.

5. Ograničenje prava i sloboda garantovanih ovim Ustavom, na nijedan način ne sme da ospori suštinu garantovanih prava.

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 osnovu 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 4.

[Načelo zakonitosti]

U upravnim konfliktima nadležni sud odlučuje na osnovu Ustava i zakona.

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 10.

1. Pravo pokretanja upravnog spora ima fizičko ili pravno lice ako smatra da mu je upravnim aktom povređeno 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.

3. Upravni organ ima pravo pokretanja upravnog spora protiv rešenja, koja je donošena po žalbi u upravnom postupku ako on/ona smatra da mu je povređeno njegova prava ili interesi.

4. Ako je upravnim aktom povređen zakon u korist fizičkog lica, pravnog lica, spor može da pokrene javni tužilac, koji je nadležan ili drugi ovlašćeni organ zakonom. Upravni organi dužni su kada saznaju za to da obaveštavaju nadležnog javnog tužioca ili drugog po zakonu ovlašćenog organa.

5. Upravni spor može pokrenuti i nadležni javni pravnobranilac ili ovlašćeno lice ako pravnim aktom je povređen zakon na štetu organa centralne uprave i njeni drugi podređeni organi, organi lokalne uprave i njeni drugi podređeni organi kada su povređena imovinska prava ovih organa.

Član 13.

Upravni spor

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 15.

1. *Upravni spor se ne može voditi:*
[...]
1.2. *protiv akata donesenih u stvarima o kojima se po odredbi zakona ne može voditi upravni spor;*
[...]

Član 16.

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.

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.

Prihvatljivost zahteva

56. *Sud prvo ocenjuje da li je podnosilac zahteva ispunio uslove prihvatljivosti koji su utvrđeni u Ustavu i dalje predviđeni u Zakonu i Poslovniku.*
i. Što se tiče ovlašćene strane
57. *S tim u vezi, Sud se poziva na stavove 1. i 7. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, kojima je utvrđeno:*

Član 113. Ustava

[Jurisdikcija i ovlašćene strane]

“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”.

[...]

58. Na osnovu ovih odredaba, postoje dva osnovna kriterijuma koja određuju prihvatljivost zahteva, odnosno (i) da je zahtev podneo pojedinac ili pravno lice koje je ovlašćeno da pokrene postupak ako su njegova individualna prava prekršena od strane javnih organa; i (ii) da se takav zahtev može podneti Ustavnom sudu tek nakon što su iscrpljena sva pravna sredstva određena zakonom.
59. Što se tiče ispunjenja kriterijuma “*ovlašćene strane*”, Sud primećuje da se podnosilac zahteva legitimizuje kao ovlašćena strana u smislu stavova 1. i 7. člana 113. Ustava, kao i stava 1 člana 47 Zakona, da traži pravnu zaštitu od povreda koje su pričinili javni organi.

ii. Što se tiče iscrpljenja pravnih sredstava

60. Sud u nastavku razmatra da li zahtev podnosioca zahteva ispunjava uslov prihvatljivosti propisan u članu 47. Zakona, kojim je utvrđeno:

Član 47. Zakona
[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”.*

61. Na osnovu ovog člana Zakona, pojedinac ili pravno lice, pored prava da traži pravnu zaštitu pred Sudom, protiv akta javnog organa ili sudske odluke, kojom su navodno povređena njegova osnovna prava i slobode zagarantovane Ustavom, on ili ona treba da dokaže i pokaže da je ispunio i kriterijum “*iscrpljenja pravnih sredstava*”, pre nego što zatraži pravnu zaštitu pred Sudom.
62. Sud, s tim u vezi, primećuje da je podnosilac zahteva, pre nego što se obratio Sudu sa zahtevom za ocenu ustavnosti akta javnog organa, odnosno ukaza Predsednice, prethodno tražio pravnu zaštitu pred sudovima redovne nadležnosti i da je nakon što iscrpeo sva raspoloživa pravna sredstva za njegov slučaj, podneo zahtev Sudu. Shodno tome, podnosilac zahteva je u smislu stava 7 člana 113 Ustava i stava 2. člana 47. Zakona, iscrpeo sva raspoloživa pravna sredstva.

iii. Što se tiče razjašnjenja i preciziranja zahteva

63. Sud dalje razmatra da li zahtev podnosioca zahteva ispunjava uslove propisane u članu 48. Zakona, kojim je utvrđeno:

Član 48.
[Tačnost podneska]

“Podnosilac podneska je dužan da jasno naglasi to koja prava i slobode su mu povređena i koji je konkretan akt javnog organa koji podnosilac želi da ospori”.

64. Sud, pozivajući se na sadržaj ovog člana, podseća da je podnosilac zahteva takođe dužan da u svom zahtevu razjasni i precizira (i) koja su osnovna prava i slobode koje su mu navodno povređene od strane javnih organa, i (ii) koji je konkretan akt javnog organa koji se osporava pred Sudom. Kada je u pitanju prvi uslov, Sud primećuje da se podnosilac zahteva posebno pozvao na konkretne odredbe Ustava. On je takođe prilikom

popunjavanja obrasca zahteva precizirao osporeni akt i druge akte koji su povezani sa njim, čija ustavnost se osporava pred Sudom, naznačavajući tako presudu [ARJ. br. 84/2021] Vrhovnog suda od 22. septembra. Shodno tome, Sud smatra da je podnosilac zahteva ispunio uslove propisane članom 48. Zakona.

iv. Što se tiče blagovremenosti zahteva

65. Nadalje, Sud razmatra da li zahtev podnosioca zahteva ispunjava uslove prihvatljivosti propisane u članu 49. Zakona, kojim je utvrđeno:

Član 49.

[Rokovi]

“Podnesak se podnosi u roku od 4 meseci. Rok počinje od dana kada je podnosilac primio sudsku odluku. U svim ostalim slučajevima, rok počinje na dan javnog objavljivanja odluke ili akta...”

66. Kada je reč o podnošenju zahteva u roku od četiri meseca, Sud primećuje da je presuda [ARJ. br. 84/2022] Vrhovnog suda od 22. septembra 2021. godine (povodom poslednjeg pravnog sredstva) dostavljena podnosiocu zahteva 11. oktobra 2021. godine, dok je zahtev podnet Ustavnom sudu 1. decembra 2021. godine, što znači da je isti podnet u roku od 4 (četiri) meseca, koji je određen u članu 49. Zakona.
67. U zaključku, Sud utvrđuje da je podnosilac zahteva ovlašćena strana u smislu člana 113.7 Ustava da podnese zahtev Sudu; da on osporava ustavnost akta javnog organa, odnosno presudu ARJ. br. 84/2021 Vrhovnog suda od 22. septembra 2021. godine, nakon što je iscrpeo sva raspoloživa pravna sredstva u skladu sa članom 113.7 Ustava i članom 47.2 Zakona; da je precizirao Ustavom zagarantovana prava za koja tvrdi da su mu povređena od strane javnih organa, navodeći i konkretan akt čija se ustavnost osporava, u skladu sa zahtevima iz člana 48. Zakona; i da je podneo svoj zahtev u zakonskom roku od 4 (četiri) meseca, u skladu sa članom 49. Zakona.
68. Međutim, osim gore navedenih ustavnih i zakonskih kriterijuma, Sud dalje razmatra da li je podnosilac zahteva ispunio uslove prihvatljivosti propisane u Poslovniku, odnosno one propisane u pravilu 39. [Kriterijum o prihvatljivosti] potpravidima (1) (d) i (2), kojima je utvrđeno:

(1) “Sud može smatrati zahtev prihvatljivim:

[...]

