



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

Priština, dana 15. juna 2023. godine
Br. ref.: MK 2213/23

PODUDARNO MIŠLJENJE

sudije

RADOMIR LABAN

u

slučaju br. KO139/21

Podnosilac

Fadil Nura i 9 drugih poslanika

Ocena ustavnosti odluke br. 08-V-040 Skupštine Republike Kosovo od 21. jula 2021. godine o razrešenju članova Odbora Železničkog regulativnog organa

Iskazujući na početku svoje poštovanje prema mišljenju većine sudija da u ovom slučaju, oporena Odluka Skupštine br. 08-V-036 nije u nesaglasnosti sa članom 65.9 [Nadležnosti Skupštine].

Međutim, Ja kao sudija pojedinac imam podudarno mišljenje u vezi zaključka većine i sa mišljenjem većine se ne slažem . Ja se slažem sa stavom većine da Odluka Skupštine br. 08-V-036 nije u nesaglasnosti sa članom 65.9 [Nadležnosti Skupštine] ali takođe smatram je sud bio u obavezi da odgovori na sve navode podnosioca zahteva i da iste konstatuje u dispozitivu presude jer samo dispozitiv presude obavezuje sve pojedince i pravna lica da isti poštuju.

Ja kao sudija se slažem sa činjeničnim stanjem kako je izneto i predstavljeno u presudi i isto činjenično stanje prihvatam kao tačno. Takođe, Ja kao sudija se slažem sa načinom kako su navodi podnosioca izneti i predstavljeni u presudi i iste prihvatam kao tačne.

Međutim Ja se ne slažem sa pravnom analizom u vezi prihvatljivosti predmeta i stavom većine u vezi navoda podnosioca zahteva o povredi članova 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], članom 7. [Vrednosti], članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], članom 32. [Pravo na pravno sredstvo], članom 54. [Sudska zaštita prava], , kao i članom 142. [Nezavisne agencije] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav).

Zbog gore navedenog, a u skladu sa Pravilima 62 i 63 Poslovnika o radu Ustavnog Suda Ja ću u cilju što lakšeg i jasnijeg praćenja i obrazlaganja podudarnog mišljenja **(I)** izvršiti ocenu prihvatljivosti, u vezi sa tvrdnjama koje se tiču povrede prava iz Poglavlja II Ustava, odnosno članova 31, 32 i 54 Ustava; **(II)** izvršiti ocenu ustavnosti, u vezi sa tvrdnjama koje se tiču povrede prava člana 142. [Nezavisne agencije] Ustava; **(III)** Izneti ocena ustavnosti, u vezi sa tvrdnjama koje se tiču povrede prava članova 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], članom 7. [Vrednosti] Ustava; **(IV)** izneti zaključak u vezi sa navodnim povredama prava podnosioca zahteva zagaranovanih članom 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], članom 7. [Vrednosti], članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], članom 32. [Pravo na pravno sredstvo], članom 54. [Sudska zaštita prava], , kao i članom 142. [Nezavisne agencije] Ustava

(I) Ocena prihvatljivosti, u vezi sa tvrdnjama koje se tiču povrede prava iz Poglavlja II Ustava, odnosno članova 31, 32 i 54 Ustava

1. Najpre , ocenjujući kriterijume prihvatljivosti i ocenjujući tvrdnje podnosilaca zahteva, da su osporenom odlukom povređena ustavna prava razrešenih članova Odbora ŽRO-a iz Poglavlja II Ustava, oceniti suštinu navoda iznetih o svakom od odgovarajućih članova Ustava.
2. Podsećam da, između ostalog, podnosioci zahteva tvrde da se osporenom odlukom Skupštine krše prava zagaranovana Poglavljem II Ustava za razrešene članove Odbora ŽRO-a, iz sledećih razloga:

U vezi sa tvrdnjom o povredi člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava

3. U suštini, podnosioci zahteva tvrde da je osporenom odlukom povređeno pravo razrešenih članova Odbora ŽRO-a, zagaranovano članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava jer, prema podnosiocima zahteva, Skupština nije dala mogućnost razrešenim članovima Odbora ŽRO-a da budu saslušani u vezi sa razlozima njihovog razrešenja, a pobijana odluka nije dovoljno obrazložena.

