



REPUBLIKA E KOSOVËS - REPUBLIKA KOSOVO - REPUBLIC OF KOSOVO
GJYKATA KUSHTETUESE
USTAVNI SUD
CONSTITUTIONAL COURT

Priština, dana 13. marta 2023. godine
Br. ref.:AGJ 2139/23

PRESUDA

u

slučaju br. KI 185/21

Podnosilac

SHPK "CO COLINA"

**Ocena ustavnosti Zakona br. 06/L-155 o zabrani igara na sreću, i
presude Vrhovnog suda ARJ. UZVP. br. 83/2021 od 7. 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
Enver Peci, sudija

Podnosilac zahteva

1. Zahtev je podnet od strane Kompanije "CO COLINA" (u daljem tekstu: podnosilac zahteva), koju zastupa g. Muradif Hasković, generalni direktor.

Osporeni akti

2. Podnosilac zahteva osporava član 1. Zakona br. 06/L-155 o zabrani igara na sreću (u daljem tekstu: osporeni zakon), koji je usvojen od strane Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: Skupština) i objavljen u Službenom listu (SL, broj 11, 24. april 2019. godine).
3. Podnosilac zahteva takođe osporava i presudu Vrhovnog suda [ARJ. UZVP. br. 83/2021] od 7. septembra 2021. godine, u vezi sa presudom Apelacionog suda [AA. br. 242/2021] od 8. juna 2021. godine i presudom Osnovnog suda u Prištini [A. br. 1861/21] od 9. februara 2021. godine (u daljem tekstu: Osnovni sud).

Predmetna stvar

4. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti osporenih akata, kojima su podnosiocu zahteva navodno povređena njegova prava zagarantovana (i) članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav) u vezi sa članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP); (ii) članom 46. [Zaštita imovine] Ustava i članom 1. Protokola br. 1 EKLJP; i; (iii) članom 54. [Sudska zaštita prava] Ustava u vezi sa članom 13. EKLJP.
5. Izuzev ovoga, podnosilac zahteva pred Sudom traži da se uvede privremena mera kojom bi se suspendovao Osporeni zakon.

Pravni osnov

6. Zahtev je zasnovan na stavu 4 člana 21 Ustava [Opšta načela] i stavu 1 i 7 člana 113 [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, na članovima 22 (Procesuiranje zahteva) 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 br. 01/2018 (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Ustavnim sudom

7. Dana 18. oktobra 2021. godine, podnosilac je podneo zahtev Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).
8. Dana 25. oktobra 2021. godine, predsednica Suda je odlukom KSH.KI.185/21 imenovala sudiju Radomira Labana za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Selvete Gërxhaliu-Krasniqi (predsedavajuća), Safet Hoxha i Remzije Istrefi-Peci (članovi).
9. Dana 2. novembra 2021. godine, Sud je obavestio podnosioca zahteva o registraciji zahteva. Istog dana, Sud je o registraciji zahteva obavestio predsednika Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: predsednik Skupštine), od koga je traženo da se po jedna kopija zahteva dostavi svim poslanicima Skupštine, predsednici Republike Kosovo (u daljem tekstu: predsednica), premijeru Republike Kosovo, kao i ombudsmanu. Sud je gore pomenute zainteresovane strane obavestio da svoje komentare, ako ih imaju, dostave Sudu u roku od 15 dana, odnosno do 17. novembra 2021. godine, na elektronsku adresu Suda ili ličnom dostavom.
10. Istog dana, Sud je o registraciji zahteva obavestio i Vrhovni sud i sekretara Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: sekretar Skupštine).

11. Dana 12. maja 2022. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i odlučilo da se slučaj odloži za jednu od narednih sednica, sa zahtevom da se isti dopuni.
12. Dana 6. jula 2022. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i odlučilo da se slučaj odloži za jednu od narednih sednica, sa zahtevom da se isti dopuni.
13. Dana 7. septembra 2022. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i odlučilo da se slučaj odloži za jednu od narednih sednica, sa zahtevom da se isti dopuni.
14. Dana 16. decembra 2022. godine, sudija Enver Peci je položio zakletvu pred Predsednicom Republike Kosovo, kojom prilikom je počeo i njegov mandat na Sudu.
15. Dana 9. februara 2023. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno je preporučilo sudu prihvatljivost zahteva. Istog tog dana, Sud je jednoglasno utvrdio i izjavio (i) zahtev podnosioca zahteva je prihvatljiv; utvrdio je da (ii) je došlo do povreda člana 46 [Zaštita imovine] Ustava, u vezi sa članom 1 Protokola br. 1 (Zaštita imovine) EKLJP-a; (iii) da je došlo do povrede člana 31 [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava, u vezi sa članom 6 (Pravo na pravično suđenje) EKLJP-a; (iv) odlučio je da stavi van snage Presudu Vrhovnog suda [ARJ. UZVP. Br. 83/2021] od 7. septembra 2021. godine i Presudu Apelacionog suda [AA. Br. 242/2021] od 8. juna 2021. godine i Presudu Osnovnog suda u Prištini [A. br. 1861/21] od 9. februara 2021. godine; kao i da (v) odbije zahtev podnosioca zahteva o određivanju privremene mere.

Pregled činjenica

16. Na samom početku, Sud primećuje da je ovaj zahtev povezan sa slučajem KI136/19, sa istim podnosiocem SHPK "CO COLINA", koji je rešenjem o neprihvatljivosti KI136/19 Ustavnog suda od 17. maja 2021. godine, proglašen neprihvatljivim od strane Suda sa konstatacijom da je zahtev bio preuranjen.
17. Shodno tome, Sud će u nastavku izneti zasebno činjenice iz predmeta KI136/19, u delu u kojem su povezane sa trenutnim zahtevom (KI185/21), kao i pregled činjenica koje će Sud razmatrati u predmetu KI185/21

Pregled činjenica u delu u kojem se tiču slučaja KI136/19

18. Podnosilac zahteva je započeo sa poslovanjem igrama na sreću na Kosovu u toku 2007. godine, kada mu je data licenca i dozvola za rad za obavljanje poslovne delatnosti sportskog klađenja.
19. Dana 6. aprila 2012. godine, Skupština je usvojila Zakon [br. 04/L-080] o igrama na sreću.
20. Podnosiocu zahteva je data poslovna licenca u skladu sa prethodnim Zakonom o igrama na sreću [br. 04/L-080]. Poslednja važeća licenca sa br. 35/2017, izdata mu je 12. oktobra 2017. godine sa rokom važenja od 8. avgusta 2018. godine do 7. avgusta 2019. godine. Takođe, data mu je i dozvola za rad za obavljanje delatnosti igara na sreću br. 35/2017 takođe sa istim rokom važenja, odnosno od 8. avgusta 2018. godine do 7. avgusta 2019. godine.

21. Dana 28. marta 2019. godine, Skupština je usvojila osporeni zakon, kojim je ukinut prethodni Zakon o igrama na sreću [br. 04/L-080]. Osporeni zakon ima svega (3) tri člana. Gde su Članom 1. osporenog zakona zabranjene i zatvorene "sve igre na sreću na teritoriji Republike Kosova". Članom 2 osporenog zakona "se stavlja van snage Zakon br. 04/L-080 o igrama na sreću i podzakonska akta koja su doneta za njegovo sprovođenje." Dok član 3 predviđa da osporeni zakona "stupa na snagu petnaest (15) dana nakon objavljivanja u Službenom listu Republike Kosova".
22. Dana 24. aprila 2019. godine, osporeni zakon je objavljen u Službenom listu, a stupio je na snagu 10. maja 2019. godine, odnosno 15 (petnaest) dana nakon objavljivanja u Službenom listu.
23. Dana 3. maja 2019. godine, nekoliko dana pre stupanja na snagu osporenog zakona, Poreska administracija Kosova (u daljem tekstu: PAK) je poslala podnosiocu zahteva obaveštenje br. ATK/DLF07/18-2019, u kojem ga je obavestila o ukidanju licence za njegovu poslovnu aktivnost od 10. maja 2019. godine. Konkretnije, u obaveštenju koje je podnosilac zahteva primio od Poreske uprave Kosova, navedeno je sledeće:

"Poštovani/a,

Poreska administracija Kosova je kao regulativni autoritet igara na sreću, na osnovu člana 4, stava 2, Zakona br. 04/L-080 o igrama na sreću, dana 12.10.2017. godine, vašem subjektu izdala licencu br. 35/2017 za organizovanje igara na sreću.

S obzirom da od 10. maja 2019. godine stupa na snagu Zakon br. 06/L-155 o zabrani igara na sreću, ovim zvaničnim dopisom vas obaveštavamo da u sprovođenju zakonskih odredbi iz člana 1. ovog zakona, koji zahteva zabranu i zatvaranje svih igara na sreću u Republici Kosovo, Poreska administracija Kosova/Direkcija za igre na sreću ODUZIMA licencu br. 35/2017 izdatu 12.10.2017. godine, subjektu "CO-COLINA" D.O.O. sa FB. 600241963.

Ovo oduzimanje licence stupa na snagu 10. maja 2019. godine, a svako obavljanje aktivnosti igara na sreću nakon ovog datuma smatraće se nezakonitom aktivnošću, i organi za sprovođenje zakona će po potrebi postupiti po službenoj dužnosti.

Poreska administracija Kosova vas podstiče da preduzmete sve radnje u skladu sa odredbama novog Zakona br. 06/L-155 o zabrani igara na sreću, bez potrebe da podležete merama državnih institucija koje su odgovorne za sprovođenje zakona".

24. Dana 10. maja 2019. godine, na dan kada je osporeni zakon stupio na snagu, podnosiocu zahteva je ukinuta licenca i njegova poslovna aktivnost prekinuta.
25. Dana 3. juna 2019. godine, podnosilac zahteva je uložio žalbu Poreskoj upravi Kosova protiv obaveštenja [br. ATK/DLF07/18-2019] Poreske uprave Kosova od 3. maja 2019. godine.
26. Dana 4. jula 2019. godine, PAK je donela odluku [br. 238/2019], kojom je odbila žalbu podnosioca zahteva kao neosnovanu.
27. Dana 5. avgusta 2019. godine, podnosilac zahteva je podneo Osnovnom sudu tužbu za upravni spor protiv PAK-a. Ovom tužbom, podnosilac zahteva je tražio: (i) da se usvoji njegova tužba protiv Poreske administracije Kosova; (ii) da se poništi odluka [br.

238/2019] PUK-a od 4. jula 2019. godine, kao i "odluka-obaveštenje" Direkcije za igre na sreću PUK-a [sa referentnim br. ATK/DLF07/18-2019] od 3. maja 2019. godine; kao i (iii) da ostane na snazi njegova poslovna licenca br. 35/2017, izdata od strane PUK-a dana 12. oktobra 2017. godine.

28. Podnosilac zahteva je u svojoj tužbi, između ostalog, tražio od Osnovnog suda sledeće: *"Pošto odredbe člana 1 i 2, Zakona br. 6/L-155 o zabrani igara na sreću u ovoj upravnoj stvari treba direktno primeniti, ako sud [Osnovni sud u Prištini] nije siguran u usklađenost ovih odredbi sa Ustavom, predlažemo sudu [Osnovnom sudu u Prištini] da u skladu sa odredbama člana 113, tačka 8, Ustava Kosova uputi Ustavnom sudu ocenu saglasnosti ovog zakona sa Ustavom Kosova. Na osnovu i odredaba člana 51.2 Zakona o Ustavnom sudu i prema odredbama člana 52. Zakona o Ustavnom sudu, treba prekinuti postupak za odlučivanje ovog pitanja upravnog spora do donošenja odluke Ustavnog suda".*
29. U međuvremenu, dana 28. avgusta 2019. godine, pored (i nakon) podnošenja tužbe Osnovnom sudu, podnosilac zahteva je podneo svoj zahtev Ustavnom sudu koji je registrovan pod brojem KI136/19, navodeći da osporeni zakon povređuje njegova prava, sa glavnim zahtevom da Sud ukinе osporeni zakon kao neustavan.
30. Dana 12. februara 2021. godine, Osnovni sud je presudom [A. br. 1861/19] odbio, kao neosnovanu, tužbu podnosioca zahteva podnetu protiv odluke [br. 238/2019] Poreske uprave Kosova od 4. jula 2019. godine.
31. Osnovni sud je svoju odluku obrazložio na sledeći način:
- "Tužena [Poreska administracija Kosova] je osporenu odluku, kojom je odbila žalbu tužioca, kao neosnovanu, zasnovala na odredbi člana 1. Zakona br. 06/L-155 o zabrani igara na sreću, kojim se zabranjuju i zatvaraju sve igre na sreću na teritoriji Republike Kosovo. S tim u vezi, Poreska administracija Kosova-Direkcija za igre na sreću je opozvala ukinula licencu br. 35/2017 izdatu 12.10.2017. godine za subjekat Co Colina SHPK, ovde tužilac. Ovo opozivanje licence je stupilo na snagu od 10.05.2019. godine [dan stupanja na snagu osporenog zakona] i svako bavljenje igrama na sreću posle ovog datuma smatraće se nezakonitom aktivnošću, a agencije za sprovođenje zakona će po potrebi postupiti po službenoj dužnosti. Sud smatra da je tužena [Poreska administracija Kosova] pravilno postupila kada je obaveštenjem o opozivu licence od 03.05.2019. godine obavestila tužioca da mu je, u skladu sa odredbama člana 1. Zakona br. 06/L-155 o zabrani igara na sreću, opozvana licenca br. 35/2017 izdata 12.10.2017. godine. Sud ovu radnju tužene smatra pravilnom, jer je u ovom slučaju tužena bila obavezna da primeni predmetni zakon koji je stupio na snagu 10.05.2019. godine. Odredba člana 1, Zakona br. 06/L-155 o zabrani igara na sreću propisuje: Ovim zakonom se zabranjuju sve igre na sreću na teritoriji Republike Kosovo. Na osnovu tumačenja ove zakonske odredbe, sud ocenjuje da je tužena [Poreska administracija Kosova] pravilno primenila zakon, a sa druge strane, navode tužioca sud nije usvojio, jer ih je ocenio bez uticaja na utvrđivanje drugačijeg činjeničnog stanja od onog koje je utvrdio upravni organ".*
32. Takođe, što se tiče zahteva podnosioca za upućivanje pitanja Ustavnom sudu, Osnovni sud je obrazložio sledeće:

"Navodi da je primenjena odredba člana 1. Zakona br. 06/L-155 o zabrani igara na sreću u suprotnosti sa specifičnim normama Ustava Republike Kosovo, odnosno članom 46. Ustava, koji garantuje zaštitu imovine, i članom 1. Protokola

br. 1 Evropske konvencije o osnovnim slobodama, kao i odlukama Evropskog suda za ljudska prava [ESLJP], Sud u postupku upravnog spora ne može dati ocenu u vezi sa navodima da je Zakon br. 06/L-155 o zabrani igara na sreću u suprotnosti sa normama Ustava Republike Kosovo i drugim međunarodnim aktima, stoga, sud na sudskoj raspravi nije usvojio predlog ovlašćenog zastupnika tužioca da se ovaj sud tokom postupka u upravnom sporu obrati Ustavnom sudu Republike Kosovo radi ocene usaglašenosti predmetnog zakona sa Ustavom Republike Kosovo”.

33. Dana 17. maja 2021. godine, Ustavni sud je rešenjem o neprihvatljivosti u slučaju KI136/19, proglasio zahtev podnosioca zahteva neprihvatljivim, navodeći, između ostalog, sledeće:

91. Kao sto se može primetiti iz činjenica u slučaju, tužba za upravni spor koju je podnosilac zahteva, dana 5. avgusta 2019. godine, pokrenuo pred Osnovnim sudom u Prištini protiv odluke [hr. 238/2019] Poreske uprave Kosova - nalazi se u sudskom postupku koji je već u toku razmatranja. Osnovni sud u Prištini je razmotrio predmetnu tužbu i dana 12. februara 2021. godine, odlučio da je odbije kao neosnovanu. Iz pravne pouke u odluci Osnovnog suda, ali i na osnovu odredbi važećeg zakonodavstva, podnosilac zahteva je imao rok od šezdeset (60) dana da se žali Apelacionom sudu. Sud nema informacije o tome da li je podnosilac iskoristio ovo pravno sredstvo ili ne, podrazumevajući činjenicu da je u potpunosti na podnosiocu da odluči da li želi da nastavi dalje sa ovim predmetom ili ne.

92. Pored toga, Sud takođe primećuje da je podnosilac zahteva tražio od redovnih sudova da pitanje ustavnosti zakona upute Ustavnom sudu na osnovu Člana 113.8 Ustava. I ovo pitanje potencijalno može biti deo budućeg odlučivanja redovnog sudstva i stoga se Sud mora uzdržati od svake vrste prethodnog izjašnjavanja u vezi sa ovim aspektom u ovoj fazi kako ne bi prejudicirao dalji razvoj događaja u vezi sa ovim pitanjem.

93. U svetlu napred navedenog i s obzirom na to da različita pitanja u vezi sa ovim slučajem mogu i dalje biti u postupku pred redovnim sudovima i budući da podnosilac zahteva ima i dalje na raspolaganju pravna sredstva zarad ostvarivanja svojih ustavnih prava, Ustavni sud, na osnovu principa supstidijarnosti, ne smatra opravdanim da se mesa u ovo pitanje.

94. Sud se dosledno pridržava načela supstidijarnosti, smatrajući da svi podnosioci zahteva moraju iscrpeti sve proceduralne mogućnosti u postupcima pred redovnim sudovima, kako bi sprečili povredu Ustava ili, ako je do nje došlo, da isprave takvu povredu određenog osnovnog prava zagarantovanog Ustavom.

[...]

96. Konačno, Sud utvrđuje da su u okolnostima konkretnog slučaja postojale mere primene na koje je mogao da se žali kako bi ostvario svoja prava i slobode za koje tvrdi da su mu povređeni. S obzirom na to da se on žalio na te mere u redovnim sudskim postupcima, trenutni zahtev se smatra preuranjenim i mora se odbiti kao neprihvatljiv na osnovu člana 113.7 Ustava, članova 47. i 49. Zakona i pravila 39 (1) (b) Poslovnika.

97. Na kraju, mora se takođe razjasniti činjenicu da Sud ni na koji način ne prejudicira ustavnost osporenog zakona niti ustavnost primene ovog zakona u

okolnostima slučaja podnosioca zahteva. U ovom slučaju, Sud se nije bavio takvim ocenama, već se zaustavio na nivou proceduralne ocene uslova prihvatljivosti.“

Pregled činjenica u vezi sa trenutnim slučajem KI185/21

34. Neodređenog datuma, podnosilac zahteva je izjavio žalbu Apelacionom sudu protiv presude [A. br. 1861/2019] Osnovnog suda od 12. februara 2021. godine, navodeći bitne povrede procesnih odredbi i pogrešnu primenu materijalnog prava.
35. Najpre, podnosilac zahteva je tvrdio da je prvostepeni sud pogrešno utvrdio činjenično stanje i da odlučuje samo na osnovu zakona, jer prema Ustavu svi sudovi imaju obavezu da primene Ustav pred zakonom, i nameravaju da sprovedu odluke Evropskog suda. Zatim, u konkretnom slučaju od kada se vodi ovaj sudski postupak, kada se ocenjuje da je napadnuta odluka PAK-a, potrebno oceniti ustavnu povredu koju je tužilac pokrenuo, i ako postoji sukob između Zakona o zabrani igre na sreću i Ustava treba da se zasniva na Ustavu i Konvenciji koja se direktno primenjuje na Kosovu, u skladu sa članom 22.
36. Potom, podnosilac zahteva je u žalbi tvrdio *“da je primenjena odredba člana 1. Zakona br. 06/L-155 o zabrani igara na sreću, suprotni posebnim normama Ustava Republike Kosovo, naime članu 46. Ustava koji garantuje zaštitu imovine, te člana 1. Protokola 1 Evropske konvenciju o osnovnim slobodama, kao i odlukama Evropskog suda [...]. Takođe, podnosilac zahteva je u žalbi tvrdio “da je prvostepeni sud, osim što nije primenio ustavne odredbe, prekršio i član 182. stav 2. tačku n) ZPP-a, primenjiv na osnovu člana 63. ZUS-a, i člana 31. Ustava Republike Kosovo, čije odredbe zahtevaju da se sudska odluka mora obrazložiti.”*
37. Podnosilac zahteva je žalbom podnetom Apelacionom sudu tražio da se ožalbena presuda preinači, tako što se će ukinuti odluka [br. 238/2019] PUK-a od 4. jula 2019. godine, “odluka-obaveštenje” Direkcije za igre na sreću PUK-a [sa referentnim br. ATK/DLF07/18-2019] od 3. maja 2019. godine, i da ostane na snazi njegova poslovna licenca br. 35/2017 izdata od strane PUK-a 12. oktobra 2017. godine.
38. Dana 8. juna 2021. godine, Apelacioni sud je presudom [AA. br. 242/2021] odbio, kao neosnovanu, žalbu podnosioca zahteva i potvrdio presudu [A. br. 1861/2019] Osnovnog suda. Apelacioni sud je u obrazloženju svoje odluke dodao da je gore pomenuta presuda Osnovnog suda pravilna i zasnovana na zakonu i da nije zahvaćena povredama procesnih i materijalnih odredbi.
39. Povodom žalbenog navoda podnosioca zahteva da je prvostepeni sud pogrešno utvrdio da odlučuje samo na osnovu zakona i da se mora oceniti da li postoji sukob između osporenog zakona i Ustava, Apelacioni sud je u obrazloženju svoje presude utvrdio da je prvostepeni sud prilikom ispitivanja tužbe *“izneo dovoljno dokaza koji dokazuju da su navodi tužioca neosnovani, jer su u suprotnosti sa činjeničnim stanjem potvrđenim od strane tuženog organa, a suprotno dokazima u spisima predmeta, budući da je odluka organa uprave tužene u skladu sa zakonskim odredbama na snazi. Pošto je prvostepeni sud s pravom smatrao da je tužena ispravno postupila kada je sa Obaveštenjem o ukidanju licence od 03.05.2019. godine obavestio tužioca da je shodno odredbama člana 1 Zakona br. 06/L-155 o zabrani igara na sreću, ukidana licenca br.35/2017 izdata dana 12.10.2017. godine. Ovu radnju tužene sud je s pravom ocenio kao ispravnu, jer je u ovom slučaju tužena imala obavezu primene predmetnog Zakona, koji je stupio na snagu 10.05.2019. godine“.*

40. Pored toga, u vezi sa navodom podnosioca zahteva o primeni člana 1. osporenog zakona u suprotnosti sa Ustavom, u obrazloženju Apelacionog suda je navedeno sledeće:

“Dok su navodi da je primenjena odredba člana 1. Zakona br. 06/L-155 o zabrani igara na sreću u suprotnosti sa posebnim normama Ustava Republike Kosovo, konkretno članom 46. Ustava koji garantuje zaštitu imovine i članom 1. Protokola 1 Evropske konvenciju o osnovnim slobodama, kao i odlukama Evropskog suda za osnovne slobode, prvostepeni sud u postupku upravnog spora s pravom nije mogao dati ocenu u vezi s tim, tako da pravilno prvostepeni sud na ročištu nije usvojio njegov predlog da se ovaj sud u toku postupka u upravnom sporu obrati Ustavnom sudu Republike Kosovo radi ocene saglasnosti predmetnog zakona sa Ustavom Republike Kosovo. Stoga, veće ovog suda ocenjuje da je prvostepeni sud pravilno odlučio kada se oslonio na odredbe ZUS-a, Zakon br. 06/L-155 o zabrani igara na sreću i Zakon br. 04/L-102 o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-222 o poreskoj upravi i postupcima”.