(d) ako zahtev tačno razjašnjava i, adekvatno iznosi činjenice i navode da su prava ili odredbe ustava povređene.

(2) Sud može smatrati zahtev neprihvatljivim, ako je zahtev očigledno neosnovan, jer podnosilac nije dovoljno dokazao i potkrepio tvrdnju”.

[...]

69. Sa napred navedenog, Sud primećuje da zahtev podnosioca zahteva pokreće ozbiljne navode na nivou ustavnosti, pa se stoga isti ne može proglasiti neprihvatljivim na osnovu kriterijuma utvrđenih u pravilu 39 (2) Poslovnika.
70. Shodno tome, Sud ocenjuje da zahtev podnosioca zahteva ispunjava uslove prihvatljivosti za meritornu ocenu.

Meritum zahteva

71. Sud primećuje da su okolnosti konkretnog slučaja povezane sa razrešenjem podnosioca zahteva sa dužnosti ambasadora Republike Kosovo u Republici Sloveniji od strane

Predsednice, ukazom [br. 84/2021] od 19. maja 2021. godine. Protiv predmetnog ukaza i odluke [br. 136/2021] MSPD-a od 21. maja 2021. godine, podnosilac zahteva je podneo tužbu Osnovnom sudu u Prištini, koji je rešenjem [A. br. 1297/2021] od 1. jula 2021. godine, odbacio tužbu podnosioca zahteva kao nedozvoljenu, sa obrazloženjem da prema odredbama Zakona o upravnim sporovima, ukaz [br. 84/2021] Predsednice od 19. maja 2021. godine, nije upravni akt i ne može biti predmet ocene u postupku upravnog spora, ali da se isti može podvrgnuti postupku ocene ustavnosti od Ustavnog suda, u skladu sa članom 113. Ustava. Podnosilac zahteva je protiv rešenja [A. br. 1297/2021] Osnovnog suda u Prištini od 1. jula 2021. godine, izjavio žalbu Apelacionom sudu, navodeći da je došlo do povrede zakonskih odredaba na snazi i prava koja su zagarrantovana Ustavom. Apelacioni sud je, dana 13. jula 2021. godine, doneo rešenje AA. br. 612/2021, kojim je odbio kao neosnovanu žalbu podnosioca zahteva, uvažavajući u potpunosti nalaze Osnovnog suda u Prištini. Podnosilac zahteva je nezadovoljan nalazima Apelacionog suda, navedenim u Rešenju od 13. jula 2021. godine, podneo Vrhovnom sudu zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke, a ovaj je Rešenjem [ARJ. br. 84/2021] od 22. septembra, odbio u celosti kao neosnovan zahtev podnosioca zahteva, čime je potvrdio rešenja Apelacionog suda i Osnovnog suda, kao pravilna i zasnovana na zakonu.

72. Sud podseća da se podnosilac zahteva nakon prijema presude [ARJ. br. 84/2021] Vrhovnog suda od 22. septembra, obratio Sudu individualnim zahtevom, kojim tvrdi da su aktima javnih organa povređena njegova osnovna prava i slobode zagarrantovane članovima 7, 65 (9), 84 (25), 24, 31, 32, 45, 54. i 55. Ustava.
73. Sud, pre svega, procenjuje da na osnovu stava 7 člana 113 Ustava, Sud ocenjuje akte organa javne vlasti, samo u vezi sa zahtevima koji pokreću povrede prava pojedinca, iz poglavlja II [Osnovna ljudska prava i slobode] Ustava, i ne upušta se u ocenu drugih zahteva, koji spadaju u druga poglavlja Ustava.
74. U postupku razmatranja navoda podnosioca zahteva, koji navode povredu njihovih individualnih prava, Sud uzima u obzir sudsku praksu ESLJP-a kao i sudsku praksu Suda, koja propisuje da žalbu karakterišu činjenice sadržane u njoj, a ne samo pravni osnov i argumenti na koje se stranke izričito pozivaju (vidi, predmet ESLJP-a: *Talpis protiv Italije*, br. 41237/14, presuda od 18. septembra 2017. godine, stav 77 i tu citirane reference).
75. Sud, u vezi sa ovim zahtevom, primećuje da se suština navoda o povredi ustavnih prava podnosioca zahteva odnosi na uskraćivanje njegovog prava da ima delotvornu sudsku zaštitu protiv akata javnih organa, odnosno protiv ukaza [br. 84/2021] Predsednice od 19. maja 2021. godine, pred redovnim sudovima. U suštini, obrazloženje i argumentacija navoda o povredi ustavnih prava od strane podnosioca zahteva pokreću pitanje pravičnog suđenja, odnosno prava na "pristup pravdi" koje je zagarrantovano članom 31. Ustava i člana 6.1 EKLJP.
76. Iz tog razloga, Sud će nastaviti da razmatra navode podnosioca zahteva sa stanovišta prava zagarrantovanih članom 31. Ustava u vezi sa članom 6.1 EKLJP, primenjujući načela utvrđena kroz sudsku praksu ESLJP-a, na osnovu kojih Sud, u skladu sa članom 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] Ustava, ima sledeću obavezu: "*Osnovna prava i slobode zagarrantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava*".
77. U tom smislu, Sud se poziva na sudsku praksu ESLJP-a kao i sudsku praksu suda koja propisuje da se pravičnost postupka ceni na osnovu postupka kao celine (vidi slučajeve Suda KI62/17, podnositeljka: *Emine Simnica*, presuda od 29. maja 2018. godine, stav 41 i KI20/21, podnositeljka: *Violeta Todorović*, presuda od 13. aprila 2021. godine, stav 38; vidi, takođe, presudu ESLJP-a *Barbera, Messeque i Jabardo protiv Španije*, br.

10590/83, presuda od 6. oktobra 1988. godine, stav 68). Shodno tome, u postupku ocene osnovanosti navoda podnosioca zahteva, Sud će se pridržavati ovih načela.

78. S tim u vezi i da bi razmotrio navode podnosioca zahteva, Sud će u nastavku razraditi opšta načela u pogledu prava na "pristup pravdi", u meri u kojoj je povezano sa okolnostima ovog konkretnog slučaja, kako bi ocenio primenljivost člana 31. Ustava u vezi sa članom 6.1 EKLJP-a u okolnostima ovog slučaja.