U vezi sa tvrdnjom o povredi člana 32. [Pravo na pravno sredstvo], u vezi sa članom 54. [Sudska zaštita prava] Ustava

4. U vezi sa ovom tvrdnjom, podnosioci zahteva ističu da je osporenom odlukom povređeno pravo razrešenih članova Odbora ŽRO-a, zagaranovano članom 32. [Pravo na pravno sredstvo] i članom 54. [Sudska zaštita prava] Ustava, ističući da „pravni poredak Kosova ne nudi delotvorna pravna sredstva da razrešeni članovi Odbora ŽRO zaštite svoja prava“.

5. Što se tiče gore navedenih tvrdnji podnosilaca zahteva da su osporenim odlukom povređena osnovna prava i slobode iz Poglavlja II Ustava, odnosno člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], člana 32. [Pravo na pravno sredstvo] kao i člana 54. [Sudska zaštita prava], Sud podseća da podnosioci predstavke osporavaju odluku [br. 08-V-040] Skupštine od 21. jula 2021. godine, kojom su razrešeni članovi Odbora ŽRO-a.
6. Podsećam, u pogledu kriterijuma za ocenu ustavnosti „zakona“ koji je usvojila Skupština i „odluke“ usvojene od strane Skupštine, u smislu člana 113.5, naglašavam da se osporavanje ustavnosti zakona koji je usvojila Skupština znatno razlikuje od osporavanja ustavnosti odluke. Ova razlika se sastoji upravo u činjenici šta utvrđuje sadržaj akta, odnosno koje su pravne posledice koje proizvodi akt Skupštine, odnosno da li sadržaj akta Skupštine pogađa opšti javni interes ili individualna ustavna prava.
7. Dakle, ono što Sud je morao oceniti u odnosu na tvrdnje podnosilaca zahteva o povredi prava i sloboda iz Poglavlja II Ustava, jeste pitanje kakve je pravne posledice osporena odluka Skupštine proizvela po podnosiocu zahteva i da li na njih utiče ova odluka, da bi dalje procenio da li takvi navodi spadaju u delokrug primene člana 113.5 Ustava.
8. Smisao iznošenja povreda u odnosu na materijalne aspekte akta Skupštine se mora sagledavati od slučaja do slučaja, ocenjujući kakve je posledice proizveo njegov sadržaj, čiji interes je pogođen osporenim aktom. Norma zakona po svom sadržaju može biti u suprotnosti sa ustavnim normama, isto kao što i akt Skupštine po svom sadržaju može pogađati opšte javne interese ili individualna prava.
9. Primećujem da su osporenim odlukom Skupštine razrešeni članovi Odbora ŽRO-a, te u ovim okolnostima, Sud nalazi da su poslednje pomenuti direktno individualno pogođeni osporenim odlukom.
10. Stoga, iz navedenog, u okolnostima konkretnog slučaja, ocenjujem da su razrešeni članovi ŽRO-a, direktno pogođeni osporenim odlukom.
11. Primećuje da navodi podnosilaca zahteva da su osporenim aktom Skupštine povređena ustavna prava članova Odbora ŽRO-a, zagarantovana članovima 31, 32. i 54. Ustava, pokreću ustavna pitanja, ali u okolnostima ovog konkretnog slučaja, ne iz stava 5. člana 113. Ustava, jer se osporeni akt kvalifikuje kao pravni akt koji pogađa samo individualna prava, u konkretnom slučaju individualna prava članova Odbora ŽRO-a, a ne opšti javni interes.
12. U tom kontekstu, podnosioci zahteva tvrde da su članovima Odbora ŽRO-a povređena njihova individualna prava, jer „pravni poredak Kosova ne nudi delotvoran pravni lek za razrešene članove Odbora ŽRO-a da bi zaštitili njihova prava“. S tim u vezi, podnosioci zahteva ističu da razrešeni članovi Odbora ŽRO-a ne mogu pokrenuti postupak u Osnovnom sudu, tvrdeći da, prema važećem zakonu o upravnom sporu, odluka Skupštine nije upravni akt, već akt ustavnog organa koji podleže kontroli ustavnosti.