41. U vezi sa navodom podnosioca zahteva da sudska odluka nije obrazložena od strane prvostepenog suda, Apelacioni sud je smatrao da su ovi žalbeni navodi neosnovani, *“odnosno neargumentovani. Jer, prema oceni veća ovog suda, osporena presuda prvostepenog suda je jasna i razumljiva, dok su u njenom obrazloženju dati dovoljni razlozi za odlučne činjenice koje prihvata i ovaj sud. Stoga, veće ovog suda smatra da je materijalno pravo pravilno primenjeno i da zakon nije povređen na štetu tužioca”.*
42. Neodređenog datuma, podnosilac zahteva je podneo zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke Vrhovnom sudu protiv presude [AA. br. 242/2021] Apelacionog suda, navodeći povrede materijalnog i procesnog zakona, kao i povrede ustavnih odredbi.
43. Najpre, u zahtevu za vanredno razmatranje sudske odluke, podnosilac zahteva je tvrdio da *“U skladu sa odredbom člana 16. Ustava Republike Kosovo, sve zakonske odredbe Republike Kosovo moraju biti u skladu sa Ustavom i odredbom člana 22. ovog Ustava, prema kojoj su međunarodni ugovori direktno koji se primenjuje u Republici Kosovo. Nije teško zaključiti da u ovoj administrativnoj stvari, uprkos činjenici da je navedenim zakonom zabranjeno igara na sreću, jer je jasno utvrđeno da prema članu 46. Ustava Republike Kosovo i Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima sa njenim protokolima, u ovom upravnom predmetu, tužilac tvrdi da su osporene odluke PAK-a, iako donete u skladu sa članom 1. Zakona br. 06/L-155 o zabrani igara na sreću, neustavne jer su u suprotnosti sa članom 46. Ustava, i člana 1. Protokola 1. Evropske konvencije (sadržanog u članu 22. Ustava) i takođe suprotno odlukama Evropskog suda.”*
44. Potom, podnosilac zahteva je u svom zahtevu za vanredno preispitivanje sudske odluke naveo da su nižestepeni sudovi prekršili stav 2. člana 182. Zakona br. 03/L-202 o upravnim sporovima (SL, broj 82, 21. oktobar 2010. godine), kao i član 31. Ustava, kao odredbe koje propisuju da se sudska odluka mora obrazložiti. Podnosilac zahteva je u svom zahtevu naveo da (i) odluke sudova nisu pružile obrazloženje o tome da li su pobijane odluke u saglasnosti sa Ustavom i da (ii) uprkos njegovom upornom zahtevu nižestepeni sudovi nisu uputili pitanje Ustavnom sudu u skladu sa članom 113.8 Ustava. Nadalje, podnosilac zahteva je dodao da su odluke koje su pobijane pred Osnovnim i Apelacionim sudom, iako imaju pravni osnov u članu 1. Zakona br. 06/L-155 o igrama na sreću, ipak u suprotnosti sa članom 46. Ustava i članom 1. Protokola 1 EKLJP, kao i sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP). Podnosilac zahteva je, pozivajući se na sudsku praksu ESLJP-a, konkretno na predmet *Megadat.com SRL protiv Moldavije*, naveo da standardi da mešanje u imovinu ima

legitiman cilj, da je u opštem interesu i da je srazmerno, nisu ispunjeni donošenjem osporenog Zakona, a samim tim ni trenutnom zabranom privredne delatnosti.

45. Dalje, podnosilac zahteva takođe tražio od Vrhovnog suda da utvrdi da su osporene odluke u suprotnosti sa zakonom i Ustavom ili u slučaju sumnje u ustavnost Zakona 06/L-155 o igrama na sreću, da predmet uputi Ustavnom sudu Kosova. shodno članu 113. tačka 8. koji kaže da „*Sudovi su ovlašćeni da, Vrhovnom sudu, podnesu slučajeve koji se tiču saglasnosti nekog zakona sa Ustavom, ako je ta saglasnost primjećena tokom sudskog postupka I ako relevantni sud nije siguran u saglasnost spornog zakona sa Ustavom i samo ako odluka relevantnog suda zavisi od saglasnosti zakona*“.
46. U zahtevu za vanredno preispitivanje sudske odluke, podnosilac zahteva je predložio da se preinače presuda [AA. br. 242/2021] Apelacionog suda i presuda [A. br. 1861/2019] Osnovnog suda, kao i da se ukine odluka PUK-a br. 238/2019 od 4. jula 2019. godine, “odluka-obaveštenje” Direkcije za igre na sreću PUK-a [sa referentnim br. ATK/DLF07/18-2019] od 3. maja 2019. godine, kao i da ostane na snazi njegova poslovna licenca br. 35/2017 izdata od strane PUK-a 12. oktobra 2017. godine.
47. Dana 7. septembra 2021. godine, Vrhovni sud je presudom [ARJ. UZVP br. 83/2021] odbio, kao neosnovan, zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke koji je podneo podnosilac zahteva. Vrhovni sud je u obrazloženju svoje presude utvrdio da je drugostepeni sud pravilno primenio materijalno pravo.
48. Vrhovni sud je u svom obrazloženju utvrdio da su nižestepeni sudovi postupili pravilno i u skladu sa zakonom kada su odbili tužbu tužioca jer je tuženi, kao rezultat primene člana 1. osporenog Zakona, bio dužan da obavesti tužioca u vezi sa ukidanjem licence.
49. Što se tiče zahteva podnosioca zahteva da se obrati Ustavnom sudu, Vrhovni sud je naveo:

“Članom 15. Zakona o upravnim sporovima je propisano da se upravni spor ne može voditi protiv akata donetih u stvarima u kojima je sudska zaštita obezbeđena van upravnog spora, protiv akata donetih u stvarima o kojima se po odredbi zakona ne može voditi upravni spor, protiv upravnih akata koji sadrže opštu obavezu donesenih od strane upravnih organa, osim kada povređuju zakonska prava stranke. U ovom slučaju, sudovi niže instance se prema odredbama ovog zakona nisu mogli baviti pitanjem ustavnosti Zakona o zabrani igara na sreću br. 06/L-155, jer to može biti predmet za razmatranje samo u Ustavnom sudu Kosova”.

Iz svega rečenog, Vrhovni sud je utvrdio da su navodi u zahtevu tužioca za vanredno preispitivanje sudske odluke neosnovani, jer nemaju uticaja na utvrđivanje činjeničnog stanja osim onoga što je drugostepeni sud utvrdio. Prema oceni ovog suda, pobijana presuda drugostepenog suda je jasna i razumljiva. U obrazloženju pobijane presude postoji mnogo razloga u vezi sa odlučujućim činjenicama koje prihvata i ovaj sud. Sud nalazi da je materijalno pravo pravilno primenjeno i da zakon nije povređen na štetu tužioca.”

Navodi podnosioca zahteva

50. Podnosilac zahteva navodi da su mu osporenim zakonom i presudom [ARJ. UZVP. br. 83/2021] Vrhovnog suda povređena prava zaštićena članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] u vezi sa članom 6. EKLJP; članom 46. [Zaštita imovine] Ustava i članom 1. Protokola br. 1 EKLJP, kao i članom 54. [Sudska zaštita prava] Ustava u vezi sa članom 13. EKLJP.

Što se tiče prihvatljivosti zahteva u aspektu prava pojedinaca da osporavaju zakone direktno pred Ustavnim sudom

51. U vezi sa prihvatljivošću zahteva, podnosilac zahteva navodi da je rešenjem o neprihvatljivosti u slučaju KI136/19, Sud priznao pravo podnosioca zahteva da ospori zakon, pošto je zaključio da se pravna sredstva moraju iscrpeti. Podnosilac zahteva navodi da je zahtev koji je podnet Sudu u slučaju KI136/19, nakon stupanja na snagu osporenog zakona, podnet u roku od 4 (četiri) meseca, u skladu sa članom 113.7 Ustava u vezi sa članom 49. Zakona, sa ubeđenjem da kada se zakon osporava pred Sudom nema pravnih sredstava koja se moraju iscrpeti.
52. Podnosilac zahteva dalje navodi da se on, nakon što je iscrpeo pravna sredstva, obraća Ustavnom sudu radi ocene merituma zahteva.
53. Kako bi potkrepio svoje navode, podnosilac zahteva se poziva na odluku ESLJP-a u predmetu *Tănase protiv Moldavije* – presuda od 27. aprila 2010. godine, stav 104, navodeći da: “*pojedinci mogu da tvrde da zakon krši njihova prava, ako zakon ne predviđa izdavanje mera primene, ako je tim zakonom od pojedinca traženo da modifikuje svoje ponašanje ili ako pripada grupi ljudi koji su izloženi opasnosti da budu neposredno pogođeni tim zakonom*”. Dakle, da bi podneli zahtev, kako naglašava podnosilac, pojedinci su dužni da dokažu da su žrtva povrede prava iz EKLJP.
54. Podnosilac zahteva, između ostalog, navodi da postoje predmeti u kojima su pred ESLJP-om osporavani ne samo zakoni već i sami ustavi država članica, čak i onda kada podnosioci žalbe nisu bili neposredne, već posredne žrtve. U vezi sa ovim argumentom, podnosilac se poziva na predmet ESLJP-a *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* – presuda od 22. decembra 2009. godine.
55. Takođe, podnosilac zahteva dodaje da je Venecijanska komisija potvrdila da u mnogim državama fizička i pravna lica mogu osporiti neki zakon pred Ustavnim sudom.

Što se tiče merituma zahteva i navoda o povredi člana 46. Ustava u vezi sa članom 1. Protokola br. 1 EKLJP

56. Kada je reč o meritumu zahteva, podnosilac smatra da su zabrana obavljanja delatnosti i ukidanje licence koji su izvršeni članom 1. osporenog zakona, obaveštenjem ATK/DLF 07/43-2019 Direkcije za igre na sreću PUK-a, odlukom br. 238/2019 Odseka za žalbe PUK-a, presudom [A. br. 1861/21] Osnovnog suda u Prištini, presudom [AA. br. 242/2021] Apelacionog suda, kao i presudom [ARJ. UZVP. br. 83/2021] Vrhovnog suda, u suprotnosti sa članom 46. Ustava u vezi sa članom 1. Protokola br. 1 EKLJP, a isto tako u suprotnosti i sa sudskom praksom ESLJP-a.
57. Podnosilac zahteva navodi da je ESLJP ono što se podrazumeva pod pojmom “imovina/vlasništvo” u članu 1. Protokola br. 1 EKLJP posebno protumačio u predmetu *Megadat.com SRL protiv Moldavije* (vidi, predstavka br. 21151/04, presuda od 8. aprila 2008. godine, stav 63). U tom predmetu, podnosilac zahteva navodi da se ESLJP izjasnio da “*oduzimanje dozvole za poslovanje podrazumeva jasno mešanje u pravo na uživanje imovine/vlasništva [...]*”. Nadalje, podnosilac naglašava da je: “*pod tačkom 63. ove odluke navedeno da u slučaju oduzimanja dozvola, iako im objekti/imovina kompanije ostaju u posedu i nakon ukidanja licence, kompanije ne mogu koristiti svoju imovinu za potrebe obavljanja svoje poslovne delatnosti, za koju im je data licenca, i to predstavlja povredu/ograničenje prava na imovinu, u*

suprotnosti sa Evropskom konvencijom - Protokolom 1, kao mera za "kontrolu korišćenja imovine" koja spada u stav 2. člana 1. Protokola br. 1 Evropske konvencije".

58. Podnosilac argumentuje da je u gore navedenom slučaju *Megadat.com SRL protiv Moldavije*, "imovina-vlasništvo" koja je zaštićena Protokolom br. 1 Konvencije ograničena zbog činjenice da su državni organi oduzeli licencu kompaniji koja pruža internet usluge". U tom slučaju, ESLJP je "utvrdio da iako je opoziv licence [...] zasnovan na moldavskom zakonu, ograničenje ili oduzimanje licence od ove kompanije nije srazmerno cilju pravne norme".
59. U tom smislu, podnosilac argumentuje da prema sudskoj praksi ESLJP-a nije sporno da licenca predstavlja "imovinu/vlasništvo" i da se ista štiti članom 1. Protokola br. 1 EKLJP. S tim u vezi, on u prilog svom argumentu, citira i druge predmete ESLJP-a, kao što je na primer predmet: *Bimer SA protiv Moldavije*, predstavka br. 15084/03, presuda od 10. jula 2007. godine.
60. U pogledu toga da li osporeni zakon ispunjava standarde utvrđene u gore navedenim predmetima ESLJP-a, podnosilac zahteva navodi da ostaje da se vidi da li se mešanje koje je učinjeno osporenim zakonom može "opravdati opštim interesom i da li se poštuje princip proporcionalnosti". Prema podnosiocu zahteva, član 1. osporenog zakona ne ispunjava nijedan od navedenih standarda jer je zakon u samom svom cilju "izvršio, na nezapamćen način, potpunu i trenutnu zabranu svih igara na sreću, ne obrazlažući koji je opšti interes/svrha legitimizeta koji se štiti ovom zabranom/ograničenjem".
61. Sledstveno tome, prema podnosiocu zahteva, "u ovom slučaju ne postoji legitimno opravdanje za mešanje/ograničavanje ovog ustavnog prava. Suprotno je tačno". Podnosilac zahteva se s tim u vezi poziva na Koncept dokument osporenog zakona od 11. decembra 2018. godine, koji je Vlada Kosova usvojila odlukom [br. 12/79], u kojem na strani 24. Poglavlja 4 izводи zaključak "da je opšti interes da se dozvole i zakonski uredi igre na sreću jer su one u interesu Kosova, pošto povećavaju broj preduzeća na Kosovu, stvaraju radna mesta, povećavaju direktne investicije i promovišu konkurenciju na tržištu". Ovaj koncept dokument, prema podnosiocu, argumentuje da igre na sreću na Kosovu utiču na smanjenje nezaposlenosti i povećanje opšteg blagostanja.
62. S tim u vezi, on argumentuje da su osporenim zakonom zabranjene sve igre na sreću, uključujući i "sportske kladionice i lutriju, koje ne predstavljaju bilo kakvu štetu ili opasnost po državu ili građane, već služe samo u rekreativne svrhe". Po njegovom mišljenju, "čak i ako bi mogao da postoji neki opšti interes da se na bilo koji način ograniče igre na sreću, potpuno i trenutno ograničenje u roku od 1 dana (ne štedeći čak ni sportske kladionice i kompanije koje imaju važeće licence za određeni period) ove poslovne aktivnosti ne poštuje princip proporcionalnosti, jer ovo načelo zahteva preduzimanje blažih mera za postizanje cilja zaštite opšteg interesa". S tim u vezi, podnosilac zahteva navodi da su primeri drugih odgovarajućih mera mogli biti "...ograničavanje radnog vremena, ograničavanje starosti za igranje igara na sreću, određivanje lokacija na kojima se ova aktivnost može odvijati, ograničavanje količine novca sa kojom se igre na sreću mogu odvijati, ili druge mere u skladu sa odlukama Evropskog suda". Ovo, prema podnosiocu zahteva, argumentuje da potpuna i trenutna zabrana privredne delatnosti igara na sreću, predstavlja mešanje i ograničavanje prava na zaštitu imovine u suprotnosti sa članom 46. Ustava i članom 1. Protokola br. 1 EKLJP.

63. Podnosilac zahteva takođe navodi da postoji *“neviđena samovolja”* zbog toga što je osporeni zakon donet *“u izuzetno kratkom roku, bez pribavljanja mišljenja zainteresovanih strana i u suprotnosti sa samim državnim dokumentom – Koncept dokumentom za igre na sreću”*.
64. U vezi sa ograničavanjem prava putem osporenog zakona, podnosilac zahteva navodi da nisu ispunjeni standardi izrade. U prilog ovom navodu, podnosilac zahteva se poziva na komentare ombudsmana u slučaju KI136/19, argumentujući da je osporeni zakon u suprotnosti sa pravnom sigurnošću kao rezultat netransparentnog postupka, odnosno činjenice da je zakon prošao kroz sve procedure za samo dva dana, pri čemu zainteresovane strane nisu ni pitane o tome. Pozivajući se na komentare ombudsmana u vezi sa kriterijumima pravne sigurnosti, podnosilac zahteva navodi da osporeni zakon nije ispunio kriterijume predvidljivosti i legitimnog očekivanja jer su subjekti poslovali u skladu sa prethodnim zakonom, imali su licence za rad i investirali u svoje biznise. Nadalje, podnosilac zahteva izjavljuje da je osporeni zakon usvojen na nepredvidljiv način i da ne sadrži odredbe o određenom vremenskom roku u kome bi subjekti mogli da planiraju svoje postupke. Što se tiče predvidljivosti zakona, podnosilac zahteva se poziva na sudsku praksu ESLJP-a, navodeći sledeće: *“Predvidljivost Zakona je odlučujući kriterijum koji je postavio i Evropski sud. Pominjemo predmet Beyler protiv Italije [GC], (aplikacija 33202/96) tačke 109-110, u kome se kaže da ako zakon nije predvidljiv za stranke onda postoji povreda i uopšte se ne razmatraju drugi kriterijumi, već se utvrđuje povreda Evropske konvencije”*.

Što se tiče navoda o povredi člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP

65. Podnosilac zahteva navodi da mu je odlukama redovnih sudova povređeno pravo na pravično i nepristrasno suđenje, zagarantovano članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP.
66. Podnosilac zahteva navodi da su redovni sudovi trebalo da se izjasne da li su osporeni zakon i dotično obaveštenje PAK-a ustavni ili u suprotnom, da se obrate Ustavnom sudu za tumačenje. Shodno tome, prema podnosiocu zahteva, uprkos njegovom specifičnom zahtevu, redovni sudovi nisu postupili u skladu sa članom 31. Ustava kako bi rešili i obrazložili sve žalbe stranaka u postupku.
67. U prilog ovom navodu, podnosilac zahteva naglašava da Vrhovni sud uopšte nije ispitao njegov navod o povredi Ustava, konkretno člana 46. [Zaštita imovine] Ustava, kao rezultat ukidanja licence i šta više nije ni uzeo u obzir navod podnosioca zahteva da se o slučaju obrati Ustavnom sudu, na osnovu člana 113.8 Ustava. S tim u vezi, podnosilac zahteva izjavljuje sledeće:

“Vrhovni sud je u suprotnosti sa članom 102. Ustava, koji kaže da oni postupaju u skladu sa Ustavom i zakona, članom 113. tačka 8, naglasio, na nezapamćen način, da “sudovi niže instance nisu mogli da se bave ustavnošću Zakona o zabrani igara na sreću br. 06/L-155, jer to može da bude predmet za razmatranje samo za Ustavni sud Kosova”, već je odbio da se obrati Ustavnom sudu u skladu sa članom 113.8 Ustava. Kada smo pokrenuli sudski postupak, bili smo svesni da Zakon zabranjuje igre na sreću od dana stupanja na snagu, tako da je odluka PUK-a bila zakonski utemeljena, ali smo zatražili ocenu ustavnosti zabrane naše delatnosti/licence uprkos tome što smo imali važeću licencu. Jedini navodi pred ovim sudskim instancama bili su da su obaveštenje PAK-a i Zakon o zabrani igara na sreću u suprotnosti sa članom 46. Ustava, ali nismo dobili nikakav odgovor od njih. Znači, Osnovni sud, Apelacioni sud i Vrhovni sud su nam morali reći da su Obaveštenje PAK-a i Zakon ustavni, ili da se obrate Ustavnom sudu radi

tumačenja. Nijedno nisu uradili uprkos specifičnom zahtevu koji smo imali, iako prema članu 31. oni imaju obavezu da razmotre i obrazlože sve žalbe stranaka u postupku, pozivajući se na zakonske i ustavne odredbe”.

Što se tiče navoda o povredi člana 54. Ustava u vezi sa članom 13. EKLJP

68. Podnosilac zahteva tvrdi da mu je usled odbijanja sudskih instanci da ispituju navode o povredi ustavnih prava, povređeno pravo na sudsku zaštitu prava garantovanu članom 54. Ustava. U prilog ovom argumentu, podnosilac zahteva navodi da je tumačenjem redovnih sudova o odlučivanju samo na osnovu zakona i odbijanju upućivanja pitanja Ustavnom sudu u skladu sa članom 113.8 Ustava, uskraćeno njihovo pravo na pravno sredstvo za zaštitu ustavnih prava.
69. Na kraju, podnosilac zahteva traži od Suda: (i) da utvrdi da je došlo do povrede člana 46. Ustava u vezi sa članom 1. Protokola br. 1 EKLJP; (ii) da ukine član 1. osporenog Zakona [br. 06/L-155]; (iii) da utvrdi da presuda [A. br. 1861/21] Osnovnog suda, presuda [AA. br. 242/2021] Apelacionog suda, presuda [ARJ. UZVP. br. 83/2021] Vrhovnog suda, obaveštenje ATK/DLF 07/43-2019 Direkcije za igre na sreću PUK-a, odluka br. 238/2019 Odseka za žalbe PUK-a, povređuju članove 31, 46. i 54. Ustava i član 1. Protokola br. 1 EKLJP; i (iv) da ostane na snazi licenca br. 35/2017, koju je PUK, dana 12.10.2017. godine, izdao podnosiocu zahteva.

Zahtev za privremenu meru

70. Podnosilac zahteva traži od Suda i da se uvede privremena mera kojom bi se suspendovalo dejstvo osporenog zakona i obaveštenja PUK-a iz razloga što podnosilac zahteva već skoro 3 godine trpi ogromne finansijske gubitke.

Relevantne ustavne i zakonske odredbe

USTAV REPUBLIKE KOSOVO

Član 31.

[Pravo na pravično i nepristrasno suđenje]

1. *Svakiom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih.*
2. *Svako ima pravo na javno, nepristrasno i pravično razmatranje odluka o pravima i obavezama ili za bilo koje krivično gonjenje koje je pokrenuto protiv njega/nje, u razumnom roku, od strane nezavisnog i nepristrasnog, zakonom ustanovljenog, suda.*

[...]

Član 46.

[Zaštita imovine]

1. *Garantuje se pravo na imovinu.*
2. *Korišćenje imovine je regulisano zakonom, u skladu sa javnim interesom*
3. *Niko se ne može arbitrarno lišiti lične imovine. Republika Kosovo ili javne vlasti Republike Kosovo mogu izvršiti eksproprijaciju imovine ako je ista u skladu sa zakonom, ako je neophodna ili adekvatna za postizanje javnih ciljeva ili*

podržavanje javnog interesa, a za koju se vrši neposredna adekvatna kompenzacija licu ili licima, imovina kojih se eksproprijira.

4. O sporovima koje uzrokuje neko delo Republike Kosovo ili javne vlasti Republike Kosovo, a koji se smatraju eksproprijacijom, odlučuje nadležni sud.

5. Intelektualno pravo je zaštićeno zakonom.

Član 54. [Sudska zaštita prava]

1. 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.

Evropska konvencija o ljudskim pravima

Član 6. (Pravo na pravično suđenje)

1. Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona. Presuda se izriče javno, ali se štampa i javnost mogu isključiti s celog ili s dela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne bezbednosti u demokratskom društvu, kada to zahtevaju interesi maloletnika ili zaštita privatnog života stranaka, ili u meri koja je, po mišljenju suda, nužno potrebna u posebnim okolnostima kada bi javnost mogla da naškodi interesima pravde.

Član 1 Protokola br.1 (Pravo na imovinu)

Svako fizičko ili pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i to pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primenjuje zakone koje smatra potrebnima da bi regulisala korišćenje imovine u skladu sa opštim interesima ili da bi obezbedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni

ZAKON BR. 06/L-155 O ZABRANI IGARA NA SREĆU

Član 1. Cilj

Ovim zakonom se zabranjuju sve igre na sreću na teritoriji Republike Kosova.