Što se tiče prava na "pristup sudu"

a) Opšta načela

79. U ovom kontekstu, Sud podseća da je pravo na "pristup sudu" u smislu člana 6.1 EKLJP definisano u predmetu *ESLJP-a Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 4451/70, presuda od 21. februara 1975. godine, stavovi 28-36. Pozivajući se na načelo vladavine prava i načelo izbegavanja proizvoljnosti vlasti, ESLJP je utvrdio da je "pravo na pristup pravdi" suštinski aspekt procesnih garancija sadržanih u članu 6.1 EKLJP (vidi, između ostalog, u pogledu prava na pristup sudu, predmet *ESLJP-a Zubac protiv Hrvatske*, br. 40160/12, presuda od 5. aprila 2018. godine, stav 76). Pored toga, prema ESLJP-u, ovo pravo osigurava svakome pravo da uputi odgovarajuće pitanje koje se odnosi na "njegova/njena građanska prava i obaveze" pred nacionalnim sudom obrazovanim na osnovu zakona (vidi, s tim u vezi, predmet *ESLJP-a Lupeni Grko-katolička parohija i drugi protiv Rumunije*, br. 76943/11, presuda od 29. novembra 2016. godine, stav 84 i tu citirane reference, kao i slučaj Suda *KI143/21*, sa podnosiocem *Avdyl Bajgora*, presuda od 25. novembra 2021. godine, stavovi 50-57).
80. Sud, u ovom kontekstu, naglašava da pravo na sud kao sastavni deo prava na pravično i nepristrasno suđenje, kako je zagarantovano članom 31. Ustava u vezi sa članom 6.1 EKLJP, utvrđuje da stranke (parničari) moraju imati delotvorno pravno sredstvo koje im omogućava zaštitu svojih građanskih prava (vidi, predmete *ESLJP-a Běleš i drugi protiv Češke Republike*, br. 47273/99, presuda od 12. novembra 2002. godine, stav 49; i *Naït-Liman protiv Švajcarske*, br. 51357/07, presuda od 15. marta 2018. godine, stav 112, i nedavno, slučaj Suda *KI143/21*, gore citiran, stav 50).
81. Pored toga, ESLJP u gore navedenom predmetu *Lupeni Grko-katolička parohija i drugi protiv Rumunije* (stav 85), navodi "da se na član 6.1 EKLJP može pozvati svako ko smatra da je došlo do nezakonitog mešanja u ostvarivanje nekog od njegovih ili njenih (građanskih) prava i ko se pritužuje da nije imao mogućnost da podnese svoj zahtev sudu koji ispunjava kriterijume iz člana 6.1 EKLJP. Ako postoji ozbiljan i istinski spor o zakonitosti takvog mešanja, onda član 6.1 daje pravo dotičnom pojedincu da o pitanju zakona (zakonitosti) odluči domaći sud" (vidi predmet *ESLJP-a Z i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 29392/95, presuda od 10. maja 2001. godine, stav 92; vidi, takođe, predmet *Marković i drugi protiv Italije*, [VV], br. 1398/03, presuda od 14. decembra 2006. godine, stav 98).
82. Shodno tome, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, svako ima pravo da pred sud iznese "tužbu" koja se odnosi na njegova "građanska prava i obaveze". Član 31. Ustava u vezi sa članom 6.1 EKLJP utvrđuju "pravo na sud", odnosno "pravo na pristup sudu", što podrazumeva pravo na pokretanje postupka pred sudovima u građanskim stvarima (vidi predmet *ESLJP-a Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, gore citiran, stav 36). Stoga se na član 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP može pozvati svako ko smatra da je došlo do nezakonitog mešanja u ostvarivanje nekog od njegovih/njenih građanskih prava i tvrdi da mu je ograničena mogućnost da ospori takvu tvrdnju pred sudom, pozivajući se na odgovarajuće pravo na pristup sudu.

83. Konkretnije, prema sudskoj praksi ESLJP-a, prvo mora da postoji "građansko pravo" i drugo, da postoji "spor" o zakonitosti mešanja, koje utiče na samo postojanje ili delokrug zaštićenog "građanskog prava". Definicija ova dva koncepta, mora biti suštinska i neformalna (vidi, između ostalog, predmete ESLJP-a *Le Compte, Van Leuven i De Meyere protiv Belgije*, br. 6878/75, 7238/75, presuda od 23. juna 1981. godine, stav 45; *Moreira de Azevedo protiv Portugalije*, br. 11296/84, presuda od 23. oktobra 1990. godine, stav 66; *Gorou protiv Grčke* (br. 2), br. 12686/03, presuda od 20. marta 2009. godine, stav 29; i *Boulois protiv Luksemburga*, br. 37575/04, presuda od 3. aprila 2012. godine, stav 92). "Spor", međutim, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, mora biti (i) stvaran i ozbiljan po svojoj prirodi" (vidi, u ovom kontekstu, predmete ESLJP-a *Sporrong i Lönnroth protiv Švedske*, presuda od 23. septembra 1982. godine, stav 81; i *Cipolletta protiv Italije*, presuda od 11. januara 2018. godine, stav 31); i, (ii) ishodi postupaka pred sudovima moraju biti "odlučujući" za građansko pravo o kome je reč (vidi, u tom kontekstu, predmet ESLJP-a *Ulyanov protiv Ukrajine*, br. 16742/04, odluka od 5. oktobra 2010. godine). Prema sudskoj praksi ESLJP-a, "labava povezanost" ili "nejasne posledice" između građanskog prava o kome je reč i ishoda ovih postupaka nisu dovoljni da bi bili u opsegu člana 6. EKLJP (vidi, u ovom kontekstu, predmete ESLJP-a *Lovrić protiv Hrvatske*, br. 38458/15, presuda od 4. aprila 2017. godine, stav 51, i *Lupeni Grko-katolička parohija i drugi protiv Rumunije*, gore citiran, stav 71 i reference u njemu, i nedavno slučaj Suda KI143/21, gore citiran, stav 53).
84. U takvim slučajevima, kada je utvrđeno da postoje "građansko pravo" i "spor", član 31. Ustava u vezi sa članom 6.1 EKLJP garantuju pojedincu pravo da "o tom pitanju odluči sud" (vidi predmet ESLJP-a *Z i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, gore citiran, stav 92). Odbijanje suda da ispita navode stranaka koji se tiču usklađenosti određenog postupka sa osnovnim procesnim jemstvima pravičnog i nepristrasnog suđenja ograničava pristup tih stranaka sudu (vidi predmet ESLJP-a *Al Dulimi i Montana Management Inc protiv Švajcarske*, br. 5809/08, presuda od 21. juna 2016. godine, stav 131).
85. Pored toga, prema sudskoj praksi ESLJP-a, Konvencija nema za cilj da garantuje prava koja su "teorijska i iluzorna", već prava koja su "praktična i delotvorna" (vidi, za više detalja o "praktičnim i delotvornim" pravima, predmete ESLJP-a *Kutić protiv Hrvatske*, gore citiran, stav 25 i tu citirane reference; i *Lupeni Grko-katolička parohija i drugi protiv Rumunije*, presuda od 29. novembra 2016. godine, stav 86 i tu citirane reference).
86. Prema tome, u smislu ovih prava, članom 31. Ustava u vezi sa članom 6.1 EKLJP, nije zagarantovano samo pravo na pokretanje postupka, **već i pravo na dobijanje rešenja datog "spora" od strane suda** (vidi predmete ESLJP-a *Kutić protiv Hrvatske*, br. 48778/99, presuda od 1. marta 2002. godine, stav 25-32; *Lupeni Grko-katolička parohija i drugi protiv Rumunije*, gore citiran, stav 86 i tu navedene reference; *Aćimović protiv Hrvatske*, br. 61237/00, presuda od 9. oktobra 2003. godine, stav 41; i *Beneficio Cappella Paolini protiv San Marina*, br. 40786/98, presuda od 13. jula 2004. godine, stav 29).
87. Gore navedena načela ipak ne podrazumevaju da su pravo na sud i pravo na pristup sudu apsolutna prava. Ta prava mogu biti podvrgnuta ograničenjima, koja su jasno utvrđena sudskom praksom ESLJP-a. Međutim, ta ograničenja ne smeju **ograničiti pristup pojedinca sudu u takvoj meri da je sama suština tog prava narušena** (vidi, u ovom kontekstu, predmet ESLJP-a *Baka protiv Mađarske*, br. 20261/12, presuda od 23. juna 2016. godine, stav 120; i *Lupeni Grko-katolička parohija i drugi protiv Rumunije*, presuda od 29. novembra 2016. godine, stav 89 i tu navedene reference). Kada je pristup sudu ograničen na osnovu zakona ili u sudskoj praksi, onda Sud ispituje da li to ograničenje utiče na suštinu navedenog prava i, naročito, da li se