13. Prilikom ispitivanja gore pomenutog navoda, ocenjujem da se ne treba apriori podrazumevati da su članovi Odbora ŽRO-a kao posebna zakonska kategorija izuzeti od obaveze da u redovnim postupcima iscrpe sva delotvorna pravna sredstva protiv osporenog akta Skupštine zbog toga što, kao što je prethodno objašnjeno, isti direktno pogađa njihova ustavna prava.
14. Primećuje da podnosioci zahteva nisu argumentovali da postoji praksa redovnih sudova slična okolnostima konkretnog slučaja, u kojoj pojedinci nisu bili u mogućnosti da osporavaju odluke Skupštine koje proizvode individualne pravne posledice.
15. Dalje i u vezi sa ovim, primećujem da u operativnom delu osporene odluke nije izričito utvrđeno da je protiv te odluke zabranjena žalba, niti korišćenje bilo kakvog pravnog sredstva, a štaviše, osporena odluka ne sadrži nikakvu pravnu pouku za stranke koje su njome pogođene.
16. Pored toga, pregledom spisa predmeta nema informacije o tome da li su razrešeni članovi Odbora ŽRO-a pokrenuli postupke pred nadležnim organima radi osporavanja odluke Skupštine kojom su razrešeni sa svojih položaja u Odboru ŽRO-a.
17. U tom smislu, na osnovu ustavnih normi, u svojoj praksi, a pozivajući se na načela utvrđena od strane ESLJP-a, podsećam da naše zakonodavstvo ne predviđa izričito izuzimanje ove kategorije pojedinaca koji obavljaju javne funkcije, da ne traže sudsku zaštitu svojih prava pred redovnim sudovima. Štaviše, njihovo pravo na delotvoran pristup pravdi proističe iz Ustava, čak i ako to nije izričito utvrđeno zakonom (vidi, analogno, ESLJP, predmet [*Vilho Eskelinen i drugi protiv Finske*](#), br. 63235/00, presuda od 19. aprila 2007. godine, stav 62, i slučaj Suda KI214/21, sa podnosiocem zahteva *Avni Kastrati*, presuda od 7. decembra 2022. godine, stav 125).
18. Takođe, podsećam da Zakon br. 03/L-202 o upravnim sporovima (u daljem tekstu: ZUS) pruža delotvorna pravna sredstva za rešavanje slučajeva ove kategorije javnih funkcionera. U tom smislu, Sud prvo naglašava da je sama svrha ZUS-a kao zakona, kako je utvrđena u članu 2. [Svrha] ta da obezbedi sudsku zaštitu prava i interesa fizičkih lica i ostalih stranaka, kojima su prava i interesi prekršeni: (i) individualnim aktima; ili (ii) postupanjem organa javne uprave. Nadalje, u članu 3. stav 1.1 ZUS-a je utvrđeno da organe javne uprave čine organi centralne uprave, dok stav 1.2 istog člana kvalifikuje kao upravni akt svaku odluku upravnog organa donetu nakon upravnog postupka u vršenju javnih ovlašćenja i koja direktno i indirektno zadire u zakonom priznata prava, slobode ili interese fizičkih i pravnih lica. Osim odredbe kojom se utvrđuje svrha zakona, konkretnije član 10. ZUS-a, između ostalog, predviđa mogućnost pokretanja upravnog spora protiv akata za koje fizičko ili pravno lice smatra da je njima povređeno neko njegovo pravo ili pravni interes (vidi, KI214/21, gore citiran, stavovi 115 i 116).
19. U ovom kontekstu, se pozivam i na praksu Ustavnog suda Republike Albanije, odnosno na Odluku istog br. 29/09, od 21. oktobra 2009. godine, sa podnosiocem: *Grupa od 30 poslanika Skupštine Albanije*, preko koje je, između ostalog, traženo i da se poništi Odluka Skupštine [br. 190] od 16. juna 2008.