Član 2. Ukidanje

Ovim zakonom se stavlja van snage Zakon br. 04/L-080 o igrama na sreću i podzakonska akta koja su doneta za njegovo sprovođenje.

Član 3.

Stupanje na snagu

Ovaj Zakon stupa na snagu petnaest (15) dana nakon objavljivanja u Službenom listu Republike Kosova.

ZAKON BR. 03/L-202 O UPRAVNIM SPOROVIMA

Član 15.

1. Upravni spor se ne može voditi:
 - 1.1. protiv akata donesenih u stvarima u kojima je sudska zaštita obezbeđena van upravnog spora;

[...]

POSLOVNIK SKUPŠTINE REPUBLIKE KOSOVO

Član 56.

Prvo razmatranje nacrt zakona

1. Prvo razmatranje nacrt zakona ne može se učini pre isteka dve radne nedelje, niti kasnije od četiri radnih nedelja, od dana njegovog dostavljanja.
2. Pre prvog razmatranja nacrt zakona na plenarnoj sednici, funkcionalna – izvestilačka komisija, zadužena od Predsedništva Skupštine, razmatra nacrt zakona u načelu. Komisija podnosi Skupštini izveštaj sa preporukama o usvajanju ili ne usvajanju nacrt zakona u načelu.
3. Prvo razmatranje nacrt zakona podrazumeva diskusiju i njegovo izglasanje u načelu.
4. Prvo razmatranje počinje nastupom predstavnika predlagača nacrt zakona, nastavlja se sa podnošenjem izveštaja funkcionalne komisije, nastupom predstavnika parlamentarnih grupa i poslanika. Razmatranje se zaključuje glasanjem u načelu.
5. Predlagač može da povuče nacrt zakona u toku razmatranja u Skupštini, do pre početka glasanja na drugom razmatranju.

Član 57.

Razmatranje nacrt zakona u komisijama

1. Nakon usvajanja nacrt zakona prilikom prvog razmatranja, Skupština zadužuje za dalje razmatranje: Funkcionalnu komisiju, kao izveštajnu komisiju i komisije: Komisiju za zakonodavstvo i sudska pitanja, Komisiju za budžet i finansije, Komisiju za evropske integracije, Komisiju za ljudska prava, polnu ravnopravnost, nestala lica i peticije i Komisiju za prava i interese zajednica i povratak, kao stalne komisije.
2. U slučaju da nacrt zakona uređuje pitanja iz delokruga rada dveju funkcionalnih komisija, Skupština zadužuje jednu od njih, kao izvestilačku komisiju.
3. Amandmane na nacrt zakona može podneti poslanik, parlamentarna grupa, parlamentarna komisija i Vlada, u roku od dve radne nedelje usvajanja u načelu. Amandmani se adresiraju funkcionalnoj - komisiji.
4. Predlog za amandamentiranje treba da sadrži: referisanje na odredbu nacrt zakona, tačnu formulaciju amandmana i obrazloženje predložene izmene.
5. Predlog amandmana, koji imaju budžetskih implikacija, dostavlja se Komisiji za budžet i finansije, koja treba sa se izjasni izveštajem, u roku od pet (5) radnih dana, od dana prijema.

6. Funkcionalna komisija Skupštini podnosi izveštaj sa preporukama o nacrtu zakona u roku od dva meseca, od prvog razmatranja.

7. U posebnim slučajevima, komisija može da zahteva od Skupštine dodatni rok, do jednog meseca, za podnošenje izveštaja.

8. Stalne komisije svoje izveštaje treba da podnose Funkcionalnoj komisiji, u roku od deset radnih dana od dana prijema amandmana od Funkcionalne – izvestilačke komisije.

9. Funkcionalna – izvestilačka komisija, nakon okončanja razmatranja, Skupštini podnosi izveštaj sa preporukama, najmanje pet (5) radnih dana pre drugog razmatranja na plenarnoj sednici. U izveštaju je obuhvaćeno i mišljenje stalnih komisija, kao i izjašnjavanje o predloženim amandmanima od poslanika, od komisije, od parlamentarne grupe ili od Vlade.

Član 84. Odstupanja od Poslovnika

Za odstupanje od Poslovnika Skupština odlučuje dvo-trećinom (2/3) prisutnih poslanika na plenarnoj sednici. Odstupanje se može učiniti kada nije u suprotnosti sa odredbama Ustava Republike Kosova i evropskim standardima.

Ocena prihvatljivosti zahteva

71. Sud prvo razmatra da li je zahtev ispunio uslove prihvatljivosti, utvrđene Ustavom, propisane Zakonom i dalje precizirane Poslovnikom.

72. U tom smislu, Sud, primenjujući stav 4, člana 21 i stav 7 člana 113. Ustava, relevantne odredbe Zakona o postupku u slučaju predviđenim u članu 113. stav 7. Ustava; i pravilo 39 [Kriterijum o prihvatljivosti] i pravilo 76 [Podnesak u skladu sa članom 113.7 Ustava i članovima 46., 47., 48., 49. i 50. Zakona] Poslovnika, razmotriće da li: (i) je zahtev podnet od strane ovlašćene strane; (ii) da li se osporavaju odluke javnih organa; (iii) da li su iscrpljena sva pravna sredstva; (iv) da li su navedena prava i slobode za koje se tvrdi da su povređena; (v) da li su poštovani vremenski rokovi; (vi) da li je zahtev očigledno neosnovan; i (vii) da li postoji dodatni uslov prihvatljivosti, u skladu sa pravilom 39 (3) Poslovnika, koji nije ispunjen.

Što se tiče ovlašćenih strana

73. Sud se u tom smislu prvo 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”.

74. Sud se takođe poziva na stav 4, člana 21 [Opšta načela] Ustava, koji propisuje:

„4. Ustavom utvrđena prava i osnovne slobode važe i za pravna lica, onoliko koliko su izvodljiva“.

75. Sud se na kraju poziva i na tačku (a) stav (1) pravila 39 [Kriterijum o prihvatljivosti] Poslovnika, koja propisuje:

„(1) Sud može smatrati zahtev prihvatljivim:

(a) ako je zahtev podnela ovlašćena stranka“.

76. Najpre Sud podseća da je podnosilac zahteva pravno lice koje osporava (i) ustavnost člana 1. osporenog Zakona i (ii) presudu Vrhovnog suda [ARJ. UZVP. br. 83/2021] od 7. septembra 2021. godine.
77. Što se tiče ispunjenja ovih ustavnih kriterijuma, Sud prvo primećuje da se u ovom slučaju bavimo sa jednim podnosiocem zahteva koji osporava dve vrste akata različitih javnih organa, stoga Sud mora utvrditi da li je podnosilac zahteva legitimisan kao ovlašćena strana na osnovu relevantnih odredbi koje su gore navedene kao preduslov da se razmatra ovaj zahtev.
78. Stoga će sud najpre razmotriti da li je podnosilac zahteva **(i)** ovlašćena strana da osporava ustavnost član 1. Zakona br. 06/L-155 o zabrani igara na sreću i **(ii)** ovlašćena strana da osporava presudu Vrhovnog suda [ARJ. UZVP. br. 83/2021] od 7. septembra 2021. godine.

U vezi sa ovlašćenom stranom – pravom pojedinaca da ospore neki zakon pred Ustavnim sudom

79. Podnosilac zahteva, u suštini, navodi da je on neposredna žrtva osporenog zakona jer je, i pored važeće licence i dozvole za rad koje je imao do 7. avgusta 2019. godine, osporenim Zakonom na nezapamćen način, izvršena potpuna i trenutna zabrana svih igara na sreću, ne obrazlažući pri tom koji je opšti interes koji se štiti ograničenjem.
80. Između ostalih argumenata, podnosilac se poziva na stav 104. predmeta ESLJP-a *Tănase protiv Moldavije (Tănase v. Moldova* [GC]) – kako bi dokazao da pojedinci imaju pravo da osporavaju zakon u slučaju kada *“pojedinci mogu da tvrde da zakon krši njihova prava, ako zakon ne predviđa izdavanje mera primene, ako je tim zakonom od pojedinca traženo da modifikuje svoje ponašanje ili ako pripada grupi ljudi koji su izloženi opasnosti da budu neposredno pogođeni tim zakonom”*.
81. Podnosilac zahteva, između ostalog, pozivajući se na rešenje o neprihvatljivosti u slučaju *KI136/19*, navodi, *“Ono što je važno iz rešenja Ustavnog suda KI136/19 i što bi Ustavni sud sada trebao uzeti u obzir u ovoj ustavnoj žalbi je sledeće: -Ustavni sud je priznao naše pravo da napadnemo zakon, jer je utvrdio da moramo iscrpeti pravna sredstva...”*.
82. Za potrebe ispitivanja navoda podnosioca zahteva koji se odnose na pitanje ovlašćene strane, Sud će prethodno predstaviti: **(i)** sudsku praksu Suda u vezi sa pojmom ovlašćene strane, sa fokusom na aspekt osporavanja zakona od strane pojedinaca; **(ii)** sudsku praksu ESLJP-a u vezi sa pitanjem ovlašćene strane i zahtevima karaktera *actio popularis*, sa fokusom na aspekt prava pojedinaca da ospore zakon pred ESLJP-om.
83. Nakon ove analize, Sud će **(iii)** opšta načela koja proizilaze iz sudske prakse Ustavnog suda i ESLJP-a primeniti u okolnostima konkretnog slučaja kao način da pruži konačan odgovor o tome kako stoji trenutni zahtev u odnosu na kriterijum ovlašćene strane.

(i) Sudska praksa Ustavnog suda u slučajevima kada pojedinci osporavaju određenu zakonsku normu direktno pred Ustavnim sudom

84. Sudska praksa ovog Suda pokazuje da postoji značajan broj slučajeva koje su podneli pojedinci koji su koristili individualnu ustavnu žalbu kao sredstvo da ospore ustavnost određenog zakona ili podzakonskog akta ili traže ocenu saglasnosti neke zakonske norme sa određenom ustavnom normom.
85. Najveća grupa takvih slučajeva povezana je sa zahtevima pojedinaca za ocenu ustavnosti određene zakonske norme ili zakona u celini (vidi, slučajeve Suda: KI118/10, podnosilac *Udruženje osiguravajućih društava Kosova*, rešenje o neprihvatljivosti od 23. maja 2011. godine; KI03/13 i KO28/13, podnosilac *Demë Dashi i drugi i Ali Lajçi*, rešenje o neprihvatljivosti od 15. maja 2013. godine; KI40/11, podnosilac *Zef Prenaj*, rešenje o neprihvatljivosti od 23. septembra 2011. godine; KI92/12, podnosilac *Sali Hajdari*, rešenje o neprihvatljivosti od 6. decembra 2012. godine; KI230/13, podnosilac *Tefik Ibrahim*, rešenje o neprihvatljivosti od 25. marta 2014. godine; KI05/17, podnosilac *Osman Syllanaj*, rešenje o neprihvatljivosti od 3. jula 2017. godine; KI20/17, KI21/17 i KI22/17, podnosilac *Kosovska banka D.D. Beograd, Jugobanka A.D., Beobanka A.D., Beogradska banka A.D. i Momčilo Nedeljković i ostalih 410 radnika Rudnika Kišnica i Novo Brdo*, rešenje o neprihvatljivosti od 3. jula 2017. godine; KI102/17, podnosilac *Meleq Ymeri*, rešenje o neprihvatljivosti od 10. januara 2018. godine; KI196/18, podnosilac *Dardan Bunjaku*, rešenje o neprihvatljivosti od 3. aprila 2019. godine; KI202/18, podnosilac *Ejup Qerimi*, rešenje o neprihvatljivosti od 27. marta 2019. godine; KI17/19, podnosilac *Zymer Neziri, Rexhep Doçi, Daut Bislimi, Xheladin Shala, Adem Zejnullahu, Exhlale Dobruna, Mehmet Ahmetaj*, rešenje o neprihvatljivosti od 9. jula 2020. godine, stavovi 30-34; KI122/20, podnosilac *Rijad Isufi*, rešenje o neprihvatljivosti od 20. januara 2021. godine).
86. Sledeća grupa slučajeva odnosi se na zahteve pojedinaca u kojima je traženo od Suda da izvrši "autentično" tumačenje određenih normi Ustava ili određenih zakona (vidi, slučajeve Suda: KI60/12, podnosilac *Liridon Aliu*, rešenje o neprihvatljivosti od 20. septembra 2012. godine; KI113/16, podnosilac *Shukri Maxhuni i Gazmend Muqolli*, rešenje o neprihvatljivosti od 16. novembra 2016. godine; KI21/19, podnosilac *Pjetër Boçi*, rešenje o neprihvatljivosti od 27. maja 2019. godine; KI113/19, podnosilac *Islam Qerimi*, rešenje o neprihvatljivosti od 3. avgusta 2020. godine).
87. Takođe, sledeća grupa slučajeva tiče se zahteva pojedinaca da Sud apstraktno oceni određena pitanja i donese odluke o pitanjima od interesa i u korist opšteg interesa (vidi, slučajeve Suda: KI117/11, podnosilac *Ridvan Hoxha*, rešenje o neprihvatljivosti od 11. jula 2012. godine; KI157/11, podnosilac *Savez penzionera i invalida rada Republike Kosovo*, rešenje o neprihvatljivosti od 17. januara 2013. godine).
88. U slučaju KI122/20 koji se odnosi na pitanje pojedinca kao strane koja je ovlašćena da osporava zakonske norme pred Ustavnim sudom, on je objasnio da:

"25. [...] Sud naglašava svoj dosledan stav da fizička ili pravna lica nisu ovlašćene strane da traže apstraktnu ocenu saglasnosti zakona sa Ustavom ili zahteve prirode actio popularis. Stoga, Sud je u svojoj sudskoj praksi stalno naglašavao da pojedinci ne mogu da osporavaju in abstracto normative akte opšte prirode.

28. [...] Ustav pruža zaštitu pojedincima u pogledu radnji ili propusta javnih organa samo u okviru delokruga propisanog članovima 113.1 i 113.7 Ustava. Ove

ustavne odredbe zahtevaju od podnosilaca ustavnih zahteva da dokažu: (1) da su ovlašćene strane; (2) da su direktno pogođeni konkretnim aktom ili propustom javnih organa, i (3) da su iscrpeli sva pravna sredstva propisana zakonom.

29. Dakle, prema relevantnim odredbama Ustava (član 113.7) i Zakona (članovi 47 i 49), jedini način na koji fizička ili pravna lica mogu osporiti ustavnost zakona pred Ustavnim sudom je ako dokažu da njihov zahtev nije karaktera "actio popularis" - ali da na njih "zakon" direktno utiče, u odsustvu bilo kog akta, odluke ili mere koja primenjuje taj zakon".

89. Iako prema stavu 1 i 7 člana 113 Ustava, članovima 47. i 49. Zakona i pravilom 39 (1) i 76. Poslovnika, kako je protumačeno u gore navedenim odlukama Suda, pojedinci nisu strane koje su ovlašćene za *in abstracto* osporavanje zakona, niti za podnošenje zahteva *actio popularis* karaktera, Sud je naglasio da je jedini način da se pojedinci smatraju stranama koje su ovlašćene za osporavanje zakona onda kada (i) uspeju da dokažu da su direktno pogođeni "zakonom" u odsustvu bilo kakvog akta, odluke ili mere kojom se sprovodi taj zakon; i (ii) ako su iscrpeli sva pravna sredstva predviđena zakonom, kada ona postoje u svetlu okolnosti konkretnog slučaja.

(ii) Sudska praksa ESLJP-a u slučajevima kada pojedinci osporavaju zakon ili zakonsku normu pred ESLJP-om

90. ESLJP je dosledno smatrao da EKLJP ne garantuje pokretanje zahteva "actio popularis" karaktera i da nije njegova uloga da preispituje relevantno pravo i "in abstracto" primenu zakona; već je uloga ESLJP-a da utvrdi da li je način na koji je zakon primenjen na podnosioca ili način na koji je zakon uticao na njega doveo do povrede Konvencije (vidi, predmet ESLJP-a Roman Zakharov protiv Rusije, br. 47143/06, presuda od 4. decembra 2015. godine, stav 164).
91. Kako bi podnosilac mogao da podnese predstavku na osnovu člana 34. EKLJP, on/ona mora biti u stanju da pokaže da je neposredno pogođen/a ("directly affected") merom na koju se žali (vidi, predmete ESLJP-a Tănase protiv Moldavije, br. 7/08, presuda od 27. aprila 2010. godine, stav 104; Burden protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. 13378/05, presuda od 29. aprila 2008. godine, stav 33; Lambert i drugi protiv Francuske, br. 46043/14, presuda od 5. juna 2015. godine, stav 89).
92. Konkretnije, ESLJP je objasnio da Konvencija ne predviđa opciju podnošenja zahteva za tumačenje određenih prava ili da se dopusti pojedincima da se žale na neku zakonsku odredbu domaćeg prava samo zbog toga što smatraju, iako time nisu neposredno pogođeni, da ta odredba može biti u suprotnosti s Konvencijom (vidi, predmete ESLJP-a Aksu protiv Turske, br. 4149/04 41029/04, presuda od 15. marta 2012. godine, stav 50; Burden protiv Ujedinjenog Kraljevstva, gore citiran, stav 33; Cordella i drugi protiv Italije, br. 54414/13 54264/15, presuda od 24. januara 2019. godine, stav 100).
93. Međutim, i pored prethodno navedene prakse, ESLJP je razjasnio da ostaje kao otvorena mogućnost da pojedinac predoči argumente da neki zakon povređuje njegova ili njena prava, u odsustvu individualne mere primene, (i) ukoliko se od njega ili nje traži da promeni svoje ponašanje; ili (ii) će u suprotnom biti gonjen; ili, (iii) ako pripada grupi ljudi koji su u opasnosti da ih taj zakon neposredno pogodi (vidi, predmete ESLJP-a Tănase protiv Moldavije, gore citiran, stav 104; Michaud protiv Francuske, br. 12323/11, presuda od 6. decembra 2012. godine, stavovi 51-52; Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, br. 27996/06 34836/06, presuda od 22. decembra 2009. godine, stav 28).

94. U nekim od najvažnijih odluka koje se bave pitanjima kada su pojedinci osporavali zakone pred njim, ESLJP je razjasnio važne aspekte koji će biti posebno citirani u nastavku. S tim u vezi, u stavu 104. predmeta *Tănase protiv Moldavije*, koji je ranije citiran, ESLJP je naveo sledeće:

*“104. Sud ponavlja da, kako bi mogli da podnesu predstavku samo na osnovu člana 34, lice, nevladina organizacija ili grupa pojedinaca moraju biti u stanju da tvrde da su žrtve povrede prava zagaranovanih Konvencijom. Da bi tvrdilo da je žrtva povrede, lice mora biti neposredno pogođeno spornom merom: Konvencija ne predviđa mogućnost pokretanja actio popularis radi tumačenja prava koja su u njoj sadržana niti dopušta pojedincima da se obrate Sudu zbog neke odredbe u nacionalnom zakonodavstvu samo zato što smatraju, iako njome nisu neposredno pogođeni, da je ona možda u suprotnosti sa Konvencijom. Međutim, svaki pojedinac ima pravo da smatra da su nekim zakonom povređena njegova prava, u odsustvu pojedinačne mere primene, ako se od njega traži ili da modifikuje svoje ponašanje ili da rizikuje da bude gonjen, ili ako je pripadnik klase ljudi koji su izloženi opasnosti da budu neposredno pogođeni datim zakonom (vidi predmet *Burden protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 13378/05, stavovi 33 i 34, ESLJP 2008; *Open Door i Dublin Well Woman protiv Irske*, 29. oktobar 1992. godine, stav 44, Serija A br. 246-A; i *Klass i drugi*, gore citiran, stav 33)“.*

95. ESLJP je u predmetu *Tănase protiv Moldavije*, priznao podnosiocu “Status žrtve” jer je podnosilac predstavke bio neposredno pogođen dejstvom Zakona br. 273, budući da je bio primoran da pokrene postupak kojim je doveden u opasnost da izgubi rumunsko državljanstvo. Sem toga, činjenica da bi, u slučaju da bude izabran, od njega bilo traženo da preduzme korake za odricanje od rumunskog državljanstva nesumnjivo je uticala na njega tokom cele predizborne kampanje. Sem toga, on je na taj način mogao izgubiti neke glasove zato što su birači znali da postoje izgledi da on na kraju ne zauzme mesto u Parlamentu ukoliko to bude značilo gubitak statusa lica s dvojnim državljanstvom. Iako Rumunija još nije oduzela svoje državljanstvo podnosiocu predstavke, ona ima punu slobodu da u svakom trenutku pokrene taj postupak. U svakom slučaju, kad god podnosilac predstavke bude pozeleo da se kandiduje za poslanika u Parlamentu, biće suočen sa neizvesnošću zato što neće znati da li će Ustavni sud verifikovati njegov mandat niti će znati da li će rumunska vlada do kraja sprovesti njegov zahtev za odricanje od rumunskog državljanstva. Sa svih tih razloga, ova mera je pogubno uticala na podnosioca predstavke, zaključio je ESLJP.
96. Nadalje, u stavu 28. predmeta *Sejdić i Finci*, povodom navoda da su žrtva, ESLJP je naveo:

*28. Sud ponovo podvlači da, s ciljem podnošenja zahteva na osnovu člana 34. Konvencije, pojedinac, nevladina organizacija ili grupa pojedinaca moraju dokazati da su žrtve kršenja prava iz Konvencije. Kako bi mogao tvrditi da je žrtva kršenja, takav pojedinac mora biti direktno pogođen osporavanom merom. Konvencija, dakle, ne predviđa podnošenje actio popularis kojom se traži tumačenje prava navedenih u Konvenciji, niti dozvoljava pojedincima da se žale na određenu odredbu iz domaćeg prava samo zato što smatraju da ona može biti u suprotnosti s Konvencijom, iako nisu direktno pogođeni takvom odredbom. Međutim, podnosioci predstavke mogu tvrditi da zakon krši njihova prava, uz nepostojanje individualne mere sprovođenja, ako spadaju u grupu pojedinaca kod kojih postoji rizik da budu direktno pogođeni takvim zakonodavstvom ili ako se od njih zahteva da promene svoje ponašanje ili rizikuju da budu sudski gonjeni (vidi *Burden protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 13378/05, stavovi 33 i 34, ESLJP 2008, i izvori citirani u presudi).*

97. Takođe, u stavu 164. predmeta Roman Zakharov protiv Rusije, ESLJP je naveo:

164. Sud je u svojoj sudskoj praksi dosledno smatrao da Konvencija ne predviđa institut *actio popularis* i da njegov uobičajeni zadatak nije da preispituje relevantno pravo i praksu *in abstracto*, već da utvrdi da li je način na koji su oni primenjeni ili na koji su uticali na podnosioca predstavke doveo do povrede Konvencije (vidi, između ostalih izvora, N.C. protiv Italije [VV], br. 24952/94, stav 56, ESLJP 2002-X; Krone Verlag GmbH & Co. KG protiv Austrije (br. 4), br. 72331/01, stav 26, 9. novembar 2006. godine; i Centar za pravne resurse u ime Valentina Câmpeanua protiv Rumunije [VV], br. 47848/08, stav 101, ESLJP 2014). Prema tome, da bi podnosilac predstavke mogao podneti predstavku na osnovu člana 34. mora biti u stanju dokazati da je "direktno pogođen" merom na koju se žali. To je neophodno za aktiviranje mehanizma zaštite Konvencije, iako se ovaj kriterijum ne primenjuje isuviše kruto, mehanički i nefleksibilno tokom postupka (Centar za pravne resurse u ime Valentina Câmpeanua protiv Rumunije, gore citiran, stav 96).