tim ograničenjem teži "legitimnom cilju" i da li postoji "razuman odnos srazmernosti između upotrebljenih sredstava i cilja koji se nastoji ostvariti" (vidi predmete ESLJP-a *Ashingdane protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 8225/78, presuda od 28. maja 1985. godine, stav 57; *Lupeni Grko-katolička parohija i drugi protiv Rumunije*, gore citiran, stav 89; *Naït-Liman protiv Švajcarske*, gore citiran, stav 115; *Fayed protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 17101/03, presuda od 21. septembra 1990. godine, stav 65; i *Marković i drugi protiv Italije*, br. 1398/03, presuda od 14. decembra 2006. godine, stav 99, i nedavno slučaj KL143/21, sa podnosiocem *Abdyl Bajgora*, presuda od 25. novembra 2021. godine, stav 57).

88. U nastavku, Sud primećuje da članom 6.1 EKLJP nije zagarantovano pravo na pristup sudu koji ima ovlašćenje da ukine ili poništi zakon koji je donela zakonodavna vlast. Ipak, kada neki ukaz (donesen na osnovu zakona), odluka ili druga mera, iako se formalno ne odnosi ni na koje fizičko ili pravno lice, u biti utiče na "prava" ili "obaveze građanske prirode" takvog lica ili grupe lica u sličnoj situaciji, bilo zbog određenih svojstava koja su za njih specifična bilo zbog činjenične situacije zbog koje se razlikuju od svih ostalih lica, član 6. stav 1. može zahtevati da to lice ili grupa lica ima mogućnost da ospori suštinu takve odluke ili mere pred "sudom" koji ispunjava pretpostavke takve odredbe (vidi predmet ESLJP-a: *Posti i Rahko protiv Finske*, br. 27824/95, presuda od 24. septembra 2002. godine, stavovi 53-54). To važi *a fortiori* za meru kojom se za određeni predmet primenjuje merodavno zakonodavstvo (vidi predmet ESLJP-a *Project-Trade d.o.o. protiv Hrvatske*, br. 1920/14, presuda od 19. novembra 2020. godine, stavovi 67-68).
89. U konkretnim okolnostima nekog predmeta, praktična i delotvorna priroda prava na pristup pravdi može biti narušena ograničenjima dostupnog sudskog preispitivanja, na primer, kada je prigovor upravnim sudovima protiv predsedničkog ukaza mogao dovesti samo do preispitivanja usklađenosti sa spoljnim formalnostima pri donošenju ukaza, dok se u prigovoru podnosioca zahteva zahtevalo ispitivanje osnovanosti i unutrašnje zakonitosti ukaza (vidi predmet ESLJP-a: *Kovesi protiv Rumunije*, br. 3594/19, presuda od 5. maja 2020. godine, stavovi 153-154, u vezi sa prevremenim razrešenjem dužnosti javnog tužioca), i *a fortiori* nedostupnošću sudskog preispitivanja (vidi predmet ESLJP-a *Camelia Bogdan protiv Rumunije*, br. 36889/18, presuda od 20. oktobra 2020. godine, stavovi 76-77, u vezi sa automatskom privremenom suspenzijom sudije do ispitivanja njene žalbe protiv odluke o njenom razrešenju sa dužnosti).

Primena gore navedenih načela na okolnosti konkretnog slučaja

90. Kako je to gore navedeno, suštinski navodi podnosioca zahteva se odnose na nepružanje adekvatne sudske zaštite od strane redovnih sudova, kao rezultat nerazmatranja osnovanosti tužbe koja je podneta protiv akata javnih organa, odnosno ukaza [br. 84/2021] Predsednice od 19. maja 2021. godine i odluke [br. 136/2021] MSPD-a od 21. maja 2021. godine. Shodno tome, Sud podseća da su redovni sudovi u konkretnom slučaju koristili isto obrazloženje prilikom odbacivanja tužbe, odbijanja žalbe i zahteva za vanredno preispitivanje sudske odluke, sa konstatacijom da prema zakonima na snazi i prema Ustavu, ukaz predsednika ne predstavlja predmet razmatranja za redovne sudove već za Ustavni sud.
91. Sud, pre nego što analizira okolnosti slučaja na osnovu gore navedenih načela i pre nego što primeni ista u svetlu okolnosti konkretnog slučaja, smatra da je neophodno da prethodno razjasni: (i) nadležnost sudova u pogledu vršenja kontrole ustavnosti i zakonitosti akata javnih organa; i (ii) karakter (sadržaj) pravnih individualnih akata prema prirodi, važnosti i hijerarhiji norme, sa posebnim naglaskom na predsedničke ukaze.

a) Kontrola ustavnosti i zakonitosti akata

92. S tim u vezi, Sud se poziva na svoju sudsku praksu iz koje proizilazi da sudovi imaju pravo i, povrh svega, obavezu da u vršenju svojih funkcija, sude, prvo po Ustavu, a zatim po zakonu. Pored toga, imajući u vidu hijerarhiju pravnih akata, sudovi su dužni da zakonske norme tumače u saglasnosti sa ustavnim normama (vidi slučaj Suda: KI207/19, sa podnosiocima *Socijaldemokratska inicijativa, Alijansa Novo Kosovo i Stranka za pravdu*, Presuda od 10. decembra 220. godine, stavovi 124-125).
93. Što se tiče kontrole ustavnosti i zakonitosti akata javnih organa, Sud naglašava da postoje različite prakse po pitanju kako pravni sistemi drugih zemalja uređuju pitanje ustavne kontrole pravnih normi. Prema jednoj studiji Venecijanske komisije, pravni sistemi zemalja članica ove komisije dele se u određene grupe kada je reč ustavnoj kontroli pravnih normi. U vezi sa utvrđenjem koji se sistem kontrole ustavnosti primenjuje u različitim zemljama, navedena studija navodi da je klasifikacija pravog sistema kao "raspršen" s jedne strane, ili "koncentrisan" s druge strane, teška, i da se shodno tome, priroda pravnog sistema određuje prema materijalnim nadležnostima određenih sudova u okviru određenog sistema (vidi slučaj KI207/19, gore citiran, stav 115; takođe, vidi opširnije o ovom aspektu, Studiju o pojedinačnom pristupu ustavnoj pravdi, koju je Venecijanska komisija usvojila na 85. plenarnoj sednici od 17-18. decembra 2010. godine, CDL-AD(2010)039rev, str. 12).
94. Sud ponavlja da se pravo i obaveza da se primenjuje i tumači Ustav priznaje svim sudovima Republike Kosovo. Ovi poslednje navedeni, uključujući i Vrhovni sud, kao najvišu sudsku instancu na nivou Republike Kosovo, imaju obavezu da tumače zakone u saglasnosti sa Ustavom. Shodno tome, Ustav priznaje nadležnost za tumačenje Ustava, kao i zakona u saglasnosti sa Ustavom, svim sudovima i drugim javnim organima u Republici Kosovo. Međutim, Ustavni sud je jedini organ u Republici Kosovo sa isključivim ustavnim ovlašćenjem da ukine određeni zakon ili pravnu normu, kao i da vrši konačno tumačenje Ustava i saglasnosti zakona sa njim (vidi slučaj KI207/19, podnosilac zahteva *Socijaldemokratska inicijativa, Alijansa Novo Kosovo i Stranka za pravdu*, gore citiran, stavovi 129-130).
95. Stoga, sa stanovišta Suda, postoji jasna pozicija u pogledu funkcija redovnog sudstva i onog ustavnog: prvo se stara o očuvanju pravne supremacije zakona, odnosno usaglašenosti podzakonskih akata sa zakonom, a drugo o očuvanju pravne supremacije Ustava, kroz kontrolu ustavnosti zakona i podzakonskih akata sa Ustavom, na način koji je definisan Ustavom. Shodno tome, što se tiče kontrole ustavnosti pravnih akata, Ustav utvrđuje dve vrste nadležnosti za Sud, na početku vršenje početne i isključive nadležnosti, a zatim vršenje "revizijske i supsidijarne" nadležnosti. S tim u vezi, Sud ima početnu i isključivu nadležnost kada razmatra predmete utvrđene članom 113. stavovima 2, 3, 4, 5. Ustava (sa izuzetkom člana 113.7 Ustava), kada se svi navedeni predmeti razmatraju po prvi put od strane Suda koji ima punu i isključivu nadležnost nad predmetima koji su mu podneti.
96. S druge strane, Sud, na osnovu člana 113. stav 7. Ustava, stavlja u funkciju svoju "revizijsku i supsidijarnu" nadležnost za sve individualne zahteve o poštovanju ustavnih prava, koji kao predmet osporavanja imaju individualne akte javnih organa. Revizijska nadležnost, kao takva, aktivira se tek nakon iscrpljivanja svih pravnih sredstava. Prema Sudu, granica od koje počinje i na kojoj prestaje nadležnost sudske kontrole nad aktima javnih organa i od koje počinje nadležnost Ustavnog suda je dobro definisana kada je u pitanju vršenje "revizijske i supsidijarne" nadležnosti Suda. U tom smislu, nakon što podnosioci zahteva dobiju konačan odgovor od redovnih sudova na osnovu svoje tužbe