godine, zbog nedavanja saglasnosti za imenovanje g. Z.P, za člana Vrhovnog suda. Da bi utvrdio svoju nadležnost, sud je procenio, da li je pred njim predmet ustavne kontrole akt normativnog karaktera i da li njegove namere pokreću pitanja sukoba nadležnosti između centralnih ili lokalnih organa. U svetlu okolnosti slučaja, predmetni sud je utvrdio: „Sud je ranije izrazio da u suđenjima apstraktne prirode nije nadležan da kontroliše dela individualne prirode. S obzirom da odluka Skupštine, koja je predmet preispitivanja, odražava volju Skupštine da ne da saglasnost za imenovanje člana Vrhovnog suda, Sud prihvata da ovaj akt ima individualni karakter. U ovim okolnostima, Sud smatra da nije nadležan da kontroliše odluku Skupštine br. 190, od 16.06.2008. godine. U zaključku, Sud zaključuje da se zahtev koji je pokrenula grupa od najmanje jedne petine poslanika (1/5) odnosio na poništenje odluke Skupštine br. 190 od 16.06.2008. treba ukinuti zbog **nedostatka legitimiteta podnosioca zahteva i nenadležnosti ovog suda.**

20. Stoga, a na osnovu napred navedenog, smatram da navod podnosioca zahteva o tome da se članovima Odbora ŽRO-a ne pružaju delotvorna sredstva za ostvarivanje svojih građanskih prava, ne stoji i nije objektivno opravdan jer nijedna zakonska i ustavna odredba ne zabranjuje članovima poslednje pomenutih pravo da traže pravnu zaštitu svojih prava u redovnom postupku, onako kako je to utvrđeno članom 54. Ustava.
21. Prema tome, Sud utvrđuje da zahtev podnosioca zahteva u odnosu na povrede individualnih prava članova Odbora ŽRO-a, zagarantovanih članovima 31, 32. i 54. Ustava, ne ispunjava uslove prihvatljivosti za dalje razmatranje merituma zahteva iz razloga što podnosioci zahteva nisu dokazali da važeće zakonodavstvo izuzima ovu kategoriju javnih funkcionera od obaveze da traže pravnu zaštitu pred redovnim sudovima. Shodno tome, nije ispunjen uslov iscrpljivanja delotvornih pravnih sredstava u odnosu na ovaj deo zahteva.
22. Dakle, na osnovu gore navedenog, Sud utvrđuje da podnosioci zahteva nisu ovlašćena strana da bi osporili ustavnost osporenog akta, u vezi sa ljudskim pravima koja su zagarantovana iz poglavlja II Ustava, prema članu 113.5 Ustava, kao što i članovi Odbora ŽRO-a ne mogu biti oslobođeni ustavne obaveze da iscrpe sva delotvorna pravna sredstva predviđena zakonima na snazi u redovnom postupku, kako to zahteva stav 7. člana 113. Ustava.