98. Slično tome, u stavovima 33-35 predmeta Burden protiv Ujedinjenog Kraljevstva, ESLJP je ocenio:

33. Sud ocenjuje da lice, nevladina organizacija ili grupa pojedinaca, da bi mogla podneti zahtev na osnovu člana 34, mora biti u mogućnosti da tvrdi da je "žrtva kršenja... prava utvrđenih u Konvenciji ...". Da bi moglo da tvrdi da je žrtva povrede, lice mora biti neposredno pogođeno spornom merom (vidi Irska protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 18. januar 1978. godine, stavovi 239-40, Serija A, br. 25; Eckle, gore citiran; i Klass i drugi protiv Nemačke, 6. septembar 1978. godine, stav 33, Serija A br. 28). Konvencija, stoga, ne predviđa podnošenje *actio popularis* za tumačenje prava koja su u njoj sadržana, niti dozvoljava pojedincima da se žale na odredbu domaćeg zakona samo zato što smatraju, a da ta odredba nema direktnog uticaja na njih, da je u suprotnosti sa Konvencijom (vidi Norris, gore citiran, stav 31).

34. Međutim, lice može da tvrdi da zakon krši njegova prava, u odsustvu pojedinačne izvršne mere, ako se od njega traži da promeni svoje ponašanje ili rizikuje da bude krivično gonjeno (vidi Norris, gore citiran, stav 31, i Bowman protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 19. februar 1998. godine, Izveštaji o presudama i odlukama 1998-I) ili ako pripada klasi ljudi koji su u opasnosti da ih taj zakon neposredno pogodi (vidi Johnston i drugi, gore citiran, stav 42, i Open Door i Dublin Well Woman protiv Irske, 29. oktobar 1992. godine, Serija A br. 246-A). Tako je u gore citiranom predmetu Marckx, utvrđeno da su podnosioci predstavke, samohrana majka i njena "nelegitimna" petogodišnja ćerka, bile direktno pogođene, a samim tim i žrtve zakona, koji bi, između ostalog, ograničio pravo deteta da nasledi imovinu od majke nakon eventualne majčine smrti, pošto se zakon automatski primenjuje na svu decu rođenu van braka. Nasuprot tome, u predmetu Willis protiv Ujedinjenog Kraljevstva (br. 36042/97, ESLJP 2002-IV) je utvrđeno da je opasnost za podnosioca predstavke da će mu nekog datuma u budućnosti biti odbijena penzija za udovice zbog pola hipotetička, jer nije bilo izvesno da će podnosilac predstavke inače ispuniti zakonske uslove za isplatu naknade na dan kada bi žena u njegovom položaju stekla pravo.

35. U konkretnom slučaju, Veliko veće se slaže sa Većem da su, s obzirom na starost podnosilaca predstavke, testamente koje su sačinili i vrednost imovine koju svaki od njih poseduje, podnosioci predstavke potvrdili da postoji stvarna opasnost da će u ne previše dalekoj budućnosti, jedna od njih morati da plati značajan porez

na nasljedstvo za imovinu nasleđenu od svoje sestre. U ovim okolnostima, podnosioci zahteva su neposredno pogođeni zakonom i mogu tvrditi da su žrtve navodnog diskriminatornog postupanja.

(iii) Primena opštih načela koja proističu iz sudske prakse Ustavnog suda i ESLJP-a u slučajevima u kojima se osporava zakonska norma

99. Na osnovu svega napred navedenog, Sud primećuje da je njegovom sudskom praksom ocenjeno da fizička ili pravna lica nisu strane koje su ovlašćene da osporavaju zakon *in abstracto* niti da pokreću zahteve *actio popularis* karaktera.
100. Međutim, Sud je naglasio da se na osnovu člana 113.7 Ustava i članova 47. i 49. Zakona, fizička ili pravna lica mogu smatrati ovlašćenim stranama za osporavanje zakona ako uspeju da dokažu da su neposredno pogođena "zakonom", u odsustvu bilo kog akta, odluke ili mere koja primenjuje taj zakon i ako su iscrpela sva pravna sredstva predviđena zakonom, kada ona postoje u svetlu okolnosti konkretnog slučaja (vidi, slučaj Suda KI122/20, podnosilac Rijad Isufi, rešenje o neprihvatljivosti od 20. januara 2021. godine).
101. S druge strane, ESLJP je u svojoj sudskoj praksi naglašavao da Konvencija ne garantuje pokretanje zahteva "*actio popularis*" karaktera i da nije njegova uloga da ocenjuje relevantni zakon i "*in abstracto*" primenu nekog zakona. ESLJP dopušta podnošenje takvog zahteva **(i)** ako se od podnosioca zahteva traži da promeni ponašanje; **(ii)** ili rizikuje da bude gonjen; ili, **(iii)** ako je član ili pripada grupi ljudi koji su u opasnosti ih taj zakon neposredno pogodi (vidi, predmete ESLJP-a, Tănase protiv Moldavije, gore citiran, stav 104; Michaud protiv Francuske, gore citiran, stavovi 51-52; Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, gore citiran, stav 28).
102. Shodno tome, Sud primećuje da na osnovu sudske prakse Suda i ESLJP-a, da bi se podnosilac zahteva smatrao ovlašćenom stranom za osporavanje zakona, on mora da dokaže: (i) da je neposredno pogođen zakonom; (ii) da je od njega traženo da promeni ponašanje; kao i (iii) da je iscrpeo pravna sredstva.

i) da li je podnosilac zahteva neposredno pogođen zakonom;

103. Na početku, Sud primećuje da je podnosilac zahteva posedovao važeću licencu i dozvolu za rad za vršenje delatnosti sporskog kladenja na osnovu Zakona 04/L-080 o igrama na sreću (sada ukinutog) do 7. avgusta 2019. godine.
104. U vezi sa napred navedenim kriterijumima, Sud podseća da u slučaju koji se nalazi pred nama, podnosilac zahteva tvrdi da je neposredno pogođen osporenim zakonom, kojim su zabranjene i zatvorene sve igre na sreću na teritoriji Republike Kosovo, jer je stupanjem na snagu ovog zakona, dana 10. maja 2019. godine i obaveštenjem [ATK/DLF/07/18-2019] PUK-a od 3. maja 2019. godine o ukidanju licence i dozvole za rad zbog stupanja na snagu osporenog zakona, prekinuta njegova poslovna delatnost sa trenutnim dejstvom.
105. U prilog svom navodu, podnosilac zahteva je naveo da je s obzirom na činjenicu da su igre na sreću proglašene nezakonitim, bio prinuđen da obustavi svoju delatnost jer bi u slučaju da nastavi da obavlja svoju delatnost rizikovao da izvrši krivično delo.
106. U pogledu ispunjenosti prvog uslova, da se podnosilac smatra ovlašćenom stranom, odnosno da se dokaže da je neposredno pogođen zakonom i da je bio neposredna žrtva, Sud primećuje da je u okolnostima konkretnog slučaja, nakon usvajanja osporenog

zakona, kroz meru sprovođenja, obaveštenjem [ATK/DLF/07/18-2019] PUK-a od 3. maja 2019. godine, podnosilac zahteva obavešten o opozivu licence i radne dozvole, odnosno ovom merom mu je trenutno zabranjeno obavljanje privredne delatnosti i ukinuta licenca za rad.

107. Stoga, proizilazi da je podnosilac zahteva u obaveštenju [ATK/DLF/07/18-2019] PUK-a od 3. maja 2019. godine, bio obavešten da će mu se od 10. maja 2019. godine opozvati dozvola za rad. Putem obaveštenja PUK-a, podnosilac zahteva je takođe bio obavešten da će se opozivom licence svaka aktivnost igara na sreću smatrati nezakonitom na osnovu osporenog zakona.
108. Pored toga, Sud primećuje da su „odluka-obaveštenje“ Direkcije za igre na sreću PUK-a [sa referentnim br. ATK/DLF07/18-2019] od 3. maja 2019. godine i odluka PAK-a br. 238/2019 od 4. jula 2019. godine, potvrđene presudom [A. br. 1861/2019] Osnovnog suda, presudom [AA. br. 242/2021] Apelacionog suda i presudom [ARJ. UZVP br. 83/2021] Vrhovnog suda.
109. Shodno tome, Sud zaključuje da je obaveštenjem PUK-a, kao mere sprovođenja osporenog zakona, i naknadnim presudama redovnih sudova, oduzimanjem važeće dozvole za rad, podnosiocu zahteva odmah zabranjeno da obavlja privrednu delatnost, zatvaranjem poslovne delatnosti.
110. Stoga, u smislu svega gore navedenog, Sud zaključuje da podnosilac zahteva u ovom slučaju nije direktno pogođen osporenim zakonom, već odlukom-obaveštenjem Direkcije za igre na sreću PUK-a [sa referentnim br. ATK/DLF07/18-2019] od 3. maja 2019. godine i odlukom PAK-a br. 238/2019 od 4. jula 2019. godine kao mere za sprovođenje osporenog zakona.
111. Na osnovu napred navedenog, Sud ocenjuje da se podnosilac zahteva ne smatra direktnom žrtvom osporenog zakona imajući u obzir da je kao mera primene osporenog zakona bio neposredna žrtva Obaveštenja PUK-a kojom prilikom je potonja, u vezi sa primenom osporenog zakona, obavestila podnosioca zahteva da će se njegova licenca opozvati.

U vezi sa ovlašćenom stranom – pravom pojedinca (pravnog lica) da ospori Odluke redovnih sudova.

112. Što se tiče prva podnosioca zahteva, odnosno pravnog lica da ospori odluke redovnih sudova, Sud podseća da je članom 113 stav 7 predviđeno da *“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”*. Dalje Sud primećuje da, u skladu sa stavom 4, člana 21. Ustava, i pravno lice odnosno podnosilac zahteva ima pravo da podnese ustavnu tužbu, pozivajući se na ustavna prava koja važe za pravna lica, onoliko koliko su izvodljiva. (Vidi slučaj Suda KI41/09, podnosilac AAB-RIINVEST Univerzitet, Rešenje o neprihvatljivosti od 21. januara 2010. godine; vidi takođe slučaj ESLJP-a, *Case of Party for a Democratic Society (DTP) i drugi protiv Turske*, br. 3840/10, presuda od 12. januara 2016. godine).

113. Shodno tome, Sud ocenjuje da je podnosilac zahteva ispunio kriterijume da bude prihvaćen kao ovlašćena strana da ospori presudu Vrhovnog suda [ARJ. UZVP. br. 83/2021] od 7. septembra 2021. godine u skladu sa članom 21.4 i 113.7 Ustava, članovima 47. i 49. Zakona, kao i stavom (1) pravila 39. Poslovnika, jer je iscrpeo sva pravna sredstva koja je imao na raspolaganju.

Zaključak u vezi sa ovlašćenom stranom

114. Nas kraju Sud zaključuje da je podnosilac zahteva ispunio kriterijume da bude prihvaćen kao ovlašćena strana da ospori (i) presudu Vrhovnog suda [ARJ. UZVP. br. 83/2021] od 7. septembra 2021. godine u skladu sa članovima 21.4 i 113.7 Ustava, članovima 47. i 49. Zakona, kao i stavom (1) pravila 39. Poslovnika.
115. Što se tiče mogućnosti da se ospori ustavnost osporenog zakona, Sud, kako je prethodno naglasio, smatra da podnosilac zahteva nije direktno pogođen osporenim zakonom, već prelaznom odlukom, kao mera za sprovođenje osporenog zakona, odnosno odlukom-obaveštenjem Direkcije za igre na sreću PUK-a [sa referentnim br. PAK/DLF07/18-2019] od 3. maja 2019. godine, i odlukom PAK-a br. 238/2019 od 4. jula 2019. godine, kojima je obavešten da stupa na snagu osporeni zakon kojim se zabranjuju igre na sreću na čitavoj teritoriji Republike Kosovo i da će od tog datuma podnosiocu zahteva biti oduzeta dozvola za rad.
116. U smislu svega napred navedenog, Sud ocenjuje da se podnosilac zahteva ne smatra direktnom žrtvom osporenog zakona, zato što na osnovu sudske prakse ESLJP-a ali i sudske prakse Suda, da bi pojedinac osporio zakon, potrebno je da je zakon primenjen bez izricanja mera izvršenja.

Što se tiče akta javnog organa

117. U tom smislu, Sud se poziva na gore navedene stavove 1 i 7, člana 113. Ustava i član 47. [Individualni zahtevi] Zakona, koji propisuju:
- “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.*
118. Sud se takođe poziva i na stav (2) pravila 76 [Podnesak u skladu sa članom 113.7 Ustava i članovima 46., 47., 48., 49. i 50. Zakona] Poslovnika, koji, *inter alia*, propisuje:
- (2) Podnesak podnet prema ovom pravilu, mora jasno da naglasi [...] koji je konkretan akt javnog organa koji podnosilac želi da ospori.*
119. U tom smislu, Što se tiče ispunjenja gore navedenih uslova, Sud utvrđuje da je podnosilac zahteva naglasio akt javnog organa čiju ustavnost osporava, konkretno član 1. osporenog Zakona i presudu [ARJ. UZVP. br. 83/2021] Vrhovnog suda od 7. septembra 2021. godine.
120. Sud podseća da podnosilac zahteva pred Sudom, osim zakona, osporava i presudu [ARJ. UZVP. br. 83/2021] Vrhovnog suda u vezi sa presudom [AA. br. 242/2021] Apelacionog suda i presudom [A. br. 1861/21] Osnovnog suda.
121. Shodno tome, Sud zaključuje da podnosilac zahteva osporava akte javnih organa kao što je propisano u stavu 7, člana 113. Ustava i drugim odredbama Zakona i Poslovnika.

Što se tiče iscrpljivanja pravnih sredstava

122. U tom smislu, Sud se poziva na gore navedene stavove 1 i 7, člana 113. Ustava i stav 2, člana 47. (Individualni zahtevi) Zakona i tačku (b), stav (1), pravila 39 (Kriterijum o prihvatljivosti) Poslovnika, koji propisuju:

Član 47
[Individualni zahtevi]

(...)

2. Osoba može da podnese pomenuti podnesak samo nakon što su iscrpljena sva ostala zakonom određena pravna sredstva.

Pravilo 39
[Kriterijum o prihvatljivosti]

(1) Sud može smatrati zahtev prihvatljivim:

(...)

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

123. Sud primećuje da stav 7, člana 113. Ustava propisuje obavezu da se iscrpe „*sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom*“. Ova ustavna obaveza je propisana i u članu 47. Zakona i tački (b) stava (1) pravila 39 i važi za fizička i pravna lica, onoliko koliko su izvodljiva.
124. U tom smislu, Sud treba da utvrdi da li su iscrpljena sva pravna sredstva od strane podnosioca zahteva, u svojstvu pojedinca, odnosno pravnog lica. Uslovi ocene da li je ova obaveza ispunjena, dobro su propisani u praksi Suda i praksi ESLJP-a u skladu sa kojom je, prema članu 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] Ustava, Sud obavezan da tumači osnovna ljudska prava i slobode garantovane Ustavom.
125. Sud podseća da je podnosilac zahteva, dana 28. avgusta 2019. godine, podneo Sudu zahtev, koji je bio registrovan pod brojem KI136/19, za ocenu ustavnosti osporenog zakona koji je stupio na snagu 10. maja 2019. godine, odnosno unutar roka propisanog članom 49 Zakona o Sudu.
126. U tom smislu, Sud je rešenjem o neprihvatljivosti u slučaju KI136/19, proglasio zahtev podnosioca zahteva preuranjenim jer je Poreska uprava Kosova donela „*akte, odluke ili mere sprovođenja*“ koje su služile za sprovođenje osporenog Zakona, i na poslednje navedeni podnosilac zahteva se žalio redovnim sudovima i nije imao konačnu odluku u vezi sa slučajem.
127. Na osnovu načela supsidijarnosti i budući da je postupak bio u toku pred redovnim sudovima, Sud je ocenio da je podnosilac zahteva imao i dalje pravna sredstva na raspolaganju za ostvarivanje njegovih ustavnih prava i samim tim je uputio istog da iscrpi pravna sredstva pred redovnim sudovima.
128. Sud dalje primećuje da je podnosilac zahteva iscrpeo pravna sredstva koja su mu bila dostupna, u skladu sa rešenjem Suda u slučaju KI136/19, odnosno sprovedeni su postupci pred Osnovnim Sudom, Apelacionim sudom i Vrhovnim Sudom, što se smatra dostupnim i efektivnim pravnim sredstvima. Pored toga, Sud primećuje da je tokom celokupnih postupaka pred ovim redovnim sudovima, on naveo pitanje ocene ustavnosti osporenog zakona.

129. Kao rezultat iscrpljenja svih dostupnih pravnih sredstava, Sud primećuje da je poslednja odluka u ovom slučaju Presuda Vrhovnog Suda [ARJ.UZVP.br.83/2021] od 7. septembra 2021. godine.

Što se tiče tačnosti zahteva i roka

130. Sud u nastavku takođe razmatra da li je podnosilac zahteva ispunio druge uslove prihvatljivosti, dalje propisane u Zakonu i Poslovniku. S tim u vezi, Sud se prvo poziva na član 48. (Tačnost podneska) i član 49. (Rokovi) Zakona, koji propisuju:

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.

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. Ukoliko se zahtev tiče nekog zakona, onda rok počinje da teče od dana stupanja na snagu istog.

131. Sud podseća da su isti uslovi dalje propisani i u tačkama c i d, stav 1 pravila 39 [Kriterijum o prihvatljivosti] i stavovima 2 i 4 pravila 76 [Podnesak u skladu sa članom 113.7 Ustava i članovima 46., 47., 48., 49. i 50. Zakona] Poslovnika.
132. Što se tiče ispunjavanja ovih uslova, Sud primećuje da je podnosilac zahteva jasno naglasio koja su ustavom garantovana osnovna prava i slobode navodno povređena i da je naveo konkretne akte javnih organa koje osporava u skladu sa članom 48. Zakona i relevantnim odredbama Poslovnika
133. Kao rezultat iscrpljenja svih dostupnih pravnih sredstava, Sud primećuje da je poslednja odluka u ovom predmetu Presuda Vrhovnog Suda [ARJ.UZVP.br.83/2021] od 7. septembra 2021. godine. Dok je zahtev za ocenu ustavnosti podnosioca zahteva podnet 18. oktobra 2021. godine.
134. Stoga, Sud zaključuje podnosilac zahteva je podneo zahtev u roku utvrđenom članom 49. Zakona i relevantnim odredbama Poslovnika, odnosno unutar roka od četiri meseca.

Što se tiče drugih uslova prihvatljivosti

135. Na kraju i nakon razmatranja ustavne žalbe podnosioca zahteva, Sud smatra da zahtev ne može da se smatra očigledno neosnovanim u smislu člana 39 (2) Poslovnika i nema nijedne druge osnove da se proglasi neprihvatljivim, pošto nijedan od uslova koji su propisani u pravilu 39 (3) Poslovnika nisu primenjivi u ovom slučaju (vidi slučaj ESLJP-a, *Alimućaj protiv Albanije*, predstavka br. 20134/05, presuda od 9. jula 2012. godine; vidi i slučaj Suda *KO73/16*, podnosilac: *Ombudsman*, presuda od 8. decembra 2016. godine, stav 49).

Zaključak u pogledu prihvatljivosti zahteva

136. Sud zaključuje da podnosilac zahteva (i) nije ovlašćena strana da ospori osporeni zakon, jer Sud ocenjuje da podnosilac zahteva nije direktno pogođen osporenim zakonom pošto je u vezi sa njim izdata mera za sprovođenje, konkretno Obaveštenje PUK-a; a u vezi sa osporenim Presudom (ii) da je ovlašćena strana da ospori odluke javnih organa; da je iscrpeo pravna sredstva kao što je posebno objašnjeno gore; da je naveo prava i slobode za koje se tvrdi da su mu povređena; da je podneo zahtev u roku; da zahtev nije očigledno neosnovan; i da ne postoji drugi uslov prihvatljivosti koji nije ispunjen.
137. Shodno tome, Sud proglašava zahtev prihvatljivim.

Meritum zahteva

Uvod

138. Sud najpre podseća na suštinu slučaja a odnosi se na činjenicu da je podnosilac zahteva posedovao poslovnu licencu za obavljanje delatnosti sportskog kladenja. Dana 10. maja 2019. godine, stupanjem na snagu osporenog zakona, ukinut je prethodni Zakon o igrama na sreću, a sve igre na sreću na teritoriji Republike Kosovo su zatvorene i zabranjene. Dana 3. maja 2019. godine, nekoliko dana pre stupanja na snagu osporenog zakona, PUK je obavestio podnosioca zahteva o ukidanju njegove poslovne licence od 10. maja 2019. godine, dana kada zakon stupa na snagu, dakle, doneo je meru sprovođenja u funkciji sprovođenja zakona. Protiv tog obaveštenja, podnosilac zahteva je uložio žalbu PUK-u, koja žalba je odbijena.
139. Nakon toga, podnosilac zahteva je podneo Osnovnom sudu tužbu za upravni spor kojom je tražio ukidanje odluke PUK-a i odluke-obaveštenja Direkcije za igre na sreću PUK-a, kao i da ostane na snazi njegova poslovna licenca. Podnosilac zahteva je takođe tražio da se pitanje saglasnosti člana 1. osporenog zakona uputi Ustavnom sudu. Osnovni sud je presudom [A. br. 1861/19] odbio, kao neosnovanu, tužbu podnosioca protiv odluke PUK-a, utvrdivši da je on pravilno primenio zakon i odbio predlog podnosioca zahteva da se obrati Ustavnom sudu u vezi sa pitanjem saglasnosti osporenog zakona sa ustavnim normama.
140. Protiv gore navedene presude, podnosilac je izjavio žalbu Apelacionom sudu navodeći bitne povrede procesnih odredbi i pogrešnu primenu materijalnog prava. Apelacioni sud je presudom [AA. br. 242/2021] odbio ovu žalbu kao neosnovanu i potvrdio presudu Osnovnog suda. Protiv presude Apelacionog suda, podnosilac zahteva je podneo Vrhovnom sudu zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke zbog povrede materijalnog i procesnog zakona, kao i povrede ustavnih odredbi. U zahtevu za vanredno preispitivanje sudske odluke, podnosilac zahteva je tražio od Vrhovnog suda da pokrene pred Ustavnim sudom pitanje saglasnosti članova 1. i 2. osporenog Zakona o zabrani igara na sreću sa članom 46. Ustava. Zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke je odbijen, kao neosnovan, presudom [ARJ. UZVP br. 83/2021] Vrhovnog suda, iz razloga što su, prema njegovom obrazloženju, nižestepeni sudovi postupili pravilno i u skladu sa osporenim zakonom kada su odbili tužbu tužioca. Nadalje, što se tiče zahteva podnosioca zahteva da se Ustavnom sudu uputi pitanje saglasnosti relevantnih odredbi osporenog zakona sa ustavnim normama, Vrhovni sud je odbio taj zahtev navodeći da se nižestepeni sudovi nisu mogli baviti pitanjem ustavnosti osporenog zakona, zbog toga što to može biti predmet za razmatranje samo u Ustavnom sudu.

Obim ustavne kontrole

141. Što se tiče obima ustavne kontrole Sud podseća da podnosilac zahteva osporava ustavnost člana 1 osporenog zakona i presude redovnih sudova koje su potvrdile odluku

KAP-a o oduzimanju poslovne licence i dozvole za rad podnosiocu zahteva tvrdeći da je došlo do povrede Ustavnih prava podnosioca zahteva.