ili žalbe, o njihovom sporu u vezi sa zakonitošću akta, onda se oni legitimišu da navode o povredi osnovnih prava i sloboda artikulišu u individualnoj ustavnoj žalbi.

b) Karakter individualnih akata

97. Sud naglašava da pravni karakter svakog pravnog akta u suštini proizilazi iz pravnog odnosa koji on uređuje, odnosno da osnov pravila koje određuje snagu, odnosno hijerarhiju pravnih akata predstavlja važnost pravnog odnosa koji akt uređuje. U konkretnom slučaju, Sud će se usredsrediti samo na prirodu predsedničkih ukaza, šta oni sadrže kao akti i šta ih čini različitim u pogledu važnosti uređenja pravnog odnosa, odnosno u pogledu utvrđivanja prava i obaveza.
98. U tom pravcu, Sud smatra da je prilikom sudske kontrole akta javnog organa važno da sudovi pre svega uzmu u obzir nekoliko faktora, kao što su: (i) karakter akta i (ii) prava i obaveze koje su njime utvrđene, jer se na ovaj način dolazi do jedne konstatacije da li se radi o vršenju "početne i isključive" nadležnosti Ustavnog suda ili o vršenju "revizijske i supsidijarne" nadležnosti na osnovu člana 113 (7) Ustava, nakon što je akt podvrgnut sudskoj kontroli od strane redovnih sudova.
99. Imajući u obzir okolnostima slučaja koji je pred nama, Sud ocenjuje da se predsednički ukazi po karakteru sadržaja svrstavaju u dve kategorije. U prvu kategoriju spadaju pravni akti normativnog karaktera, sa efektom prema državnim organima kao što su ukazi o određivanju datuma parlamentarnih i lokalnih izbora, o imenovanju mandataru za formiranje Vlade, itd. Normativni karakter predsedničkih ukaza ove prirode određen je važnošću pravnog odnosa koji uređuje, odnosno prava i obaveza koje određuje za različite državne organe. U takvim slučajevima, zapovedna norma ukaza je ustavna norma i samim tim podleže samo ustavnoj kontroli od strane Suda (vidi, s tim u vezi, slučaj Suda KO72/20, *Rexhep Selimi i 29 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, ocena ustavnosti dekreta predsednika Republike Kosovo br. 24/2020 od 30. aprila 2020. godine, presuda od 28. maja 2020. godine).
100. U drugu (ii) kategoriju pak spadaju predsednički ukazi konkretnog individualnog karaktera sa efektom samo prema određenom licu, kojima se vrše različita imenovanja i razrešenja određenih lica na javne funkcije, koji po značaju uređenja pravnog odnosa nemaju normativni karakter, zbog toga što zapovedna norma koju sadrži takav ukaz određuje prava i obaveze samo za određenog subjekta, odnosno lice, kao što se desilo u slučaju podnosioca zahteva (vidi, slično tome, Ustavni sud Albanije, *odluka br. 68* od 30. maja 2018. godine, stav 5, u kojoj se primećuje usvajanje tužbenog zahteva podnosioca zahteva i uzimanje u razmatranje predsedničkog ukaza od strane Suda sudskog okruga Tirana, koji je odlukom [br. 1135] od 21. februara 2007. godine, ponišio ukaz br. 2134 Predsednika od 9. juna 1998. godine, o skidanju čina generala, vidi takođe Ustavni sud Albanije, *odluka br. 68* od 15. februara 2018. godine, stav 3, koja kaže: "Odlukom br. 5158 od 26.09.2014. godine, Upravni sud prvog stepena u Tirani je odlučio da delimično usvoji tužbeni zahtev, ukidajući ukaz Predsednika od 09.05.2008. godine o razrešenju sa dužnosti i oslobađanju podnosioca zahteva i nalog ministra odbrane donet radi izvršenja tog akta, kao i obavezu tužene strane da mu nadoknadi zaradu za 6 meseci zbog raskida ugovora o javnoj službi bez zakonitog razloga. U vezi sa preostalim delom tužbenog suda sud je odlučio da odbije isti".
101. Sledom navedenog, Sud, u okolnostima konkretnog slučaja, primećuje da je ukaz [br. 84/2021] Predsednice od 19. maja 2021. godine, donet na osnovu: "člana 84. tačke (4. i 10.) Ustava Republike Kosovo, člana 6. Zakona br. 03/1 - 094 o Predsedniku Republike Kosovo (Sl. list br. 47, 25. januar 2009. godine), člana 13. i 22. Zakona br. 03/L- 122 o službi u inostranstvu Republike Kosovo (Sl. list br. 46, 15. januar 2009.

godine), člana 3 (4) Pravilnika (P) br. 02/2016 o organizacionoj strukturi Predsedništva (od 08.09.2016. godine).“

102. Sa napred navedenog, nije sporna činjenica da u slučaju podnosioca zahteva ukaz Predsednice u pogledu sadržaja nije akt normativnog karaktera, kojim se utiče na građanska prava i obaveze nekog lica. U konkretnom slučaju, osim na Ustavu, ukaz Predsednice je zasnovan i na zakonu i pratećim podzakonskim aktima, što znači da akt koji je zasnovan na zakonu ne može imati snagu zakona, već snagu podzakonskog akta. Prema tome, jasno je da u ovakvim slučajevima Ustavni sud stavlja u funkciju svoju nadležnost kontrole ustavnosti nakon što je neki predsednički ukaz ove prirode podvrgnut redovnim sudskim postupcima.
103. Pored toga, Sud podseća da Ustav ne utvrđuje postupke i kriterijume za imenovanje i razrešenje ambasadora ili konzula, već zakoni i prateća podzakonska akta, čije tumačenje i primena spada isključivo u nadležnost redovnih sudova (vidi, štaviše, Ustavni sud Albanije, odluka br. 150 od 16. juna 2017. godine, gore citirana, stav 9, u kojoj je navedeno: *Usaglašenost ili neusaglašenost ukaza predsednika Republike sa odredbama Izbornog zakonika nije u nadležnosti ovog Suda, već u nadležnosti upravnih sudova, ili, u zavisnosti od slučaja, Izbornog veća i kao takav ne može biti razmotren od strane ovog Suda*“).
104. Sud se dalje poziva na odgovore primljene od ustavnih i ekvivalentnih sudova sa ustavnom nadležnošću Foruma Venecijanske komisije, iz čijih se odgovora jasno primećuje da se granice sudskih nadležnosti, kada je u pitanju kontrola predsedničkih ukaza, razlikuju od zavisnosti od pravnog sistema, kao i od onih materijalnih (predmetnih) nadležnosti konkretnih sudova koje oni imaju u okviru datog pravnog sistema (vidi, detaljnije, Sudiju o individualnom pristupu ustavnoj pravdi, koju je Venecijanska komisija usvojila na 85. plenarnoj sednici od 17-18. decembra 2010. godine, CDL-AD(2010)039rev, str. 12). U tom kontekstu, Sud je prethodno izložio da ovlašćenje za tumačenje Ustava, kao i zakona u saglasnosti sa Ustavom, ovaj priznaje svim sudovima i drugim javnim organima Republike Kosovo (vidi član 102, stav 3 Ustava: “3. Sudovi sude na osnovu Ustava i zakona”. Vidi takođe obaveze redovnih sudova koje proizilaze iz člana 53. Ustava: “53. Osnovna prava i slobode zagarantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava”).
105. Sud primećuje da se u velikoj većini zemalja koje su odgovorile na pitanja Ustavnog suda u vezi sa predsedničkim ukazima ističe da uredbe o razrešenju ambasadora i konzula moraju biti predmet redovnog postupka od strane redovnih sudova, dok u drugim slučajevima, procedure (i) se mogu razvijati direktno u ustavnom sudu, (ii) kad ustavni sud nema nadležnost da ocenjuje pojedinačne slučajeve razrešenja ambasadora i konzula ili čak, (iii) slučajeve u kojima šef države u svojstvu savezne izvršne vlasti ima ovlašćenje da razreši ambasadore i konzule jer je ova vrsta nadležnosti rezervisana za saveznu izvršnu vlast.
106. Nakon razjašnjenja ustavnih i zakonskih aspekata, kao i razjašnjenja prirode predsedničkih ukaza, Sud se vraća na analizu prava na “pristup pravdi”, podsećajući da je podnosilac zahteva pred redovnim sudovima svojom tužbom “u osnovi” osporio nezakonitost ukaza Predsednice, zbog dejstva koje je imao na njegova građanska prava kao pojedinca (vidi, odeljak sa činjenicama, stav 21, u kome je navedeno: “Ukaz Predsednice Republike Kosovo br. 84/2021 od 19.05.2021. godine je donet uz povredu materijalnog prava, odnosno uz povredu odredbi Zakona br. 03/L-044, odnosno Zakona br. 03/L-207 o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-044”).

107. Stoga, Sud, na osnovu prakse ESLJP-a i svoje prakse, ponavlja da svako ko smatra da je bilo nezakonitog mešanja u ostvarivanje njegovih/njenih građanskih prava i tvrdi da mu je ograničena mogućnost da ospori konkretan navod pred sudom, može da se pozove na član 31. Ustava u vezi sa članom 6.1 EKLJP, pozivajući se na odgovarajuće pravo na "pristup pravdi" (sudu).
108. Na osnovu napred navedenog i u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, Sud naglašava da je pravo na "pristup pravdi", u principu, zagarantovano u odnosu na "sporove" koji se odnose na određeno "građansko pravo". S tim u vezi, Sud ocenjuje da radi utvrđivanja primenljivosti člana 31. Ustava u vezi sa članom 6.1 EKLJP, treba imati u vidu da se radi o dva suštinska pitanja, prvo koje se odnosi na "građansko pravo", a drugo na postojanje "spora".
109. Što se tiče prvog uslova, Sud primećuje da je podnosilac zahteva stupio u građanske obaveze i dužnosti sa organima vlasti Republike Kosovo ukazom ranijeg Predsednika br. DED-008-2018 od 1. avgusta 2018. godine, kojim je imenovan na funkciju ambasadora Republike Kosovo u Republici Sloveniji, sa mandatom od 4 (četiri) godine.
110. Ovaj građansko-pravni odnos je naknadno ugašen 19. maja 2022. godine, ukazom [br. 84/2021] Predsednice. Sud, stoga, imajući u vidu da se u okolnostima konkretnog slučaja radi o građanskim pravima i obavezama, ocenjuje da je pitanje koje je pokrenuto pred Osnovnim sudom u Prištini bilo u opsegu delovanja suda jer se ticalo prava i obaveza iz radnog odnosa koji spada u "građanska prava" u smislu člana 6.1 EKLJP.
111. Što se pak tiče drugog uslova, Sud ocenjuje da se u slučaju koji se nalazi pred nama radi o "sporu" između podnosioca zahteva, kao oštećene strane i Kancelarije predsednice, kao navodnog uzročnika štete, ukazom [br. 84/2021] od 19. maja 2022. godine, kojim je podnosiocu zahteva prekinut mandat. U smislu člana 31. Ustava i člana 6.1 EKLJP, radi se o istinskom i stvarnom sporu (nesporazumu), sa uticajem na građanska prava podnosioca zahteva.
112. Sledom navedenog, Sud smatra da su u svetlu okolnosti ovog slučaja ispunjena oba uslova u pogledu pitanja da li se radi o "građanskim pravima" i "istinskom i stvarnom sporu" ili "nesporazumu" u smislu člana 6.1 EKLJP.
113. Sud podseća da su redovni sudovi odbili kao nedozvoljena redovna i vanredna sredstva podneta od strane podnosioca zahteva protiv akata javnih organa, pozivajući se na Zakon, br. 03/L-202 o upravnim sporovima (u daljem tekstu: ZUS).
114. U nastavku, Sud ponavlja da nije njegova dužnost da ocenjuje da li su redovni sudovi pravilno protumačili i primenili relevantna pravila materijalnog i procesnog prava. Međutim, u slučajevima kada navod podnosioca zahteva pokreće ustavna pitanja, odnosno nepravilnost sudskog procesa, Sud je dužan da interveniše i ispravi povrede koje su prouzrokovali redovni sudovi, kako bi osigurao pojedincu pravično suđenje u skladu sa članom 31. Ustava i sa članom 6.1 EKLJP.
115. U vezi sa ovim, Sud podseća da ZUS pruža delotvorna pravna sredstva za rešavanje slučaja podnosioca zahteva. Samim tim, Sud prvenstveno naglašava da je sama svrha ZUS-a kao zakona, kako je utvrđena u članu 2. [Svrha] da obezbedi sudsku zaštitu prava i interesa fizičkih i pravnih lica i ostalih stranaka, kojima su prava i interesi prekršeni (i) individualnim aktima, ili (ii) postupanjem organa javne uprave. Član 3. stav 1.1 ZUS-a utvrđuje da organe javne uprave čine organi centralne uprave, dok stav 1.2 istog člana kvalifikuje kao upravni akt svaku odluku upravnog organa donetu nakon upravnog postupka u vršenju javnih ovlašćenja i koja direktno ili indirektno zadire u zakonom priznata prava, slobode ili interese fizičkih i pravnih lica.