142. Nakon što je Sud razradio kriterijume da bi procenio da li se podnosilac zahteva smatra ovlašćenom stranom za osporavanje zakona, on/ona mora dokazati da: (i) je direktno pogođen zakonom; (ii) da je od njega traženo da promeni svoje ponašanje; i (iii) da je iscrpeo pravna sredstva, Sud je utvrdio da podnosilac zahteva nije direktna žrtva osporenog zakona, s obzirom da je podnosilac zahteva obavešten kroz obaveštenje PUK-a kao mere za sprovođenje o opozivu njegove poslovne dozvole i radne dozvole za obavljanje njegove delatnosti.
143. Stoga se Sud neće upuštati u ocenu ustavnosti “osporenog zakona” već će se ocena ustavnosti ograničiti na ocenu da li su mu odlukama redovnih sudova i presudom [ARJ. UZVP br. 83/2021] Vrhovnog suda povređena prava zaštićena (I) članom 46. [Zaštita imovine] Ustava i članom 1. Protokola br. 1 EKLJP; (II) članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP; kao i (III) članom 54. [Sudska zaštita prava] Ustava u vezi sa članom 13. EKLJP. Sud će u nastavku razmotriti ove navode podnosioca pojedinačno.

Povodom navoda o povredi (I) člana 46. [Zaštita imovine] Ustava i članom 1. Protokola br. 1 EKLJP

144. U nastavku, Sud najpre podseća ukratko na navode podnosioca zahteva u vezi povrede člana 46, a koji se tiču osporene Presude koja je objekat razmatranja merituma.
145. Podnosilac zahteva pred Sudom navodi da je zabrana poslovne delatnosti i ukidanje licence koji su izvršeni obaveštenjem ATK/DLF 07/43-2019 Direkcije za igre na sreću PAK-a, odlukom br. 238/2019 Odseka za žalbe PAK-a, i odlukama redovnih sudova u suprotnosti sa članom 46. Ustava u vezi sa članom 1. Protokola br. 1 EKLJP-a.
146. U prilog njegovom navodu o povredi člana 46. Ustava u vezi sa članom 1. Protokola br. 1 EKLJP-a, podnosilac zahteva se poziva na sudsku praksu EKLJP-a, odnosno na slučaj *Megadat.com SRL protiv Moldavije*, gde se EKLJP izrazio da ukidanje poslovne dozvole podrazumeva jasno mešanje u pravo na uživanje imovine. U vezi sa ovim slučajem, podnosilac zahteva se takođe pozvao na konstataciju ESLJP-a da, iako je ukidanje licence bilo zasnovano na zakonu Moldavije, ograničenje ili oduzimanje licence ovoj kompaniji nije bilo srazmerno svrsi pravne norme.
147. Dalje, podnosilac zahteva pred Sudom navodi da ne postoji legitimni cilj prilikom mešanja u ovo ustavno pravo. S tim u vezi, podnosilac zahteva se poziva na Koncept dokumenat osporenog Zakona, od 11. decembra 2018. godine, gde na stranici 24. Poglavlja 4 dolazi do zaključka da „*da je opšti interes da se dozvole i zakonski urede igre na sreću jer su one u interesu Kosova, pošto povećavaju broj preduzeća na Kosovu, stvaraju radna mesta, povećavaju direktne investicije i promovišu konkurenciju na tržištu*”. Ovaj koncept dokument, prema podnosiocu zahteva, argumentuje da igre na sreću na Kosovu utiču na smanjenje nezaposlenosti i povećanje opšteg blagostanja.
148. U tom smislu, on argumentuje da je zabrana svih igara na sreću, uključujući i sportske kladionice i lutriju, koje ne predstavljaju štetu ili opasnost za državu ili građanina već služe samo za rekreaciju. Prema njemu, “*čak i ako bi mogao da postoji neki opšti interes da se na bilo koji način ograniče igre na sreću, potpuno i trenutno ograničenje u roku od 1 dana (ne štedeći čak ni sportske kladionice i kompanije koje imaju važeće licence za određeni period) ove poslovne aktivnosti ne poštuje princip proporcionalnosti, jer*

ovo načelo zahteva preduzimanje blažih mera za postizanje cilja zaštite opšteg interesa". S tim u vezi, podnosilac zahteva navodi da su primeri drugih odgovarajućih mera mogli biti "...ograničavanje radnog vremena, ograničavanje starosti za igranje igara na sreću, određivanje lokacija na kojima se ova aktivnost može odvijati, ograničavanje količine novca sa kojom se igre na sreću mogu odvijati, ili druge mere u skladu sa odlukama Evropskog suda". Ovo, prema podnosiocu zahteva, argumentuje da potpuna i trenutna zabrana privredne delatnosti igara na sreću, predstavlja mešanje i ograničavanje prava na zaštitu imovine u suprotnosti sa članom 46. Ustava i članom 1. Protokola br. 1 EKLJP.

A. Primenljivost člana 46. [Zaštita imovine] Ustava i člana 1. Protokola br. 1 EKLJP

149. Sud podseća da je podnosilac zahteva počeo sa poslovanjem igrama na sreću 2007. godine, i na osnovu spisa predmeta rezultira da je podnosiocu zahteva periodično (svake godine) produžena licenca za rad, a 2017. godine je podnosiocu zahteva data poslednja licenca i dozvola za rad, sa rokom važenja od 8. avgusta 2018. godine do 9. avgusta 2019. godine.
150. Nakon toga je usvajanjem osporenog Zakona u martu 2019. godine, podnosilac zahteva 3. maja 2019. godine, odnosno nekoliko dana pre stupanja na snagu osporenog Zakona, primio obaveštenje PUK-a da će njegova poslovna licenca biti ukinuta 10. maja 2019. godine i da njegova poslovna delatnost mora da se prekine.
151. U slučaju pred nama, podnosilac zahteva tvrdi da su ukidanje poslovne licence, stupanjem na snagu osporenog Zakona dana 10. maja 2019. godine, kao i odluke redovnih sudova, u suprotnosti sa članom 46. [Zaštita imovine] Ustava, kao i članom 1. Protokola br. 1 EKLJP-a.
152. Sud će se dalje i na osnovu svega napred navedenog fokusirati na razmatranju navoda podnosioca zahteva o tome da li su odluke redovnih sudova u suprotnosti sa članom 46. [Zaštita imovine] Ustava i članom 1 Protokola br. 1 EKLJP-a.
153. Za potrebe ispitivanja navoda podnosioca zahteva o povredi člana 46. Ustava u vezi sa članom 1. Protokola br. 1 EKLJP, Sud će prvo oceniti da li licenca predstavlja "imovinu" u smislu ovih odredbi, kako bi Sud utvrdio da li su u konkretnom slučaju primenljivi član 46. [Zaštita imovine] Ustava, i član 1. Protokola br. 1 EKLJP-a.
154. U tom smislu, Sud se poziva na sudsku praksu ESLJP-a, kojom je utvrđeno da dozvola za vođenje poslovanja predstavlja imovinu ukidanje te dozvole predstavlja mešanje u pravo zagarantovanom članom 1. Protokola br. 1 (vidi, predmete ESLJP-a *Megadat.com SRL protiv Moldavije*, br. 21151/04, presuda od 8. aprila 2008. godine, stavovi 62-63; *Bimer S.A protiv Moldavije*, br. 15084/03, presuda od 10. jula 2007. godine, stav 49; *Rosenzweig i Bonded Warehouses Ltd. protiv Poljske*, od 30 novembra 2005, aplikacija br. 51728/99 stav 49.; *Capital Bank AD protiv Bugarske*, od 24 februara 2006, aplikacija br 49429/99) stav 130.; *Tre Traktörer Aktiebolag protiv Švedske*, br. 10873/84, presuda od 7. jula 1989. godine, stav 53.; *Vékony protiv Mađarske*, br. 65681/13 presuda od 1. juna 2015, stav 29.; *Fredin protiv Švedske (br. 1)*, br. 12033/86, presuda od 18. februara 1991, stav 40.; *Malik protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 23780/08, presuda od 24 septembra 2012, stav 90).

155. Najpre, Sud primećuje da je ESLJP u svojoj sudskoj praksi dosledno smatrao licencu „imovinom“ u smislu člana 1. Protokola br. 1 EKLJP, čak je smatrao da ukidanje važeće dozvole za vođenje poslovne delatnosti, u određenim slučajevima, predstavlja povredu prava na mirno uživanje imovine iz člana 1. Protokola br. 1 Konvencije (vidi, predmete ESLJP-a Megadat.com SRL protiv Moldavije, br. 21151/04, presuda od 8. aprila 2008. godine, stav 63; Bimer S.A protiv Moldavije, br. 15084/03, presuda od 10. jula 2007. godine, stav 49).
156. Dalje, u svetlu sudske prakse Suda, povlačenje važećih dozvola za vođenje biznisa predstavlja mešanje u pravo na mirno uživanje imovine zagarantovano članom 1. Protokola br. 1. Ono predstavlja meru kontrole korišćenja imovine, koja se ispituje prema drugom stavu člana 1 Protokola br. 1 EKLJP-a (vidi slučajeve ESLJP-a, Tre Traktörer Aktiebolag protiv Švedske, napred citiran, stav 55; Rosenzweig i Bonded Warehouses Ltd. protiv Poljske, br. 51728/99, napred citiran, stav 49).
157. Potom, Sud dalje primećuje da je posedovanje licence bilo osnovni uslov od koga je podnosilac zahteva zavisio za obavljanje svog poslovanja, i da je njeno ukidanje imalo efekat automatskog stavljanja u prinudnu likvidaciju. Stoga je ukidanje licence predstavljalo mešanje u imovinu banke podnosioca predstavke i član 1. Protokola br. 1 je primenljiv“ (vidi predmet Capital Bank AD protiv Bugarske, napred citiran, stav 130).
158. Nadalje, u predmetu Vékony protiv Mađarske, ESLJP je razmotrio zahtev u kome je došlo, putem zakona, do ukidanja ranije dozvole podnosiocu predstavke za prodaju duvana, umesto koje mu u ponovljenom tenderskom postupku nije dodeljena druga. U tom slučaju, ESLJP je naglasio da je bilo teško za Sud zamisliti da se ova dozvola, koja jednom garantuje značajan udeo u prometu podnosioca predstavke ne smatra „imovinom“ u smislu člana 1 Protokola br. 1. ESLJP je dalje podsetio da je povlačenje dozvole za obavljanje poslovnih aktivnosti predstavljalo mešanje u pravo na mirno uživanje imovine kako je sadržano u članu 1 Protokola br. 1. S obzirom na očigledne ekonomske interese koji povezuju maloprodaju duvana sa poslovanjem podnosioca predstavke uopšte, Sud je ocenio da je zakonom propisano ukidanje dugogodišnje dozvole za duvan predstavljalo mešanje u njegova prava iz člana 1 Protokola br. 1 i to bez obzira na štetne posledice pušenja koje omogućava maloprodaja duvana. (vidi predmet ESLJP-a, Vékony protiv Mađarske, napred citiran, stav 29).
159. Nadalje, prema ESLJP-u, samo posedovanje dozvole za zemaljsko televizijsko emitovanje u celoj zemlji bez neke dodeljene frekvencije za emitovanje je predstavila lišenje samog sadržaja licence (vidi predmet ESLJP-a, Centro Europa 7 S.R.L. i di Stefano protiv Italije, br. 38433/09, presuda od 07 juna 2012, stav 177).
160. Slično tome, prema ESLJP-u, licenca za prikupljanje mladih dagnji, povezano s uobičajenim obavljanjem delatnosti akvakulture podnositelja zahteva, smatralo se „imovinom“, a privremena zabrana prikupljanja mladih dagnji smatrala se ograničenjem te dozvole (vidi predmet ESLJP-a, O’Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd protiv Irske, br. 44460/16, presuda od 08 oktobra 2018, stav 89).
161. Stoga, na osnovu svega gore navedenog, Sud utvrđuje da poslovna licenca predstavlja „imovinu“ iz člana 46. Ustava i člana 1. Protokola br. 1 EKLJP.
162. U konkretnom slučaju, Sud utvrđuje da je podnosilac zahteva imao važeću poslovnu licencu i dozvolu za rad, sa rokom važenja od 8. avgusta 2018. godine do 9. avgusta 2019. godine, stoga Sud zaključuje da navod podnosioca potpada i okviru „imovine“ u

smislu člana 1. Protokola br. 1 EKLJP, kao i član 46 Ustava i da su oba ova člana u konkretnom slučaju primenljiva.

B. Usklađenost člana 46. [Zaštita imovine] Ustava i člana 1. Protokola br. 1 EKLJP

163. S obzirom da je Sud utvrdio da licenca podnosioca zahteva sa rokom važenja od 8. avgusta 2018. godine do 9. avgusta 2019. godine, predstavlja "imovinu" i, samim tim, prema članu 46. Ustava i članu 1. Protokola br. 1 EKLJP. Sud će nastaviti sa procenom da li je u ovom konkretnom slučaju došlo do povrede člana 46. [Zaštita imovine] Ustava. Stoga, Sud će se pod (B.1.) podsetiti na, sadržaj člana 46. [Zaštita imovine] Ustava i člana 1. Protokola br. 1 EKLJP, potom će pod (B.2.) predstaviti opšta načela na osnovu sudske prakse Suda i sudske prakse ESLJP-a koja se odnose na pravo na imovinu, kao i mogućnosti kada se jedno pravo može ograničiti. Nakon ove analize, Sud će pod (B.3.) opšta načela koja proizilaze iz sudske prakse Suda i sudske prakse ESLJP-a primeniti na okolnosti konkretnog slučaja.

(B.1.) Sadržaj člana 46. [Zaštita imovine] Ustava i člana 1. Protokola br. 1 EKLJP

164. U tom smislu, Sud prvo podseća na sadržaj člana 46. [Zaštita imovine] Ustava i člana 1. Protokola br. 1 EKLJP.

1. *"Garantuje se pravo na imovinu.*
2. *Korišćenje imovine je regulisano zakonom, u skladu sa javnim interesom.*
3. *Niko se ne može arbitrarno lišiti lične imovine. Republika Kosovo ili javne vlasti Republike Kosovo mogu izvršiti eksproprijaciju imovine ako je ista u skladu sa zakonom, ako je neophodna ili adekvatna za postizanje javnih ciljeva ili podržavanje javnog interesa, a za koju se vrši neposredna adekvatna kompenzacija licu ili licima, imovina kojih se eksproprijuje."*

[...]

Član 1. [Zaštita imovine] Protokola br. 1 EKLJP:

1. *Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.*
2. *Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi obezbedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni.*

(B.2.) Osnovna načela člana 46. [Zaštita imovine] Ustava i člana 1. Protokola br. 1 EKLJP

165. Sadržaj člana 1. Protokola br. 1 EKLJP i njegovu primenu, ESLJP je tumačio kroz svoju sudsku praksu, na koju će se Sud, kao što je prethodno navedeno, pozvati u vezi sa tumačenjem navoda podnosioca zahteva o povredi člana 46. Ustava u vezi sa članom 1. Protokola br. 1 EKLJP.
166. U pogledu prava koja su zagarantovana i zaštićena članom 46. Ustava, Sud prvo ocenjuje da pravo na imovinu iz stava 1. člana 46. Ustava garantuje pravo na posedovanje imovine; stav 2. člana 46. Ustava utvrđuje način korišćenja imovine, jasno

precizirajući da se njeno korišćenje reguliše zakonom i u skladu sa javnim interesom; i, u stavu 3. garantuje da se niko ne može arbitrarno lišiti imovine, utvrđujući takođe i uslove pod kojima se imovina može eksproprisati (vidi, slučaj Suda KI50/16, podnosilac *Veli Berisha i drugi*, rešenje o neprihvatljivosti od 10. marta 2017. godine; KI67/16, podnositeljka *Lumturije Voca*, rešenje o neprihvatljivosti, od 6. decembra 2016. godine).

167. Sud podseća da na osnovu stava 2. člana 46. Ustava, pravo na imovinu može biti ograničeno zakonom. U ovom slučaju, Sud ceni da Skupština, kao zakonodavni organ, ima pravo da zakonom reguliše korišćenje imovine, u skladu sa javnim interesom.
168. Što se pak tiče prava zagaranovanih i zaštićenih članom 1. Protokola br. 1 EKLJP, Sud primećuje da je ESLJP utvrdio da se pravo na imovinu sastoji od tri različita pravila. Prvo pravilo, koje je izraženo u prvoj rečenici prvog stava i koje je opšte prirode izražava princip mirnog uživanja imovine. Drugo pravilo, u drugoj rečenici istog stava, odnosi se na lišavanje imovine i podvrgava ga izvesnim uslovima. Treće pravilo, sadržano u stavu dva ovog člana, dozvoljava da države potpisnice imaju pravo, između ostalog, da kontrolišu korišćenje imovine u skladu sa opštim interesom, primenjujući one zakone koje smatraju potrebnim za tu svrhu (vidi, predmet ESLJP-a *Sporrong i Lönrot protiv Švedske*, br. 7151/75, 7152/75, presuda od 23. septembra 1982. godine, stav 61; i, slučaj Suda, KI86/18, podnosilac *Slavica Đorđević*, presuda od 3. februara 2021. godine, stav 140).
169. Sva gore tri navedena pravila ipak nisu „različita“ u smislu da nisu povezana. Drugo i treće pravilo se odnose na posebne slučajeve mešanja u pravo na mirno uživanje imovine i trebaju biti tumačena u svetlu opšteg principa izraženog u prvom pravilu (vidi, predmete ESLJP-a *Bruncrona protiv Finske*, od 16 februara 2005 aplikacija br. 41673/98 stav 65.; *Anheuser-Busch Inc. Protiv Portugala*, od 11 janura 2007 aplikacija 73049/01 stav 62; *James i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 8793/79, presuda od 21. februara 1986. godine, stav 37; *Beyeler protiv Italije*, br. 33202/96, presuda od 5. januara 2000. godine, stav 98, i vidi slučaj Suda, KI129/16, podnosilac „KOSBAU GmbH“, rešenje o neprihvatljivosti od 13. novembra 2017. godine, stav 35).
170. Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način neće umanjiti pravo države da sprovodi zakone koje smatra neophodnim da kontroliše korišćenje imovine u skladu sa opštim interesom ili da obezbedi plaćanje poreza ili drugih doprinosa ili kazni. (vidi, predmete ESLJP-a *Bivši kralj Grčke i drugi protiv Grčke*, br. 25701/94, presuda od 23. novembra 2000. godine, stav 50).
171. Međutim, mešanje mora ispunjavati određene uslove: (i) mora biti u skladu s načelom zakonitosti; i (ii) mora težiti legitimnom cilju na način koji je (iii) razumno proporcionalan cilju koji se želi ostvariti (vidi predmet ESLJP-a *Beyeler protiv Italije*, napred citiran, stavovi 108. – 114.).
172. Taj pristup predstavlja strukturu metode koju Sud koristi za ispitivanje predmeta kada se uveri da je član 46 Ustava i član 1. Protokola br. 1 primenjiv. On se sastoji od niza uzastopnih koraka u kojima se rešavaju sljedeća pitanja: Je li došlo do mešanja u pravo podnosioca zahteva na mirno uživanje njegove „imovine“? Ako jeste, treba se proceniti da li to predstavlja mešanje u lišavanje vlasništva, a ako nije, treba se proceniti da li je reč o kontroli upotrebe vlasništva, a ukoliko su mere koje su uticale na prava

podnositelja zahteva ne mogu smatrati ni lišavanjem ili kontrolom upotrebe vlasništva, Sud tumači činjenično stanje predmeta u svetlu opšteg pravila poštovanja mirnog uživanja „imovine“.

(B.3.). Primena gore navedenih načela na konkretnom slučaju

173. Kako bi ispitao navode podnosioca zahteva u vezi sa povredom člana 46. [Zaštita imovine] Ustava i člana 1. Protokola br. 1 EKLJP, Sud prethodno, mora sprovesti test koji se sastoji od 4 (četiri) koraka, odnosno Sud mora utvrditi; (1) da li je bilo smetnji ili mešanja u mirno uživanje imovine i koji vid mešanja postoji u konkretnom slučaju; (2) da li je smetnja ili mešanja u mirno uživanje imovine bila propisana zakonom; (3) da li je smetnja ili mešanja u mirno uživanje imovine imala legitiman cilj; i (4) da li je smetnja ili mešanja u mirno uživanje imovine bila proporcijalna.

(1) da li je bilo smetnji ili mešanja u mirno uživanje imovine i koji vid mešanja postoji u konkretnom slučaju

174. Sud primećuje da je podnosilac zahteva imao važeću licencu i dozvolu za rad, sa rokom važenja od 8. avgusta 2018. godine do 9. avgusta 2019. godine.
175. Sud utvrđuje da se „odluka-obaveštenje“ Direkcije za igre na sreću PAK-a [sa referentnim br. ATK/DLFO7/18-2019] od 3. maja 2019. godine kao i odlukom PUK-a br. 238/2019 od 4. jula 2019. godine podnosiocu zahteva „ODUZIMA licencu br. 35/2017 izdatu 12.10.2017. godine, subjektu „CO-COLINA” D.O.O. sa FB. 600241963” kao i dozvola, važeće do 9. avgusta 2019. godine.
176. Dalje, Sud utvrđuje da su „odluka-obaveštenje“ Direkcije za igre na sreću PUK-a [sa referentnim br. ATK/DLFO7/18-2019] od 3. maja 2019. godine kao i odlukom PAK-a br. 238/2019 od 4. jula 2019. godine, potvrđene presudom [A. br. 1861/2019] Osnovnog suda, presudom [AA. br. 242/2021] Apelacionog suda i presudom [ARJ. UZVP br. 83/2021] Vrhovnog suda.
177. Stoga, Sud zaključuje da je podnosiocu zahteva oduzeta važeća poslovna licenca i dozvola za rad na osnovu odluka javnih organa i redovnih sudova.
178. Mere koje je Sud, prema trećem pravilu, ocenio kao kontrolu korišćenja imovine obuhvataju niz situacija, uključujući, na primer, sledeće: ukidanje dozvola ili promenu uslova za dozvole koji utiču na vođenje poslovanja (vidi predmete ESLJP-a, *Tre Traktörer Aktiebolag protiv Švedske*, napred citiran, stav 55; *Rosenzweig i Bonded Warehouses Ltd. protiv Poljske*, napred citiran stav 49; *Megadat.com SRL protiv Moldavije*, napred citiran, stav 65; *Bimer S.A protiv Moldavije*, napred citiran, stav 49.).
179. Sud podseća da u skladu sa praksom ESLJP oduzimanje ili povlačenje važećih dozvola za vođenje biznisa predstavlja mešanje u pravo na mirno uživanje imovine zagarantovano članom 1. Protokola br. 1. Ono predstavlja meru kontrole korišćenja imovine, koja se ispituje prema drugom stavu člana 1 Protokola br. 1 (vidi predmete ESLJP-a, *Tre Traktörer Aktiebolag protiv Švedske*, napred citiran, stav 55; *Rosenzweig i Bonded Warehouses Ltd. protiv Poljske*, napred citiran, stav 49).
180. Sledstveno, Sud zaključuje da je obaveštenjem PUK-a, i naknadnim presudama redovnih sudova oduzeta važeća poslovna licenca podnosiocu zahteva što je za posledicu imalo mešanje u pravo na imovinu podnosioca, odnosno do kontrole

korišćenja imovine podnosioca zahteva, a kao rezultat toga odmah podnosiocu zahteva je zabranjeno da obavlja privrednu aktivnost i zatvorena mu je poslovna delatnost.