116. Osim odredbe kojom se utvrđuje svrha zakona, konkretnije član 10. ZUS-a, između ostalog, predviđa mogućnost pokretanja upravnog spora protiv akata za koje fizičko ili pravno lice smatra da je njima povređeno neko njegovo pravo ili pravni interes. Na osnovu člana 18. ZUS-a, isto pravo imaju, osim fizičkih i pravnih lica, i upravni organi, ombudsman, društva i druge organizacije, koje deluju u zaštiti javnog interesa.
117. Sud dalje primećuje da je članovima 13. i 14. ZUS-a koji se odnose na mogućnost pokretanja upravnog spora, utvrđeno: (i) da se upravni spor može pokrenuti samo protiv upravnog akta koji je donet u drugostepenom upravnom postupku; (ii) da se upravni spor može pokrenuti i protiv prvostepenog upravnog akta protiv koga nije dozvoljena žalba u upravnom postupku; i (iii) da se upravni spor može pokrenuti i kada nadležni organ nije doneo odgovarajući upravni akt povodom zahteva ili žalbe stranke, pod uslovima predviđenim ovim zakonom (vidi slučaje Suda KI74/21, podnosilac: *Halim Krasniqi*, Rešenje od 27. oktobra 2022. godine, i tu citirane slučajeve).
118. U tom smislu, Sud podseća da je podnosilac zahteva, na početku svojih navoda iznetih u tužbi pred Osnovnim sudom u Prištini, argumentovao sledeće: *“Pitanje imenovanja ambasadora/šefova misija je uređeno Zakonom br. 03/L-044 o Ministarstvu spoljnih poslova i diplomatskoj službi Republike Kosovo, izmenjenim i dopunjenim Zakonom br. 03/L-207 i Zakonom br. 03/L-122 o službi u inostranstvu Republike Kosovo, kao i podzakonskim aktima za sprovođenje ovih zakona, kao što su Pravilnik Vlade br. 02/2009 o službi u inostranstvu, Pravilnik VRK br. 04/2014 o izmenama i dopunama Pravilnika br. 02/2009 o službi u inostranstvu i Administrativno uputstvo br. 02/2012 o izmenama i dopunama Administrativnog uputstva br. 3/2009 o postupcima imenovanja kandidata za službenike diplomatske misije”*.
119. Dakle, i više je nego jasno da su se pitanja koja je podnosilac zahteva pokrenuo pred Osnovnim sudom u Prištini, odnosila isključivo na povredu zakona i pratećih podzakonskih akata. Po ovom osnovu, podnosilac zahteva je našavši se pred takvim činjeničnim i pravnim okolnostima, imao legitimno očekivanje da će njegova tužba biti prihvaćena i da će biti razmotrena njena osnovanost, na osnovu činjenice da je pitanje koje je pokrenuto pred redovnim sudovima bilo u njhovoju oblasti, prema Ustavu i zakonu.
120. Međutim, redovni sudovi, počev od prve pa do poslednje instance, odnosno Vrhovnog suda, koristili su isto pravno obrazloženje za odbacivanje tužbe kao nedozvoljene, na osnovu odredbi ZUS-a, odbijajući na taj način sva pravna sredstva koja je koristio podnosilac zahteva, uprkos tome što je tužba u suštini pokretala pred njima pitanje zakonitosti i što primenljivi zakon, kako je to i navedeno iznad, pružao pravna sredstva za rešavanje slučaja podnosioca zahteva.
121. Pored toga, Sud je uzeo u obzir i komentare Kancelarije Predsednice u vezi sa ovim zahtevom. Međutim, Sud se ne može upuštati u analizu većine komentara zbog toga što podnosilac zahteva još uvek nije dobio meritoran odgovor u vezi sa navodima iznetim pred redovnim sudovima o nezakonitosti ukaza, kao rezultat nerazmatranja osnovanosti tužbe. Sud, između ostalog, primećuje da Kancelarija predsednice tvrdi da se član 31. Ustava, prema praksi ESLJP-a, ne primenjuje u vanparničnim i jednostranim postupcima, u kojima nisu uključene dve suprotstavljene strane, dodajući da je to slučaj sa ukazom Predsednice o razrešenju podnosioca zahteva sa dužnosti.
122. Što se tiče primene člana 6.1 EKLJP u svetlu okolnosti slučaja koji je pred nama, Sud se poziva upravo na praksu ESLJP-a, koja propisuje da: *“...u specifičnim okolnostima slučaja, praktična i efektivna priroda prava na “pristup sudu” može biti narušena granicama dostupnog sudskog preispitivanja, na primer kada bi žalba upravnim*

sudovima **protiv predsedničkog ukaza** mogla da dovede samo do ispitivanja poštovanja spoljnih formalnosti prilikom donošenja ukaza, **dok se žalbom podnosioca predstavke tražilo preispitivanje osnovanosti i unutrašnje zakonitosti ukaza** (vidi predmet ESLJP-a: *Kovesi protiv Rumunije*, br. 3594/19, presuda od 5. maja 2020. godine, stavovi 153-154, u vezi sa prevremenim razrešenjem tužioca), i *a fortiori* nedostupnošću sudskog preispitivanja (vidi predmet ESLJP-a: *Camelia Bogdan protiv Rumunije*, br. 36889/18, presuda od 20. oktobra 2020. godine, stavovi 76-77, u vezi sa automatskom privremenom suspenzijom sudije do ispitivanja njene žalbe protiv odluke o njenom razrešenju sa dužnosti).