181. Međutim, Sud podseća da u predmetu *Megadat.com SRL protiv Moldavije*, ESLJP je naveo da, kako bi mera kontrole korišćenja imovine bila opravdana i da ne predstavlja povredu prava na imovinu, ista mora biti predviđena zakonom, u skladu sa opštim interesom i da postoji odnos proporcionalnosti između date mere i cilja koji se želi ostvariti (vidi, predmet ESLJP-a *Megadat.com SRL protiv Moldavije*, citirano iznad, stav 66). Međutim, budući da je Sud utvrdio da je bilo mešanja u pravo na imovinu, u nastavku će sud oceniti drugi korak koji je propisan iznad, da li je mešanje bilo propisano zakonom.

(2) da li je smetnja ili mešanja u mirno uživanje imovine bila propisana zakonom

2.1 Opšta načela ESLJP prikazana u sudskoj praksi u vezi sa izrazom „propisano zakonom“ („prescribed by law“)

182. Svako mešanje u prava zaštićena članom 1. Protokola br. 1 mora biti u skladu s pretpostavkom zakonitosti (vidi predmete ESLJP-a *Vistiņš i Perepjolkins protiv Latvianije*, br. 71243/01, presuda od 25 oktobra 2012, stav 95.; *Béláné Nagy protiv Mađarske*, br. 53080/13, presuda od 13 decembra 2016, stav 112.). Izraz „uz uslove predviđene zakonom“ koji se odnosi na svako mešanje u pravo na mirno uživanje „imovine“ treba se tumačiti na isti način kao izraz „u skladu sa zakonom“ iz člana 8. (Pravo na privatnost) EKLJP u odnosu na mešanje u prava zaštićena tom odredbom ili izraz „propisano zakonom“ koji se odnosi na mešanje u prava zaštićena na temelju članova 9, 10. i 11. EKLJP.
183. Načelo zakonitosti prvi je i najvažniji zahtev iz člana 1. Protokola br. 1. Druga rečenica prvog stava mešanje u „imovinu“ dopušta isključivo „uz uslove predviđene zakonom“, a drugi stav priznaje kako države imaju pravo kontrolisati upotrebu imovine izvršavajući „zakone“. Osim toga, vladavina prava, jedno od temeljnih načela demokratskog društva, deo je svih članova EKLJP (vidi predmete ESLJP-a, *Iatridis protiv Grčke*, presuda od 25 marta 1999, br. 31107/96 stav 58.; *Bivši kralj Grčke i drugi protiv Grčke* citirana gore stav 79; i *Broniowski protiv Poljske* br. 31443/96, presuda od 22. juna 2004. godine, stav 147).
184. Postojanje pravne osnove u domaćem zakonu samo po sebi nije dovoljno da bi se zadovoljilo načelo zakonitosti. Osim toga, pravna osnova mora imati određenu kakvoću, odnosno mora biti spojiva s vladavinom prava i mora pružati jemstva protiv proizvoljnosti. S tim u vezi treba istaknuti da, kada se govori o „zakonu“, član 1. Protokola br. 1 aludira na isti koncept na koji EKLJP upućuje u drugim članovima pri korišćenju tog izraza, koncept koji obuhvaća i zakone i sudsku praksu (vidi predmete ESLJP-a, *Špaček, s.r.o., protiv Češke Republike*, br. 26449/95, presuda od 09 novembra 1999, stav 54; *Vistiņš i Perepjolkins protiv Letonije*, citiran gore, stav 96).
185. Načelo zakonitosti takođe podrazumeva da su primenjive odredbe domaćeg prava dovoljno dostupne, precizne i predvidljive u svojoj primeni (vidi predmete ESLJP-a, *Beyeler protiv Italije*, citiran iznad stav 109; *Ališić i drugi protiv Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Srbije, Slovenije i Bivše jugoslavske republike Makedonije*, br. 60642/08, presuda od 16 jula 2016, stav 103; *Centro Europa 7 S.R.L. i DI Stefano protiv Italije*, napred citiran, stav 187).
186. U pogledu dostupnosti, izraz „zakon“ treba tumačiti u njegovom materijalnom smislu, a ne formalnom. Stoga, činjenica da određeni propisi koji se odnose na ostvarivanje prava zaštićenih članom 1. Protokola br. 1 nisu objavljeni u službenim listovima u obliku

predviđenom zakonom za donošenje zakonodavnih ili regulatornih instrumenata koji obvezuju građane i pravne osobe uopšteno ne sprečava da se takvi propisi smatraju „zakonom“ ako je Sud uveren da je javnost s njima upoznata na drugi način (vidi predmete ESLJP-a, Špaček, s.r.o., protiv Češke Republike, citirano gore, stavovi 57. - 60.).

187. Dalje, Sud podseća da kad su se ispitivali na temelju člana 1. Protokola br. 1, zakoni sa retrospektivnom primenom za koje je utvrđeno da predstavljaju zakonodavno mešanje ipak su bili u skladu sa zahtevom zakonitosti iz člana 1. Protokola br. 1 (vidi predmete ESLJP-a, Maggio i drugi protiv Italije, br. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 i 56001/08, presuda od 31. avgusta 2011, stav 60; Arras i drugi protiv Italije, br. 17972/07, presuda od 14 maja 2012, stav 81).
188. Mere kontrole upotrebe provedene na temelju zakona donesenih nakon nastanka činjenica koje dovode do mešanja, kao takve, nisu nezakonite (vidi predmet ESLJP-a, Saliba protiv Malte, br. 4251/02, presuda od 08 februara 2006, stavovi 39. - 40.) ako ti zakoni nisu doneseni posebno u svrhu uticaja na ishod pojedinačnog predmeta. Ni EKLJP ni njezini protokoli ne sprečavaju mešanje zakonodavne vlasti u postojeće ugovore s retroaktivnim učinkom (vidi predmet ESLJP-a Mellacher i drugi protiv Austrije, br. 10522/83; 11011/84; 11070/84, presuda od 19 decembra 1989, stav 50.; Bäck protiv Finske, br. 37598/97, presuda od 20 oktobra 2004, stav 68).
189. Međutim, u određenim okolnostima, retrospektivna primena zakonodavstva čiji je učinak lišavanje osobe postojeće „imovine“ koja je bila deo njegovog „vlasništva“ može predstavljati mešanje koje bi moglo narušiti pravičnu ravnotežu između zahteva opšteg interesa s jedne strane i zaštite prava na mirno uživanje „vlasništva“ s druge strane (vidi predmet ESLJP-a, Maurice protiv Francuske, br. 11810/03, presuda od 06 oktobra 2005, stavovi 90. i 93).
190. Načelo zakonitosti podrazumeva i dužnost države ili druge javne vlasti da poštuje sudske naloge ili odluke donesene protiv nje (vidi predmet ESLJP-a Belvedere Alberghiera S.r.l. protiv Italije, br. 31524/96, presuda od 30 oktobra 2000, stav 56).
191. Na kraju, u predmetu Aliyeva i drugi protiv Azerbejdžana, ESLJP je takođe zaključio da kada se očigledno suprotstavljene odluke, a posebno odluke Vrhovnog suda, gde su doneli presude koje su sadržale suprotstavljene ocene o istoj situaciji u predmetima podnosilaca predstavke i u slučajevima koje su pokrenula druga lica, predstavljaju mešanje u pravo na mirno uživanje imovine ako nije dato razumno objašnjenje za razlike, takva mešanja se ne mogu smatrati zakonitim za svrhe člana 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju jer dovode do nedoslednih njihovih postupaka (vidi predmet ESLJP-a, Aliyeva i drugi protiv Azerbejdžana, br. 66249/16 66271/16 75978/16 77309/16 77691/16 1038/17 52821/17, presuda od 21 decembra 2021, stavovi 130-135).

2.2 Primena opštih načela kriterijuma odredivosti zakonom

192. U vezi sa ovim kriterijumom, Sud najpre primećuje da je preko “odluka-obaveštenje” Direkcije za igre na sreću PUK-a [sa referentnim br. ATK/DLF07/18-2019] od 3. maja 2019. godine obrazloženo sledeće; *S obzirom da od 10. maja 2019. godine stupa na snagu Zakon br. 06/L-155 o zabrani igara na sreću, ovim zvaničnim dopisom vas obaveštavamo da u sprovođenju zakonskih odredbi iz člana 1. ovog zakona, koji zahteva zabranu i zatvaranje svih igara na sreću u Republici Kosovo, Poreska administracija Kosova/Direkcija za igre na sreću ODUZIMA licencu br. 35/2017 izdatu 12.10.2017. godine, subjektu “CO-COLINA” D.O.O. sa FB. 600241963.*

193. Sud primećuje da se Direkcija za igre na sreću PUK-a prilikom oduzimanja licence pozvala na član 1 Zakon br. 06/L-155 o zabrani igara na sreću koji propisuje da „*Ovim zakonom zabranjene su i zatvorene sve igre na sreću na celoj teritoriji Republike Kosovo*“. Stoga, Sud ocenjuje da je ograničenje bilo propisano zakonom.
194. Na osnovu gore navedenog, Sud zaključuje da je do mešanja u mirno uživanje imovine podnosioca zahteva došlo „odlukom-obaveštenjem“ Direkcije za igre na sreću PUK-a, a zatim i presudom [A. br. 1861/2019] Osnovnog suda, presudom [AA. br. 242/2021] Apelacionog suda i presudom [ARJ. UZVP br. 83/2021] Vrhovnog suda, kojom je potvrđena odluka-obaveštenje" Direkcije za igre na sreću PAK-a [sa referentnim br. ATK/DLF07/18-2019] od 3. maja 2019. godine i odluka PAK-a br. 238/2019 od 4. jula 2019. godine.
195. Sa druge strane, Načelo zakonitosti također podrazumeva da su primenjive odredbe domaćeg prava dovoljno dostupne, precizne i predvidljive u svojoj primeni, u konkretnom slučaju u pitanju je zakon koji je izglasan na javnoj sednici Skupštine, koji je objavljen u službenom listu i koji je predvideo u članu 3 da „*stupa na snagu petnaest (15) dana nakon objavljivanja u Službenom listu Republike Kosova*“. Stoga, Sud zaključuje da je zakon bio dostupan podnosiocima zahteva i da su norme bile precizne i predvidive.
196. Dalje, Sud primećuje da je obaveštenje PAK-a potvrđeno presudom [A. br. 1861/2019] Osnovnog suda, presudom [AA. br. 242/2021] Apelacionog suda i presudom [ARJ. UZVP br. 83/2021] Vrhovnog suda.
197. Takođe, Sud primećuje da je i presudom [A. br. 1861/2019] Osnovnog suda, obrazloženo da je mešanje urađeno u skladu sa zakonom i da je bilo propisano zakonom. Dalje, Sud podseća na obrazloženje presude Osnovnog suda, gde se ističe sledeće „*Sud smatra da je tužena [Poreska administracija Kosova] pravilno postupila kada je obaveštenjem o opozivu licence od 03.05.2019. godine obavestila tužioca da mu je, u skladu sa odredbama člana 1. Zakona br. 06/L-155 o zabrani igara na sreću, opozvana licenca br. 35/2017 izdata 12.10.2017. godine. Sud ovu radnju tužene smatra pravilnom, jer je u ovom slučaju tužena bila obavezna da primeni predmetni zakon koji je stupio na snagu 10.05.2019. godine. Odredba člana 1, Zakona br. 06/L-155 o zabrani igara na sreću propisuje: Ovim zakonom se zabranjuju sve igre na sreću na teritoriji Republike Kosovo.*“
198. Dalje, ista ili slična obrazloženja u vezi primene odredaba člana 1. osporenog Zakona data su i u presudama Apelacionog suda i Vrhovnog suda, obrazlažući da je mešanje u pravo imovine otkazivanjem validnih licenci podnosiocu zahteva bilo predviđeno u članu 1 osporenog Zakona, usvojenog od strane Skupštine, kao državne institucije kojoj je Ustav dao pravo vršenja zakonodavne vlasti, i ova činjenica se ne osporava ni od strane podnosioca zahteva.
199. Mere kontrole upotrebe provedene na temelju zakona donesenih nakon nastanka činjenica koje dovode do mešanja, kao takve, nisu nezakonite (vidi predmet ESLJP-a, *Saliba protiv Malte*, br. 4251/02, presuda od 8. februara 2006. godine, stavovi 39. - 40.) ako ti zakoni nisu doneseni posebno u svrhu uticaja na ishod pojedinačnog predmeta. U konkretnom slučaju, Sud primećuje da osporeni zakon ima opšte dejstvo i nema za cilj uticaj na pojedinačni slučaj podnosioca zahteva već je delovao *erga omnes* i ima za cilj da reguliše pravila i polje igara na sreću.
200. Dakle, Sud zaključuje da su mere kontrole korišćenja imovine, odnosno oduzimanja važeće poslovne licence i dozvole za rad donesene na osnovu člana 1. osporenog Zakona

kojim je izmenjen prethodni zakon. Takođe, očigledno da je ovo sporna Odredba bila opšte primenjiva, da je stupila na snagu 10 maja 2019 godine, pre nego što je odluka o oduzimanju poslovne licence i dozvole za rad počela da proizvodi pravno dejstvo i da su, s obzirom na njenu formulaciju, podnosioci predstavke mogli očekivati da se ona primeni na njih (vidi stav 61. gore). (vidi predmet ESLJP-a, *Vistiņš i Perepjolkins protiv Latvianje*, citiran gore, stav 95).

201. Zbog svega gora navedenog, Sud utvrđuje da je ograničenje bilo predviđeno zakonom, da su odredbe osporenog Zakona bile predviđive jer su iste bile formulisane potrebnom jasnošću i tačnošću. Samim tim, Sud zaključuje da je mešanje u pravo na mirno uživanje imovine podnosioca zahteva u ovom slučaju izvršeno na osnovu zakona.

(3) da li je smetnja ili mešanja u mirno uživanje imovine imala legitiman cilj (javni interes)

202. Prema ESLJP-u, Svako mešanje u uživanje prava ili slobode priznatih Konvencijom mora imati legitiman cilj. Na isti način, i u slučajevima nedelovanja države. Sam princip „pravične ravnoteže“, kao sastavni deo člana 1 Protokola br. 1 pretpostavlja postojanje opšteg interesa zajednice. Štaviše, treba ponoviti da različita pravila inkorporirana u član 1 nisu različita, u smislu nepovezanosti, i da se drugo i treće pravilo odnose samo na posebne slučajeve mešanja u pravo na mirno uživanje imovine. Jedan od efekata ovoga je da su postojanje „javnog interesa“ koji se zahteva u drugoj rečenici, ili „opšteg interesa“ iz drugog stava, u stvari posledica principa izloženog u prvoj rečenici, tako da da mešanje u ostvarivanje prava na mirno uživanje imovine u smislu prve rečenice člana 1. takođe mora imati cilj u javnom interesu (vidi, predmete ESLJP-a *Broniowski protiv Poljske*, citiran gore stav 148; *Könyv-Tár Kft i drugi protiv Mađarske*, br. 21623/13, presuda od 18. marta 20198. godine, stav 45; *Beyeler protiv Italije*, citiran iznad, stav 111).
203. Lista svrha za koje bi mešanje ulazilo u okvir pojma javnog interesa široka je i može uključivati razne nove svrhe koje su predmet razmatranja javne politike u različitim činjeničnim kontekstima. Konkretno, odluka o donošenju zakona prema kojem se oduzima imovina ili o naknadama iz socijalnog osiguranja obično uključuje razmatranje političkih, društvenih i socijalnih pitanja (vidi predmete ESLJP-a, *Bivši kralj Grčke i drugi protiv Grčke*, citirano gore, stav 87; *Vistiņš i Perepjolkins protiv Letonije*, citiran gore, stav 106).
204. Prema sistemu zaštite uspostavljenom EKLJP-om, na nacionalnim je vlastima da provedu početnu ocenu postojanja problema od javnog interesa koji zahteva mere lišavanja imovine ili mešanje u mirno uživanje „imovine“. I u tom, kao i u drugim područjima obuhvaćenim zaštitnim merama Konvencije, nacionalna tela uživaju široku slobodu procene. Na primer, sloboda procene kojom zakonodavna vlast raspolaže pri sprovođenju društvenih i ekonomskih pravila široka je te će Sud poštovati procenu zakonodavne vlasti o tome što je „u javnom interesu“, osim ako ta procena nije očigledno bez razumne osnove (vidi predmet ESLJP-a, *Béláné Nagy protiv Mađarske*, napred citiran, stav 113).
205. Nadalje, pojam „javnog interesa“ nužno je širok (vidi predmet ESLJP-a, *Vistiņš i Perepjolkins protiv Letonije* citiran gore stav 106.; *R.Sz. protiv Mađarske*, br. 41838/11, presuda od 4 novembra 2013, stav 44.; *Grudić protiv Srbije*, br. 31925/08, presuda od 24. septembra 2012, stav 75). Sud obično poštuje tvrdnje država da je mešanje koje ispituje bilo u javnom interesu te je njegovo preispitivanje u tom pogledu manjeg intenziteta. Stoga, tvrdnja podnosioca zahteva da je određena mera u stvarnosti služila svrsi drugačijoj od one na koju se pozvala tužena država u kontekstu

određenog predmeta pred Sudom retko ima ozbiljnih izgleda za uspeh. U svakom slučaju, Sudu je dovoljno da je mešanje u javnom interesu, čak i ako se taj interes razlikuje od interesa na koji se država izričito pozvala u postupku pred Sudom. U nekim je slučajevima Sud čak utvrdio svrhu po službenoj dužnosti (*Ambruosi protiv Italije*, br. 31227/96, presuda od 19. januara 2001, stav 28.; *Marija Božić protiv Hrvatske*, 50636/09, presuda od 24. aprila 2014, stav 58).

206. Kao rezultat tog poštovanja procene domaćih vlasti, retki su primeri situacija u kojima Sud nije utvrdio da postoji javni interes koji bi opravdao mešanje (vidi predmete ESLJP-a, *S.A. Dangeville protiv Francuske*, br. 36677/97, presuda od 16. jula 2022, stavovi 47. i 53. - 58. - propust vraćanja preplaćenog poreza; *Rosenzweig i Bonded Warehouses Ltd. protiv Poljske*, napred citiran stav 56).
207. Vraćajući se na konkretan slučaj, Sud primećuje da Vlada Republike Kosovo pripremila Koncept dokument o igrama na sreću kao rezultat problema u primeni Zakona br. 04/L-080 o igrama na sreću. Radi rešavanja ovog problema, Koncept dokument o igrama na sreću je predvideo tri opcije: (i) opciju bez promena (status quo), (ii) promenu politike, kao i (iii) promenu postojećeg pristupa primeni. Prva opcija nije predviđala preduzimanje bilo kakve akcije, odnosno bio je predviđen nastavak primene zakona koji je bio na snazi. S druge strane, druga opcija, ona promene politike, sastojala se u izradi novog zakona koji bi uticao na bolju kontrolu i nadzor nad igrama na sreću i pozitivno uticao na ekonomski razvoj zemlje. Na kraju, treća opcija je predviđala mere koje bi uticale na promenu pristupa primeni kroz medijske kampanje za poboljšanje percepcije javnosti o igrama na sreću, kao i memorandum o saradnji između nadležnih organa.
208. U Koncept dokumentu o igrama na sreću istaknuti su problemi koji su karakterisali Zakon br. 04/L-080 o Igrama na Sreću, konkretnije povećanje neformalne ekonomije i utaja poreza, koji su direktno proistekli zbog toga što se zakon nije pravilno primenjivao u praksi.
209. Ipak, u ovom slučaju, Sud smatra da kontrola tržišta i regulisanje pravila u vezi igara na sreću od strane države predstavlja legitiman cilj u javnom interesu sa ciljem smanjenja problema koji su karakterisali Zakon br. 04/L-080 o Igrama na Sreću, konkretnije povećanje neformalne ekonomije i utaja poreza, koji su direktno proistekli zbog toga što se zakon nije pravilno primenjivao u praksi. Sud podseća da, državni organi uživaju široko polje slobodne procene kako u pogledu izbora sredstava primene, tako i u pogledu utvrđivanja da li su posledice primene opravdane u opštem interesu kako bi se postigao cilj datog zakona (vidi predmet ESLJP-a, *Beyeler protiv Italije*, citiran gore, stav 112).
210. Na kraju, Sud zaključuje bez obzira što legitimni cilj osporenog zakona nije jasno naznačen od strane Skupštine prilikom donošenja osporenog zakona da je Skupština Republike Kosovo težila legitimnom cilju prilikom donošenja osporenog Zakona.

(4) da li je smetnja ili mešanje u mirno uživanje imovine bilo proporcijalno odnosno bilo srazmerno

211. Kako bi bilo u skladu s opštim pravilom utvrđenim u prvoj rečenici prvog stava člana 1. Protokola br. 1, mešanje u pravo na mirno uživanje „imovine“, osim što mora biti propisano zakonom i u javnom interesu, mora postići „pravičnu ravnotežu“ između zahteva opšteg interesa zajednice i uslova zaštite temeljnih prava pojedinca (vidi predmete ESLJP-a, *Beyeler protiv Italije*, citiran gore stav 107.; *Ališić i drugi protiv Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Srbije, Slovenije i Bivše jugoslavenske republike Makedonije*, citiran gore, stav 108).

212. Drugim rečima, u predmetima koji uključuju navodnu povredu člana 1. Protokola br. 1, Sud mora utvrditi je li zbog aktivnosti ili neaktivnosti države dotična osoba morala snositi ne srazmeran i prekomeran teret. Pri ocenjivanju usklađenosti s tim zahtevom, Sud mora sprovesti sveobuhvatno ispitivanje različitih interesa o kojima je reč, imajući u vidu činjenicu da je Konvencija namenjena zaštiti prava koja su „praktična i učinkovita“. U tom kontekstu treba naglasiti da je nesigurnost - bila ona zakonodavna, administrativna ili posljedica prakse koju primenjuju vlasti - faktor koji je potrebno uzeti u obzir pri ocenjivanju postupanja države (vidi predmet ESLJP-a, *Broniowski protiv Poljske*, citiran gore, stav 151.)
213. Potraga za ovom ravnotežom sadržana je u celoj Konvenciji te se odražava i u strukturi člana 1. Protokola br. 1 (vidi predmete ESLJP-a *Sporrong i Lönnroth protiv Švedske*, citirana gore, stav 69.; *Brumărescu protiv Rumunije*, br. 28342/95, presuda od 28. oktobra 1999, stav 78; *Saliba protiv Malte*, citiran gore, stav 36).
214. Pitanje je li postignuta pravična ravnoteža postaje relevantno tek nakon što se utvrdi da je predmetno mešanje bilo u javnom interesu, da je udovoljilo zahtevu zakonitosti i da nije bilo proizvoljno (vidi predmete ESLJP-a, *Iatridis protiv Grčke*, citiran gore, stav 58.; *Beyeler protiv Italije*, citiran gore, stav 107).
215. To je pitanje najčešće presudno za utvrđivanje je li došlo do povrede člana 1. Protokola br. 1. Sud obično provodi detaljnu analizu zahteva proporcionalnosti za razliku od nešto ograničenijeg preispitivanja toga je li mešanje bilo u javnom interesu.
216. Svrha testa proporcionalnosti jest prvo utvrditi kako je i u kojoj meri bilo ograničeno ostvarivanje prava podnosioca zahteva na koje pravo je uticalo mešanje kojem se prigovara te koje su štetne posledice ograničenja nametnutog ostvarivanju prava podnosioca zahteva u njegovoj situaciji. Nakon toga, taj se uticaj upoređuje s važnošću javnog interesa zbog kojeg je došlo do mešanja.
217. Sud pri tom ispitivanju uzima u obzir brojne faktore. Ne postoji utvrđena lista tih faktora. Oni se razlikuju od jednog do drugog predmeta, ovisno o činjeničnom stanju predmeta i prirodi dotičnog mešanja. Faktori i činjenice koje sud uzima u obzir prilikom testa mogu biti sledeći; a) proceduralni faktori, b) odabir mera c) materijalna pitanja relevantna za test pravične ravnoteže, d) pitanja u odnosu na podnosioca zahteva e) naknada za mešanje u vlasništvo kao element pravične ravnoteže.
218. U konkretnom slučaju, Sud primećuje da je podnosilac zahteva imao važeću licencu i dozvolu za rad, sa rokom važenja od 8. avgusta 2018. godine do 9. avgusta 2019. godine.
219. Dalje, sud primećuje da je došlo do mešanja u mirno uživanje imovine odnosno mere kontrole korišćenja imovine podnosiocu zahteva na osnovu “odluka-obaveštenje” Direkcije za igre na sreću PUK-a [sa referentnim br. ATK/DLF07/18-2019] od 3. maja 2019. godine, kojom je podnosiocu zahteva naloženo da mu se “*ODUZIMA licencu br. 35/2017 izdatu 12.10.2017. godine, subjektu “CO-COLINA” D.O.O. sa FB. 600241963*” kao i dozvola, važeće do 9. avgusta 2019. godine.
220. Potom, Sud utvrđuje da su “odluka-obaveštenje” Direkcije za igre na sreću PUK-a [sa referentnim br. ATK/DLF07/18-2019] od 3. maja 2019. godine kao i odlukom PUK-a br. 238/2019 od 4. jula 2019. godine, potvrđene presudom [A. br. 1861/2019] Osnovnog suda, presudom [AA. br. 242/2021] Apelacionog suda i presudom [ARJ. UZVP br. 83/2021] Vrhovnog suda.

a) Proceduralni faktori

221. Iako član 1. Protokola br. 1. ne sadržava izričite proceduralne pretpostavke, tumači se tako da znači da se osobama pogođenim nekom merom koja predstavlja mešanje u njihovu „imovinu“ mora pružiti razumna prilika da svoje argumente iznesu nadležnim vlastima u svrhu delotvornog osporavanja tih mera, tvrdeći, ovisno o slučaju, da su nezakonite ili da predstavljaju proizvoljno i nerazumno postupanje (vidi predmete ESLJP-a, *G.I.E.M. S.R.L. i drugi protiv Italije*, br. 1828/06, presuda od 28 juna 2018, stav 302.; *AGOSI protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 9118/80, presuda od 24 oktobra 1986, stav 55. i 58. - 60).
222. Relevantno je pitanje jesu li vlasti pažljivo ispitale glavne tvrdnje podnosioca zahteva (vidi predmete ESLJP-a, *Megadat.com SRL protiv Moldavije*, citirana gore stav 74.; *Bistrović protiv Hrvatske*, br. 25774/05, presuda od 31 avgusta 2007, stav 37).
223. Što se tiče proceduralnih faktora, Sud primećuje da je podnosilac zahteva imao mogućnost da osporava odluku, i to najpre pred drugostepenim organom PUK-a, i kasnije u redovnom sudskom postupku pred Osnovnim, Apelacionim i Vrhovnim sudom, tako da je podnosilac zahteva imao razumnju priliku da svoje argumente iznesu nadležnim vlastima u svrhu delotvornog osporavanja tih mera, tvrdeći, ovisno o slučaju, da su nezakonite ili da predstavljaju proizvoljno i nerazumno postupanje (vidi predmet ESLJP-a, *G.I.E.M. S.R.L. i drugi protiv Italije*, napred citiran, stav 302).
224. Međutim, Sud primećuje da je osnovni navod podnosioca zahteva pred redovnim sudovima bio da je član 1 osporenog Zakona protivustavan i da je došlo do povrede prava na imovinu podnosiocu zahteva odnosno do povrede člana 46 Ustava, takođe podnosilac zahteva je zahtevao da u slučaju nedoumice redovni sudovi upute predmete Ustavnom sudu na ocenu ustavnosti.
225. Najpre, Sud primećuje, što se tiče zahteva podnosioca za upućivanje pitanja Ustavnom sudu, Osnovni sud je obrazložio sledeće:
- “Navodi da je primenjena odredba člana 1. Zakona br. 06/L-155 o zabrani igara na sreću u suprotnosti sa specifičnim normama Ustava Republike Kosovo, odnosno članom 46. Ustava, koji garantuje zaštitu imovine, i članom 1. Protokola br. 1 Evropske konvencije o osnovnim slobodama, kao i odlukama Evropskog suda za ljudska prava [ESLJP], Sud u postupku upravnog spora ne može dati ocenu u vezi sa navodima da je Zakon br. 06/L-155 o zabrani igara na sreću u suprotnosti sa normama Ustava Republike Kosovo i drugim međunarodnim aktima, stoga, sud na sudskoj raspravi nije usvojio predlog ovlašćenog zastupnika tužioca da se ovaj sud tokom postupka u upravnom sporu obrati Ustavnom sudu Republike Kosovo radi ocene usaglašenosti predmetnog zakona sa Ustavom Republike Kosovo”.*
226. Dalje, Sud primećuje da, u vezi sa navodom podnosioca zahteva o primeni člana 1. osporenog zakona u suprotnosti sa Ustavom, u obrazloženju Apelacionog suda je navedeno sledeće:

“Dok su navodi da je primenjena odredba člana 1. Zakona br. 06/L-155 o zabrani igara na sreću u suprotnosti sa posebnim normama Ustava Republike Kosovo, konkretno članom 46. Ustava koji garantuje zaštitu imovine i članom 1. Protokola 1 Evropske konvencije o osnovnim slobodama, kao i odlukama Evropskog suda za osnovne slobode, prvostepeni sud u postupku upravnog spora s pravom nije

mogao dati ocenu u vezi s tim, tako da pravilno prvostepeni sud na ročištu nije usvojio njegov predlog da se ovaj sud u toku postupka u upravnom sporu obrati Ustavnom sudu Republike Kosovo radi ocene saglasnosti predmetnog zakona sa Ustavom Republike Kosovo. Stoga, veće ovog suda ocenjuje da je prvostepeni sud pravilno odlučio kada se oslonio na odredbe ZUS-a, Zakon br. 06/L-155 o zabrani igara na sreću i Zakon br. 04/L-102 o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-222 o poreskoj upravi i postupcima”.

227. Na kraju što se tiče zahteva podnosioca zahteva da se obrati Ustavnom sudu, Vrhovni sud je naveo:

“Članom 15. Zakona o upravnim sporovima je propisano da se upravni spor ne može voditi protiv akata donetih u stvarima u kojima je sudska zaštita obezbeđena van upravnog spora, protiv akata donetih u stvarima o kojima se po odredbi zakona ne može voditi upravni spor, protiv upravnih akata koji sadrže opštu obavezu donesenih od strane upravnih organa, osim kada povređuju zakonska prava stranke. U ovom slučaju, sudovi niže instance se prema odredbama ovog zakona nisu mogli baviti pitanjem ustavnosti Zakona o zabrani igara na sreću br. 06/L-155, jer to može biti predmet za razmatranje samo u Ustavnom sudu Kosova”.

Iz svega rečenog, Vrhovni sud je utvrdio da su navodi u zahtevu tužioca za vanredno preispitivanje sudske odluke neosnovani, jer nemaju uticaja na utvrđivanje činjeničnog stanja osim onoga što je drugostepeni sud utvrdio. Prema oceni ovog suda, pobijana presuda drugostepenog suda je jasna i razumljiva. U obrazloženju pobijane presude postoji mnogo razloga u vezi sa odlučujućim činjenicama koje prihvata i ovaj sud. Sud nalazi da je materijalno pravo pravilno primenjeno i da zakon nije povređen na štetu tužioca.”

228. Sud primećuje da nijedan od nižestepeni sudovi nije prihvatio zahtev podnosioca za upućivanje predmeta Ustavnom sudu. Sud dalje primećuje da su Osnovni i Apelacioni sud utvrdili da u postupku upravnog spora nisu mogli da daju ocenu o ustavnosti osporenog zakona sa Ustavom, dok je Vrhovni sud naglasio da niže stepeni sudovi nisu mogli da se bave ocenom ustavnosti osporenog zakona, jer bi to pitanje moglo biti predmet razmatranja samo pred Ustavnim sudom.
229. Iz svega gore navedenog Sud zaključuje da tokom celog postupka pred redovnim sudovima podnosilac zahteva nije dobio adekvatne i obrazložene odgovore na dva glavna pitanja koje je tokom celog postupka podnosilac zahteva navodio: (i) redovni sudovi nisu dovoljno pažljivo ispitali glavne tvrdnje podnosioca zahteva koje su se odnosile na povredu prava na imovinu; kao i (ii) zahtev podnosioca da u slučaju sumnje predmet bude upućen na ocenu ustavnosti Ustavnom Sudu. (vidi predmet ESLJP-a, Megadat.com SRL protiv Moldavije, citiran gore stav 74.; Bistrović protiv Hrvatske, citiran gore, stav 37).
230. Stoga, Sud zaključuje da što se tiče proceduralnih faktora, podnosilac zahteva je imao razumnu priliku da svoje argumente iznese nadležnim vlastima u svrhu delotvornog osporavanja tih mera, tvrdeći, ovisno o slučaju, da su nezakonite ili da predstavljaju proizvoljno i nerazumno postupanje. Međutim, u toku postupka, redovni sudovi nisu dovoljno pažljivo ispitali glavne tvrdnje podnosioca zahteva koje su se odnosile na povredu prava na imovinu, kao i zahtev podnosioca da u slučaju sumnje predmet bude upućen na ocenu ustavnosti Ustavnom Sudu.

b) Odabir mera

231. Jedan je od elemenata testa pravične ravnoteže je i pitanje jesu li postojale druge, manje nametljive mere koje su javne vlasti razumno mogle primeniti pri ostvarivanju javnog interesa. Međutim, moguće postojanje takvih mera samo po sebi ne čini sporno zakonodavstvo neopravdanim. Pod uslovom da zakonodavna vlast ostane unutar okvira svoje slobode procene, nije na Sudu da odredi je li to zakonodavstvo bilo najbolje rešenje za rešavanje problema ili je zakonodavna vlast svoje diskreciono ovlašćenje trebala primeniti drugi način (vidi predmete ESLJP-a, *James i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, citirana gore, stav 51.; *Koufaki i Adedy protiv Grčke*, br. 57657/12, odluka od 07 maja 2013, stav 48.).
232. Relevantno može biti i pitanje je li se isti cilj mogao postići manje invanzivnim mešanjem u prava podnosioca zahteva i jesu li vlasti ispitale mogućnost primene tih manje nametljivih rešenja (vidi predmete ESLJP-a, *OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos protiv Rusije*, br. 14902/04, presuda od 08 marta 2012, stavovi 651. - 654.; *Vaskrsić protiv Slovenije*, br. 31371/12, presuda od 25 jula 2017 stav 83).
233. U slučaju pred sobom, Sud ocenjuje da je mešanje u imovinu, odnosno mera kontrole korišćenja imovine, bila trenutna, koja je zahtevala prekid poslovne delatnosti podnosioca zahteva i da drugih alterantivnih mera nije bilo u ovom slučaju podnosioca zahteva, jer je nakon stupanja na snagu osporenog Zakona i kao posledica obaveštenja PAK-a kao mere sprovođenja, podnosilac zahteva bio prinuđen da prekine svoju privrednu delatnost sa trenutnim efektom, suočavajući se pritom sa teškim i nesrazmernim teretom.
234. Nadalje, Sud se poziva i na odgovor koji je dostavio Ustavni sud Austrije preko Foruma Venecijanske komisije u vezi sa zahtevom *KI136/19*, gde je naveo da je 2006. godine odlučio da zakonska odredba, kojom se odmah, bez prelaznog perioda, uvodi zahtev za izdavanje licence za kompanije koje se bave kladenjem predstavlja nesrazmerno mešanje u pravo na poslovanje i da je samim tim neustavna (vidi, slučaj Suda *KI136/19*, podnosilac *Co Colina*, rešenje o neprihvatljivosti od 17. maja 2021. godine, stav 69).
235. Stoga, Sud zaključuje da drugih alterantivnih mera nije bilo, onih koje su, manje nametljive mere a koje su javne vlasti razumno mogle primeniti pri ostvarivanju javnog interesa. Sud zaključuje da se isti cilj mogao postići putem nekog manjeg mešanja u prava podnosioca zahteva, kao i da vlasti nisu ispitale mogućnost primene tih manje nametljivih rešenja.

c) Materijalna pitanja relevantna za test pravične ravnoteže

236. U određenim slučajevima, test pravične ravnoteže uključuje pitanje je li država u dovoljnoj meri uzela u obzir posebne okolnosti predmeta, uključujući pitanje da li su mere kontrole „imovine“ ili dela imovine uticale na vrednost ili pogodnosti dela koji nije obuhvaćen merama koji pripada podnosiocu zahteva (vidi predmete ESLJP-a, *Azas protiv Grčke*, br. 50824/99, presuda od 21 maja 2002, stavovi 51. - 53.; *Interoliva ABEE protiv Grčke*, br. 58642/00, presuda od 10 oktobra 2003, stavovi 31. - 33).
237. Sud primećuje da u konkretnom slučaju sud primećuje da imamo u pitanju mere kontrole „imovine“, s obzirom da je podnosiocu zahteva oduzeta važeća licenca i dozvola za rad, ali nije bilo oduzimanja imovine, kao što su lokali podnosioca zahteva, aparati za igre na sreću i ostala oprema koja je neophodna za obavljanje gara na sreću.
238. Stoga, Sud zaključuje da bez obzira što nije došlo do oduzimanja imovine, već mera kontrole „imovine“, podnosilac zahteva je oduzimanjem važeće licence i dozvole za rad,

pretrpeo umanjenu vrednosti delova imovine koji nisu obuhvaćeni merama, zato što su isti izgubili svoju osnovnu funkciju koju su imali dok je postojala licenca.

d) Pitanja u odnosu na podnositelja zahteva

239. Jedan je od značajnih faktora pri provođenju testa ravnoteže na temelju člana 1. Protokola br. 1 EKLJP-a i pitanje je li podnosilac zahteva pokušao iskoristiti neku manjkavost ili rupu u pravnom poretku (vidi predmete *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society i Yorkshire Building Society protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 117/1996/736/933-935, presuda od 23 oktobra 1997, stav 109). Slično tome, u slučaju ESLJP-a *G.I.E.M. S.R.L. i drugi protiv Italije*, Sud je napomenuo da se stepen krivice ili nemara podnositelja zahteva ili, u najmanju ruku, odnos između njihovog ponašanja i predmetnog dela može uzeti u obzir kako bi se ocenilo je li oduzimanje bilo razumno (vidi slučaj ESLJP-a, *G.I.E.M. S.R.L. i drugi protiv Italije*, citirano iznad, stav 301).
240. Što se tiče ovog faktora Sud nema nikakvu informaciju ni od PAK-a niti od redovnih sudova niti pak od Skupštine Kosova da je podnosilac zahteva prekršio neku normu, bio kažnjavan ili pokušao da iskoristi neku manjkavost ili rupu u pravnom poretku. (vidi predmet ESLJP-a, *OGIS-Institut Stanislas, OGEK Saint-Pie X i Blanche de Castille i drugi protiv Francuske*, br. 42219/98 et 54563/00, presuda od 27 oktobra 2004, stavovi 69. i 71.).
241. Stoga Sud zaključuje da podnosilac zahteva nije pokušao iskoristiti neku manjkavost ili rupu u pravnom poretku, da mu nije utvrđena krivica ili nemara podnosioca zahteva da na nelegalan način koristi licencu kako bi sud ocenio da je mera kontrole korišćenja imovine bila neophodna.

e) Naknada za mešanje u vlasništvo kao element pravične ravnoteže

242. Uslovi naknade su bitni za ocenu pravične ravnoteže te, posebno, pitanja da li osporena mera nameće nerazuman teret podnosiocu zahteva (vidi predmete ESLJP-a, *Sveti Manastiri protiv Grčke*, br. 13092/87; i 13984/88, presuda od 09 decembra 1994 aplikacija stav 71.; *Platakou protiv Grčke*, br. 38460/97, presuda od 05 septembra 2001, stav 55.). Uzimanje imovine bez plaćanja iznosa razumnog u odnosu na njezinu vrednost obično će predstavljati ne razumno mešanje, a potpuni nedostatak naknade može se smatrati opravdanim na temelju članka 1. Protokola br. 1 EKLJP-a samo u izuzetnim okolnostima.
243. Što je razumno zavisi će o okolnostima određenog predmeta, ali pri određivanju iznosa naknade primenjuju se široka sloboda procene. Ovlašćenje Suda za preispitivanje ograničena je na utvrđivanje je li izbor uslova naknade izvan slobode procene države u tom području (vidi predmet ESLJP-a, *James i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, napred citiran, stav 54.). Sud će poštovati procenu zakonodavne vlasti u pogledu naknade za mešanja u pravo na mirno uživanje „imovine“ osim ako je očigledno bez razumne osnove (vidi predmet ESLJP-a *Lithgow i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br 9006/80; 9262/81; 9263/81; 9265/81; 9266/81; 9313/81; 9405/81, presuda od 08 jula 1986, stav 122.).
244. U konkretnom slučaju, Sud primećuje da je do mera kontrole imovine došlo bez ikakve naknade za podnosioca zahteva. Mere kontrole imovine bez plaćanja iznosa razumnog u odnosu na njezinu vrednost obično će predstavljati ne razumno mešanje, a potpuni nedostatak naknade može se smatrati opravdanim na temelju članka 1. Protokola br. 1 EKLJP-a samo u izuzetnim okolnostima

245. Prema ESLJP-a, na osnovu pravnih sistema država ugovornica uzimanje imovine u javnom interesu bez plaćanja naknade tretira kao opravdano samo u izuzetnim okolnostima koje nisu relevantne za sadašnje svrhe. Što se člana 1 (P1-1) tiče, zaštita prava svojine koje ono pruža bila bi u velikoj meri iluzorna i neefikasna u odsustvu bilo kakvog ekvivalentnog principa. (vidi predmet ESLJP-a, *Lithgow i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, napred citiran, stav 122).
246. Stoga, Sud zaključuje da je do mešanja u mirno uživanje imovine podnosioca zahteva došlo bez plaćanja ikakve nadoknade podnosiocu zahteva i bez mogućnosti da na osnovu osporenog zakona istu zahteva, zbog toga nije postignuta „pravična ravnoteža” između zahteva opšteg interesa zajednice i zahteva zaštite osnovnih prava pojedinca.

Zaključak u vezi pravične ravnoteže

247. Stoga, u vezi faktora koji se uzimaju u obzir da bi se utvrdilo da li je bilo proporcionalnosti pri mešanju u pravo na mirno uživanje imovine podnosioca zahteva, Sud zaključuje:
- a) da što se tiče proceduralnih faktora da je podnosilac zahteva imao razumnu priliku da svoje argumente iznese nadležnim vlastima u svrhu delotvornog osporavanja tih mera, tvrdeći, ovisno o slučaju, da su nezakonite ili da predstavljaju proizvoljno i nerazumno postupanje. Međutim da u toku postupka redovni sudovi nisu dovoljno pažljivo ispitali glavne tvrdnje podnosioca zahteva koje su se odnosile na povredu prava na imovinu, kao i zahtev podnosioca da u slučaju sumnje predmet bude upućen na ocenu ustavnosti Ustavnom Sudu.
 - b) da drugih alterativnih mera nije bilo, onih koje su, manje nametljive mere a koje su javne vlasti razumno mogle primeniti pri ostvarivanju javnog interesa. Sud zaključuje da se isti cilj mogao postići putem nekog manjeg mešanja u prava podnosioca zahteva, kao i da vlasti nisu ispitalle mogućnost primene tih manje nametljivih rešenja
 - c) da bez obzira što nije došlo do oduzimanja imovine, već mera kontrole „imovine”, podnosiocu zahteva je oduzimanjem važeće licence i dozvole za rad, umanjena vrednost delova imovine koji nisu obuhvaćeni merama, zato što su isti izgubili svoju osnovnu funkciju koju su imali dok je postojala licenca.
 - d) da podnosilac zahteva nije pokušao iskoristiti neku manjkavost ili rupu u pravnom poretku, da mu nije utvrđena krivica ili nemara da na nelegalan način koristi licencu kako bi sud ocenio da je mera kontrole korišćenja imovine, opozivanja licence, bila neophodna.
 - e) da je do mešanja u mirno uživanje imovine podnosioca zahteva došlo bez plaćanja ikakve nadoknade podnosiocu zahteva i bez mogućnosti da na osnovu osporenog zakona istu zahteva, zbog toga nije postignuta „pravična ravnoteža” između zahteva opšteg interesa zajednice i zahteva zaštite osnovnih prava pojedinca.
248. Sud skreće pažnju na slučaj ESLJP-a, *Megadat.Com SRL protiv Moldavije*, u kojem je ESLJP ocenio da je mera koju su državni organi preduzeli protiv kompanije koja je pružala internet usluge, bila toliko stroga da je dotična kompanija bila prinuđena da zatvori posao i da proda svu svoju imovinu u veoma kratkom roku (vidi, slučaj ESLJP-a, *Megadat.com SRL protiv Moldavije*, citirano iznad, stav 69).
249. Na kraju, Sud primećuje da je odluka o oduzimanju licence bila trenutna i da nije previđala nikakvu kompenzaciju ili prelazni period koji bi omogućio podnosiocu zahteva da nastavi da obavlja svoju privrednu delatnost.

250. Sa svega napred navedenog, Sud zaključuje da u svetlu preovlađujućih okolnosti slučaja i prethodno opisanih ocena, mešanje u mirno uživanje imovine u slučaju podnosioca zahteva nije bilo proporcionalno jer je isti imao legitimna očekivanja da će za period za koji je ima važeću licencu i dozvolu za rad, moći da obavlja svoju privrednu delatnost i da mirno uživa imovinu.
251. Stoga, Sud utvrđuje da sve odluke redovnih sudova u slučaju podnosioca zahteva povređuju pravo podnosioca na mirno uživanje imovine, zagarantovano članom 46. Ustava i članom 1. Protokola br. 1 EKLJP, odnosno na obavljanje svoje delatnosti i to za period od dana oduzimanja licence odnosno dana 10 maja 2019 godine pa sve dok je imao važeću licencu, odnosno do 9. avgusta 2019. godine.