123. Dalje, ESLJP je utvrdio da član 6.1 EKLJP ne garantuje pravo na pristup sudu koji je nadležan da stavi van snage ili ukine zakon koji je donelo zakonodavno telo. Međutim, kada ukaz (donet na osnovu zakona), odluka ili druga mera, iako se formalno ne odnosi na neko fizičko ili pravno lice, u suštini utiče na "građanska prava" ili "obaveze" takvog lica ili grupe lica u sličnoj situaciji, bilo zbog određenih osobina specifičnih za njih ili zbog činjenične situacije koja ih razlikuje od svih drugih lica, član 6. stav 1. može zahtevati da se suština predmetne odluke ili mere može osporiti od strane tog lica ili grupe pred "sudom" koji ispunjava zahteve te odredbe (vidi predmet ESLJP-a: *Posti i Rahko protiv Finske*, br. 27824/95, presuda od 24. februara 2002. godine, stavovi 53-54). To se *a fortiori* primenjuje na meru kojom se sprovodi relevantno zakonodavstvo u konkretnom slučaju (vidi predmet ESLJP-a: *Project-Trade d.o.o. protiv Hrvatske*, br. 1920/14, presuda od 19. novembra 2020. godine, stavovi 67-68).
124. Štaviše, ESLJP u pomenutom slučaju ističe da, da bi država tražila od ESLJP-a izuzetak od zaštite sadržane u članu 6.1 EKLJP-a u odnosu na status podnosioca zahteva kao civilnog službenika, moraju se ispuniti dva uslova. Prvo, država mora izričito isključiti pristup sudu za radno mesto ili kategoriju dotičnog osoblja u svom nacionalnom zakonodavstvu. Drugo, u interesu države, izuzetak mora biti opravdan objektivnim osnovama. Sama činjenica da je podnosilac zahteva u sektoru ili departmanu koji učestvuje u vršenju ovlašćenja dodeljenih javnim pravom nije odlučna sama po sebi. Da bi izuzeće bilo opravdano, nije dovoljno da država utvrdi da dotični službenik učestvuje u vršenju javne vlasti ili da između civilnog službenika i države postoji „posebna veza poverenja i lojalnosti“, kao poslodavca. Takođe je obaveza države da pokaže da je predmet spora u vezi sa vršenjem državne vlasti ili je pokrenuo pitanje posebne povezanosti. Dakle, u principu, ne može postojati nikakvo opravdanje za isključenje običnih radnih sporova iz garancija člana 6. EKLJP-a, kao što su one koje se odnose na plate, dodatke ili slična prava, na osnovu posebne prirode odnosa između posebnog civilnog službenika i relevantne države. U stvari, postojaće pretpostavka da se član 6 primenjuje. Dužnost je odgovorne vlade da dokaže, prvo, da civilni službenik-podnosilac zahteva nema pravo na pristup sudu prema domaćem zakonu i, drugo, da je isključenje prava iz člana 6 za civilnog službenika opravdano (vidi, predmet ESLJP-a: *Vilho Eskelinen i drugi protiv Finske*, br. 63235/00, presuda od 19. aprila 2007. godine, stav 62).
125. Uzimajući u obzir praksu ESLJP i prethodno navedene uslove koji isključuju primenu člana 6. EKLJP, Sud podseća da naše zakonodavstvo ne predviđa izričito isključenje ove kategorije koja vrši javne funkcije, za pravo na „pristup sudu“ u smislu člana 31. Ustava i člana 6.1 EKLJP.
126. Sledstveno navedenom i uzimajući u obzir sve što je prethodno izloženo, Sud smatra da su zaključci redovnih sudova o odbacivanju tužbe kao nedozvoljene, žalbe i zahteva za vanredno preispitivanje sudske odluke, očigledno neosnovani i očigledno proizvoljni i da su imali za rezultat nemogućnost podnosioca zahteva za pristup pravdi, i samim tim prava na efektivno pravno sredstvo i sudsku zaštitu prava (vidi, slično, slučaj Suda,

KI143/21, podnosilac zahteva: *Avdyl Bajgora*, Presuda od 25. novembra 2021. godine, stav 77).

127. Sud ponavlja da nije njegova dužnost da ocenjuje da li su redovni sudovi pravilno protumačili i primenili relevantna pravila materijalnog i proceduralnog prava. Međutim, u slučajevima kada neka tvrdnja pokreće ustavna pitanja, odnosno nepravilnosti u sudskom postupku, Sud je dužan da interveniše i popravi povrede koje su prouzrokovali redovni sudovi, da bi se osiguralo pojedincu pravično suđenje u skladu sa članom 31. Ustava i čl. 6.1 EKLJP-a (vidi, slučaj Suda, KI143/21, citirano iznad, stav 78).
128. Pozivajući se na okolnosti konkretnog slučaja, Sud nalazi da neprihvatanje ispitivanja tužbe, žalbe i zahteva za vanredno preispitivanje sudske odluke u meritumu od strane redovnih sudova, predstavlja nepremostivi proceduralni nedostatak koji je u suprotnosti sa pravom na pristup pravdi (vidi, slično, slučaj Suda, KI143/21, citirano iznad, stav 79).
129. Konačno, Sud ocenjuje da je utvrđenjima redovnih sudova da ukaz Predsednice ne predstavlja predmet razmatranja za njih, povređeno pravo podnosioca zahteva na "pristup pravdi". Shodno tome, redovni sudovi su, time što nisu izvršili kontrolu zakonitosti ukaza Predsednice, uskratili podnosiocu zahteva pravo na "pristup pravdi" u smislu stava 1. člana 31. Ustava u vezi sa stavom 1. člana 6. EKLJP.

U vezi sa ostalim navodima

130. U vezi sa tvrdnjama podnosioca zahteva koje su iznete u tužbi, žalbi i zahtevu za vanredno preispitivanje sudske odluke, Sud ocenjuje da iste ne može razmatrati u ovoj fazi jer se predmet mora vratiti Osnovnom sudu u Prištini na ponovno odlučivanje, gde se očekuje da isti odluči u skladu sa zaključcima Suda u ovoj Presudi, odnosno da odobri tužbu podnosioca zahteva i razmotri njenu osnovanost, u saglasnosti sa zahtevima iz člana 31. Ustava i člana 6.1 EKLJP. Zato što je Sud utvrdio povredu prava na „pristup sudu“ ne smatra za potrebnim da posebno razmotri druge tvrdnje u vezi sa povredama prava koja su zagarantovana Ustavom.

Zaključak

131. U zaključku, Sud je, na osnovu gore navedene analize, utvrdio da presuda [ARJ. br. 84/2021] Vrhovnog suda od 22. septembra 2021. godine, kao i rešenje [AA. br. 612/2021] Apelacionog suda od 13. jula 2021. godine i rešenje [A. br. 1297/2021] Osnovnog suda u Prištini od 1. juna 2021. godine, nisu u saglasnosti sa ustavnim pravima podnosioca zahteva zagarantovanim članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6.1 [Pravo na pravično suđenje] EKLJP.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članovima 113. 1 i 116. 1 Ustava, članom 20. Zakona i pravilom 59 (1) Poslovnika, dana 7. decembra 2022. godine, jednoglasno:

ODLUČUJE

- I. DA PROGLASI zahtev prihvatljivim;
- II. DA UTVRDI da je došlo do povrede člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava Republike Kosovo, u vezi sa članom 6.1 [Pravo na pravično suđenje] Evropske konvencije o ljudskim pravima;
- III. DA PROGLASI ništavom presudu [ARJ. br. 84/2021] Vrhovnog suda od 22. septembra 2021. godine; rešenje [AA. br. 612/2021] Apelacionog suda od 13. jula 2021. godine; i rešenje [A. br. 1297/2021] Osnovnog suda u Prištini od 1. juna 2021. godine;
- IV. DA VRATI predmet Osnovnom sudu u Prištini na ponovno odlučivanje u skladu sa preporukama i nalazima Suda u ovoj presudi;
- V. DA NALOŽI Osnovnom sudu Prištini da u skladu sa pravilom 66 (5) Poslovnika, najkasnije do 1. juna 2023. godine, obavesti Sud o merama koje su preduzete radi izvršenja presude Suda;
- VI. DA OSTAJE snažno posvećen ovom pitanju u očekivanju poštovanja ovog naloga;
- VII. NALAŽE da se ova presuda dostavi strankama;
- VIII. DA OBJAVI ovu presudu u Službenom listu, u skladu sa članom 20.4 Zakona;
- IX. DA PROGLASI da ova presuda stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac



Safet Hoxha



Predsednica Ustavnog suda



Gresa Caka-Nimani