Povodom navoda o povredi (II) člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP;

252. Sud najpre podseća da podnosilac zahteva navodi da mu je odlukama redovnih sudova povređeno pravo na pravično i nepristrasno suđenje, zagarantovano članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP.
253. Podnosilac zahteva navodi da su redovni sudovi trebalo da se izjasne da li su osporeni zakon i dotično obaveštenje PAK-a ustavni ili u suprotnom, da se obrate Ustavnom sudu za tumačenje. Shodno tome, prema podnosiocu zahteva, uprkos njegovom specifičnom zahtevu, redovni sudovi nisu postupili u skladu sa članom 31. Ustava kako bi rešili i obrazložili sve žalbe stranaka u postupku.
254. U prilog ovom navodu, podnosilac zahteva naglašava da Vrhovni sud uopšte nije ispitao njegov navod o povredi Ustava, konkretno člana 46. [Zaštita imovine] Ustava, kao rezultat ukidanja licence. S tim u vezi, podnosilac zahteva izjavljuje sledeće:

“Vrhovni sud je u suprotnosti sa članom 102. Ustava, koji kaže da oni postupaju u skladu sa Ustavom i zakona, članom 113. tačka 8, naglasio, na nezapamćen način, da “sudovi niže instance nisu mogli da se bave ustavnošću Zakona o zabrani igara na sreću br. 06/L-155, jer to može da bude predmet za razmatranje samo za Ustavni sud Kosova”, već je odbio da se obrati Ustavnom sudu u skladu sa članom 113.8 Ustava. Kada smo pokrenuli sudski postupak, bili smo svesni da Zakon zabranjuje igre na sreću od dana stupanja na snagu, tako da je odluka PUK-a bila zakonski utemeljena, ali smo zatražili ocenu ustavnosti zabrane naše delatnosti/licence uprkos tome što smo imali važeću licencu. Jedini navodi pred ovim sudskim instancama bili su da su obaveštenje PAK-a i Zakon o zabrani igara na sreću u suprotnosti sa članom 46. Ustava, ali nismo dobili nikakav odgovor od njih. Znači, Osnovni sud, Apelacioni sud i Vrhovni sud su nam morali reći da su Obaveštenje PAK-a i Zakon ustavni, ili da se obrate Ustavnom sudu radi tumačenja. Nijedno nisu uradili uprkos specifičnom zahtevu koji smo imali, iako prema članu 31. oni imaju obavezu da razmotre i obrazlože sve žalbe stranaka u postupku, pozivajući se na zakonske i ustavne odredbe”.

255. Kako bi ispitao navode podnosioca zahteva u vezi sa povredom člana 46. [Zaštita imovine] Ustava, Sud će prethodno pod (C.1.) podsetiti na, sadržaj člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP; potom će pod (C.2.) predstaviti opšta načela na osnovu sudske prakse Suda i sudske prakse ESLJP-a koja se odnose na pravno obrazloženu sudsku odluku. Nakon ove analize, Sud će pod (C.3.) opšta načela koja proizilaze iz sudske prakse Suda i sudske prakse ESLJP-a primeniti na okolnosti konkretnog slučaja.

(B.1.) sadržaj člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP

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.*

[...]

Evropska konvencija o ljudskim pravima

Član 6.

(Pravo na pravično suđenje)

1. *Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona. Presuda se izriče javno, ali se štampa i javnost mogu isključiti s celog ili s dela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne bezbednosti u demokratskom društvu, kada to zahtevaju interesi maloletnika ili zaštita privatnog života stranaka, ili u meri koja je, po mišljenju suda, nužno potrebna u posebnim okolnostima kada bi javnost mogla da naškodi interesima pravde.*

Osnovna načela obrazložene sudske odluke

256. *Jemstva utvrđena u članu 6. stav 1. obuhvataju i obavezu sudova da navedu dovoljna obrazloženja svojih odluka (vidi, predmet ESLJP H. protiv Belgije, br 8950/80, presuda od 30 novembra 1987, stav 53). Obrazložena odluka pokazuje strankama da je njihov predmet zaista razmotren.*
257. *Iako domaći sud ima određeno unutrašnje polje slobodne procene kada je reč o prihvatanju argumenata i odlučivanju o prihvatljivosti dokaza, on je u obavezi da svoje postupke opravda tako što će obrazložiti sve svoje odluke (vidi, predmete ESLJP, Suominen protiv Finske, br.37801/97, presuda od 24 jula 2003, stav 36; kao i predmet Carmel Saliba protiv Malte, br. 24221/13, presuda od 24 aprila 2017, stav 73).*
258. *Niži sud ili organ vlasti, zauzvrat, moraju dati takve razloge i obrazloženja koji omogućavaju strankama da efikasno i delotvorno iskoriste svako postojeće pravo na žalbu (vidi predmet ESLJP-a Hirvisaari protiv Finske, br. 49684/99, presuda od 25 decembra 2001, stav 30).*
259. *Član 6. stav 1. obavezuje sudove da obrazlože svoje odluke, ali se on ne može tumačiti u tom smislu da nalaže da sud iscrpno odgovori na svaki izneti argument (vidi, predmet ESLJP-a, Van de Hurk protiv Holandije, br. 16034/90, presuda od 19 aprila 1994, stav*

61; García Ruiz protiv Španije, br. 30544/96, presuda od 29 januara 1999, stav 26; Perez protiv Francuske, br. 47287/99, presuda od 12 februara 2004, stav 81).

260. Od prirode same odluke koju sud donosi zavisi da li je Sud dužan da je obrazloži i o tome se može odlučivati samo u svetlu okolnosti datog predmeta: neophodno je da se, *inter alia*, uzmu u obzir različite vrste podnesaka koje stranka može da podnese sudu, kao i razlike koje postoje između pravnih sistema država u pogledu zakonskih odredaba, običajnih pravila, pravnih stanovišta i prezentiranja i izrade presuda (vidi predmete ESLJP, Ruiz Torija protiv Španije, br. 18390/91, presuda od 09 decembra 1994, stav 29; Hiro Balani protiv Španije, br. 18064/91, presuda od 9 decembra 1994, stav 27).
261. Međutim, ako je podnesak jedne stranke odlučujući za ishod postupka, on zahteva da se na njega konkretno i neodložno odgovori (vidi predmete ESLJP-a Ruiz Torija protiv Španije, citirana gore, stav 30; Hiro Balani protiv Španije, citirana gore, stav 28)
262. Stoga su domaći sudovi dužni:
- (a) da ispitaju najvažnije argumente stranaka (vidi predmete ESLJP-a Buzescu protiv Rumunije, br. 61302/00, presuda od 24 avgusta 2005, stav 67; Donadze protiv Gruzije, br. 74644/01, presuda od 7 juna 2006, stav 35);
 - (b) da s posebnom pažnjom i revnošću ispitaju izjašnjenja koja se tiču prava i sloboda zagarantovanih Ustavom, EKLJP i protokolima uz nju (vidi predmete Fabris protiv Francuske, napred citiran, stav 72; presudu Wagner i J.M.W.L. protiv Luksemburga, br. 76240/01, presuda od 28 septembra 2007, stav 96).
263. Član 6. stav 1. ne nalaže da Vrhovni sud pruži iscrpnije obrazloženje onda kada jednostavno primenjuje određenu zakonsku odredbu o pravnom osnovu za odbacivanje žalbe zato što ta žalba nema izgleda za uspeh (vidi predmete ESLJP-a Burg i drugi protiv Francuske, br. 34763/02, odluka od 28 januara 2003, ; Gorou protiv Grčke (br. 2), br. 12686/03, odluka od 20 marta 2009, stav 41).
264. Slično tome, u predmetu u kome se radi o zahtevu da se odobri da se izjavi žalba, što je preduslov za postupak pred višim sudom, kao i za moguće donošenje presude, član 6. stav 1. ne može da se tumači u tom smislu da nalaže da se iscrpno obrazloži odluka kojom se odbacuje zahtev za izjavljivanje žalbe (vidi predmete ESLJP-a Kukkonen protiv Finske (br. 2), br. 47628/06, presuda od 13 aprila 2009, stav 24; Bufferne protiv Francuske, br. 54367/00, odluka od 26 februara 2002).
265. Osim toga, kada odbije žalbu, apelacioni sud može, u načelu, jednostavno da prihvati obrazloženje odluke koje je naveo niži sud (vidi predmet ESLJP-a, García Ruiz protiv Španije, citiran gore stav 26; nasuprot tome vidi, Tatishvili protiv Rusije, br. 1509/02, presuda od 9 jula 2007, stav 62). Međutim, pojam pravičnog postupka podrazumeva da se domaći sud koji je za svoje odluke naveo šturo obrazloženje, bilo tako što je ponovio obrazloženja koja je prethodno dao niži sud ili na neki drugi način, u stvari bavio bitnim pitanjima u okviru svoje nadležnosti, što znači da nije jednostavno i bez dodatnog truda prihvatio zaključke koje je doneo niži sud (vidi predmet ESLJP-a Helle protiv Finske, br. (157/1996/776/977), presuda od 19 decembra 1997, stav 60). Taj zahtev je utoliko važniji ukoliko stranka u sporu nije imala mogućnost da svoju argumentaciju iznese usmeno u postupku pred domaćim sudom.
266. Međutim, apelacioni sudovi (u drugom stepenu) koji imaju nadležnost da odbace neosnovane žalbe i da rešavaju činjenična i pravna pitanja u parničnom postupku, dužni

su da obrazlože zbog čega su odbili da odlučuju o žalbi (vidi predmet ESLJP-a *Hansen protiv Norveške*, br. 15319/09 presuda od 2 januara 2015, stavovi 77–83).

267. Osim toga, ESLJP nije utvrdio da je povređeno pravo u predmetu u kome nije dato konkretno izjašnjenje o tvrdnji koja se odnosila na jedan nebitan aspekt predmeta, to jest na nedostatak potpisa i pečata, što je greška više formalne nego materijalne prirode i ta greška je odmah ispravljena (vidi predmet ESLJP-a *Mugoša protiv Crne Gore*, br. 76522/12, presuda od 21 septembra 2016, stav 63).

(B.3.). Primena gore navedenih načela na konkretan slučaj

268. Oslanjajući se na pomenuta načela, Sud ocenjuje da shodno sudskoj praksi ESLJP-a, redovni sudovi dužni su da sa posebnom pažnjom ispituju navode koji se nadovezuju sa Ustavom zagarantovanim pravima i slobodama (vidi predmete ESLJP-a, *Fabris protiv Francuske*, gore citiran, stav 72; *Vagner i J.M.V.L. protiv Luksemburga*, gore citiran, stav 96).
269. Dalje, Sud se takođe poziva na svoju sudsku praksu, odnosno predmet *KI207/19*, kojim je ustanovljeno da redovni sudovi mogu da upute predmet pred Ustavnim sudom ili da odluče da sami tumače da li je zakonska norma u skladu sa Ustavom (vidi predmet Suda, *KI207/19*, podnosilac *NISMA Socialdemokrate, Aleanca Kosova e Re i Partia e Drejtësisë*, presuda od 10. decembra 2020. godine, stav 137). U tom pogledu, Sud je naglasio sledeće:

"Shodno tome, Sud objašnjava da, u pogledu saglasnosti zakonskih normi sa ustavnim normama, ako se određeno ustavno pitanje pokrene u predmetima pred redovnim sudovima, prema članu 113.8 Ustava i kada redovni sudovi nisu sigurni u ustavnost zakonske norme, odnosno imaju "sumnje" u pogledu njihove ustavnosti, oni mogu uputiti predmet pred Ustavnom sudu na osnovu člana 113.8 Ustava – ali nemaju ustavnu obavezu da to nužno urade. S druge strane, Sud može odlučiti da ne uputi predmet Ustavnom sudu kada u konkretnom slučaju može protumačiti tu normu u saglasnosti sa Ustavom ili direktno primeniti ustavnu normu. U ovom slučaju, redovni sud koji ima predmet pred sobom, uz dovoljno adekvatno obrazloženje, može direktno primeniti normu ustavnog ranga i ukloniti normu zakonskog ranga za konkretni predmet koji se nalazi pred njim."

270. U konkretnom predmetu, Sud primećuje da je osnovni navod podnosioca zahteva pred redovnim sudovima bio da je član 1 osporenog zakona protivustavan i da je došlo do povrede prava na imovinu podnosiocu zahteva odnosno do povrede člana 46 Ustava, takođe podnosilac zahteva je zahtevao da u slučaju nedoumice redovni sudovi upute predmete Ustavnom sudu na ocenu ustavnosti.
271. Najpre, sud primećuje, što se tiče zahteva podnosioca za upućivanje pitanja Ustavnom sudu, Osnovni sud je obrazložio sledeće:

"Navodi da je primenjena odredba člana 1. Zakona br. 06/L-155 o zabrani igara na sreću u suprotnosti sa specifičnim normama Ustava Republike Kosovo, odnosno članom 46. Ustava, koji garantuje zaštitu imovine, i članom 1. Protokola br. 1 Evropske konvencije o osnovnim slobodama, kao i odlukama Evropskog suda za ljudska prava [ESLJP], Sud u postupku upravnog spora ne može dati ocenu u vezi sa navodima da je Zakon br. 06/L-155 o zabrani igara na sreću u suprotnosti sa normama Ustava Republike Kosovo i drugim međunarodnim aktima, stoga, sud na sudskoj raspravi nije usvojio predlog ovlašćenog zastupnika tužioca da se ovaj sud tokom postupka u upravnom sporu obrati Ustavnom sudu Republike

Kosovo radi ocene usaglašenosti predmetnog zakona sa Ustavom Republike Kosovo”.

272. Dalje, Sud primećuje da, u vezi sa navodom podnosioca zahteva o primeni člana 1. osporenog zakona u suprotnosti sa Ustavom, u obrazloženju Apelacionog suda je navedeno sledeće:

“Dok su navodi da je primenjena odredba člana 1. Zakona br. 06/L-155 o zabrani igara na sreću u suprotnosti sa posebnim normama Ustava Republike Kosovo, konkretno članom 46. Ustava koji garantuje zaštitu imovine i članom 1. Protokola 1 Evropske konvenciju o osnovnim slobodama, kao i odlukama Evropskog suda za osnovne slobode, prvostepeni sud u postupku upravnog spora s pravom nije mogao dati ocenu u vezi s tim, tako da pravilno prvostepeni sud na ročištu nije usvojio njegov predlog da se ovaj sud u toku postupka u upravnom sporu obrati Ustavnom sudu Republike Kosovo radi ocene saglasnosti predmetnog zakona sa Ustavom Republike Kosovo. Stoga, veće ovog suda ocenjuje da je prvostepeni sud pravilno odlučio kada se oslonio na odredbe ZUS-a, Zakon br. 06/L-155 o zabrani igara na sreću i Zakon br. 04/L-102 o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-222 o poreskoj upravi i postupcima”.

273. Na kraju što se tiče zahteva podnosioca zahteva da se obrati Ustavnom sudu, Vrhovni sud je naveo:

“Članom 15. Zakona o upravnim sporovima je propisano da se upravni spor ne može voditi protiv akata donetih u stvarima u kojima je sudska zaštita obezbeđena van upravnog spora, protiv akata donetih u stvarima o kojima se po odredbi zakona ne može voditi upravni spor, protiv upravnih akata koji sadrže opštu obavezu donesenih od strane upravnih organa, osim kada povređuju zakonska prava stranke. U ovom slučaju, sudovi niže instance se prema odredbama ovog zakona nisu mogli baviti pitanjem ustavnosti Zakona o zabrani igara na sreću br. 06/L-155, jer to može biti predmet za razmatranje samo u Ustavnom sudu Kosova”.

Iz svega rečenog, Vrhovni sud je utvrdio da su navodi u zahtevu tužioca za vanredno preispitivanje sudske odluke neosnovani, jer nemaju uticaja na utvrđivanje činjeničnog stanja osim onoga što je drugostepeni sud utvrdio. Prema oceni ovog suda, pobijana presuda drugostepenog suda je jasna i razumljiva. U obrazloženju pobijane presude postoji mnogo razloga u vezi sa odlučujućim činjenicama koje prihvata i ovaj sud. Sud nalazi da je materijalno pravo pravilno primenjeno i da zakon nije povređen na štetu tužioca.”

274. Sud primećuje da nijedan od nižestepenih sudova nije prihvatio zahtev podnosioca za upućivanje predmeta Ustavnom sudu. Sud dalje primećuje da su Osnovni i Apelacioni sud utvrdili da u postupku upravnog spora nisu mogli da daju ocenu o ustavnosti osporenog zakona sa Ustavom, dok je Vrhovni sud naglasio da niže stepeni sudovi nisu mogli da se bave ocenom ustavnosti osporenog Zakona, jer bi to pitanje moglo biti predmet razmatranja samo pred Ustavnim sudom.
275. Iz svega gore navedenog Sud zaključuje da tokom celog postupka pred redovnim sudovima podnosilac zahteva nije dobio adekvatne i obrazložene odgovore na dva glavna pitanja koje je tokom celog postupka podnosilac zahteva navodio, redovni sudovi nisu dovoljno pažljivo ispitali glavne tvrdnje podnositelja zahteva koje su se odnosile na povredu prava na imovinu, kao i zahtev podnosioca da u slučaju sumnje predmet bude upućen na ocenu ustavnosti Ustavnom Sudu. (vidi predmet ESLJP-a, Megadat.com)

SRL protiv Moldavije, citiran gore stav 74.; Bistrović protiv Hrvatske, citiran gore, stav 37).

276. U predmetu ispred nas, Sud konstatuje da redovni sudovi niti su prihvatili predlog podnosioca zahteva da u slučaju sumnje predmet bude upućen na ocenu ustavnosti Ustavnom Sudu ovaj zahtev je bio odlučujući za ishod postupka, on zahteva da se na njega konkretno i neodložno odgovori (vidi predmete ESLJP-a Ruiz Torija protiv Španije, citirana gore, stav 30; Hiro Balani protiv Španije, citirana gore, stav 28), nisu dovoljno pažljivo ispitali glavne tvrdnje podnosioca zahteva koje su se odnosile na povredu prava na imovinu što je bio najvažniji argument stranaka (vidi predmete ESLJP-a Buzescu protiv Rumunije, br. 61302/00, presuda od 24 avgusta 2005, , stav 67; Donadze protiv Gruzije, br. 74644/01, presuda od 7 juna 2006, stav 35). Shodno tome, Sud konstatuje da je došlo do povrede člana 31. Ustava u smislu člana 6. EKLJP-a.
277. Stoga, Sud utvrđuje da osporene presude [ARJ. UZVP. br. 83/2021] Vrhovnog suda u vezi sa presudom [AA. br. 242/2021] Apelacionog suda i presudom [A. br. 1861/21] Osnovnog suda, povređuju pravo podnosioca zahteva na pravično i nepristrasno suđenje zagarantovano članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP-a.

Povodom navoda o povredi (III) člana 54. [Sudska zaštita prava] Ustava u vezi sa članom 13. EKLJP

278. Pored toga, Sud podseća da podnosilac zahteva, osim navoda o povredi člana 46 i 31, takođe navodi i povredu člana 54. Ustava u vezi sa članom 13. EKLJP. Međutim, Sud primećuje da se ovaj navod poklapa i povezan je sa navodima koje je podnosilac zahteva pokrenuo o povredi člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP-a.
279. Sud, s obzirom na to da je već utvrdio da ukidanje važeće licence podnosioca zahteva na osnovu osporenog zakona kao i sve odluke redovnih sudova u slučaju podnosioca zahteva povređuju pravo podnosioca zahteva na mirno uživanje imovine, zagarantovano članom 46. Ustava i članom 1. Protokola br. 1 EKLJP, kao i pravo na pravično i nepristrasno suđenje, iz člana 31. Ustava i člana 6. EKLJP-a, Sud smatra da nema potrebe za razmatranjem navoda podnosioca zahteva o povredi člana 54. Ustava i člana 13. EKLJP-a.

Pravno dejstvo presude

280. Povodom dejstva ove Presude, Sud naglašava da iz objektivnih razloga i u interesu pravne sigurnosti, ova presuda proizvodi pravno dejstvo samo između stranaka u postupku i ne može proizvesti retroaktivno pravno dejstvo u odnosu na druga fizička i pravna lica koja su obavljala delatnost igara na sreću.
281. SA druge strane, u odnosu na podnosioca predstavke, Sud pojašnjava da je utvrdio povredu člana 46. [Zaštita imovine] Ustava, u vezi sa članom 1. Protokola br. 1 (Zaštita imovine) EKLJP-a i člana 31 [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6 (Pravo na pravično suđenje) EKLJP-a samo u vezi sa sudskim odlukama u vezi sa opozivanjem licence podnosioca zahteva pre nego što je ista trebala da istekne dana 09. avgusta 2019. godine.
282. Međutim, Sud nema zakonska ovlašćenja da dodeljuje bilo koju vrstu ili način naknade za slučajeve u kojima utvrdi povredu odgovarajućih ustavnih odredbi, kao u ovom slučaju (vidi, s tim u vezi, takođe slučajeve Suda KI10/18, podnosilac zahteva *Fahri Deçani*, Presuda od 8. oktobra 2019. godine, stav 119; KI108/18, podnositeljka zahteva

Blerta Morina, citirano iznad, stav 196; kao i vidi slučaj, KI113/21 podnositeljka zahteva *Bukurije Haxhimurati*, Presuda od 20. decembra 2021. godine, stav 148).

283. U svakom slučaju, to ne podrazumeva da je ova presuda prosto deklarativna i bez efekta, podnosilac zahteva u postupku pred redovnim sudovima može zahtevati pravično obeštećenje zbog povrede ustavnih prava koja su utvrđena u ovoj Presudi, uključujući i u pogledu eventualne naknade za vreme trajanja koje je podnosilac zahteva imao važeću dozvolu, odnosno od 10. maja 2019. godine, kada je počelo dejstvo opozivanja licence, do 09. avgusta 2019. godine, kada je podnosiocu zahteva istekla licenca za obavljanje njegovih delatnosti.

Zahtev za privremenu meru

284. Sud podseća da podnosilac zahteva takođe traži od Suda da donese odluku o uvođenju privremene mere radi suspenzije dejstava osporenog zakona i obaveštenja PUK-a.
285. Sud je prethodno zaključio da odluke redovnih sudova u slučaju podnosioca zahteva povređuju pravo podnosioca zahteva na mirno uživanje imovine, zagarantovano članom 46. Ustava i članom 1. Protokola br. 1 EKLJP, kao i pravo na pravično i nepristrasno suđenje, iz člana 31. Ustava i člana 6. EKLJP-a
286. Stoga, Sud, na osnovu svega napred navedenog i u skladu sa članom 27.1 [Privremene mere] Zakona i pravilom 57. [Donošenje odluke o privremenim merama] Poslovnika, utvrđuje da je zahtev za privremenu meru bespredmetan i da se kao takav odbija.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članom 21.4 i 113.7 Ustava, članovima 20. 27. i 47. Zakona i u skladu sa pravilom 59 (1) Poslovnika, dana 8. februara 2023. godine, jednoglasno

ODLUČUJE

- I. DA PROGLASI zahtev prihvatljivim;
- II. DA UTVRDI da presuda Vrhovnog suda [ARJ. UZVP. br. 83/2021] od 7. septembra 2021. godine u vezi sa Presudom Apelacionog suda [AA. br. 242/2021] od 8. juna 2021. godine i Presudom Osnovnog suda u Prištini [A. br. 1861/21] od 9. februara 2021. godine nije u saglasnosti sa članom 46. [Zaštita imovine] Ustava u vezi sa članom 1. Protokola br. 1 (Zaštita imovine) EKLJP.
- III. DA UTVRDI da presuda Vrhovnog suda [ARJ. UZVP. br. 83/2021] od 7. septembra 2021. godine u vezi sa Presudom Apelacionog suda [AA. br. 242/2021] od 8. juna 2021. godine i Presudom Osnovnog suda u Prištini [A. br. 1861/21] od 9. februara 2021. godine nije u saglasnosti sa članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) EKLJP-a.
- IV. DA UKINE presudu Vrhovnog suda [ARJ. UZVP. br. 83/2021] od 7. septembra 2021. godine i presudu Apelacionog suda [AA. br. 242/2021] od 8. juna 2021. godine i presudu Osnovnog suda u Prištini [A. br. 1861/21] od 9. februara 2021. godine;
- V. DA ODBIJE zahtev za privremenu meru;
- VI. DA DOSTAVI ovu presudu stranama i u skladu sa članom 20.4 Zakona, objavi istu u Službenom listu
- VII. DA PROGLASI da ova presuda stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac

Radomir Laban

Radomir Laban

Predsednica Ustavnog suda

Gresa Caka-Nimani

Gresa Caka-Nimani