(II) Ocena ustavnosti, u vezi sa tvrdnjama koje se tiču povrede prava člana 142. [Nezavisne agencije] Ustava

23. Najpre, podsećam da povodom navoda o povredi člana 142. [Nezavisne agencije] Ustava, podnosioci zahteva u suštini tvrde:
 - a) da je na osnovu Zakona o železnici, ŽRO nezavisan organ i samim tim ulazi u grupu institucija predviđenih u Poglavlju XII Ustava i spada u delokrug primene člana 142. Ustava „koji uređuje nezavisne agencije“; i
 - b) da osporenom odlukom, Skupština nije ispoštovala nezavisnost ŽRO-a kao nezavisne agencije ili institucije i da je razrešenjem svih članova Odbora kao

glavnog organa ŽRO-a blokirala njegov rad i funkcionisanje. Podnosioci zahteva tvrde da je na ovaj način narušena organizaciona i funkcionalna nezavisnost ŽRO-a.

24. Prvo naglašavam da je Ustav u svom Poglavlju XII nabrojao nezavisne institucije, uređujući njihovu ulogu i status. Isto tako, Ustav je u članu 142. predvideo mogućnost da Skupština zakonom osniva nezavisne agencije.
25. U tom smislu, Sud se poziva na nezavisne institucije iz Poglavlja XII [Nezavisne agencije] Ustava, konkretno na članove 132-135. [Uloga i nadležnosti Ombudsmana]; 136-138. [Stalni revizor Kosova]; 139. [Centralna izborna komisija]; 140. [Centralna banka Kosova] i 141. [Nezavisna komisija za medije].
26. Inače, primećujem da je takođe u Poglavlju XII, odnosno na osnovu člana 142. Ustava, Skupština ovlašćena da relevantnim zakonom osniva nezavisne agencije, koje će funkcionisati na osnovu takvog zakona. Naime, članom 142. Ustava je utvrđeno:

„Nezavisne agencije Republike Kosovo su one institucije koje je osnovala Skupština, na osnovu relevantnih zakona, koji regulišu osnivanje, funkcionisanje i njihova ovlašćenja. Nezavisne agencije vrše svoje funkcije nezavisno od svih ostalih organa ili vlasti Republike Kosovo“.

27. Podsećam da Ustav, u pogledu statusa, pravi razliku između institucija osnovanih po Ustavu, odnosno onih utvrđenih u Poglavlju XII Ustava i nezavisnih agencija osnovanih na osnovu člana 142. Ustava. Kada su u pitanju prve, ustavna uloga i ovlašćenja su izričito uređeni ustavnim odredbama, dok su, kada su u pitanju druge, njihove uloge i ovlašćenja utvrđeni zakonom (vidi, slučaj Suda KO171/18, podnosilac *Ombudsman*, presuda od 25. aprila 2019. godine, stav 157).
28. U svetlu prethodno izloženog, proizilazi da član 142. Ustava ne ovlašćuje Skupštinu Kosova da zakonom osniva druge nezavisne institucije sa istim statusom kao nezavisne institucije i agencije utvrđene u Poglavlju XII Ustava. Pored toga, podsećam da ni podnosilac zahteva, ni nadležna Skupštinska komisija nisu pružili relevantna i konkretna pojašnjenja da li ŽRO potpada pod delokrug primene člana 142. Ustava ili ne. Kao rezultat toga, Ja ću se prilikom ocene ovog konkretnog navoda ograničiti na nadzornu ulogu Skupštine, utvrđenu stavom 9. člana 65. Ustava, koji utvrđuje da ona „*vrši nadzor Vlade i ostalih javnih institucija, koje, na osnovu Ustava i zakona, podnose izveštaj Skupštini*“.
29. Povodom navoda podnosioca da Skupština nije poštovala nezavisnost ŽRO-a, kao nezavisne agencije i da je arbitrarno, razrešenjem svih članova Odbora kao glavnog organa ŽRO-a, blokirala njegov rad i funkcionisanje, podsećam da je Komisija Skupštine, nakon ocene Izveštaja o radu ŽRO-a, donela preporuku koja je sadržavala konstatacije o problemima železničkog sistema i pitanjima institucionalne odgovornosti ŽRO-a, sa predlogom za razrešenje članova Odbora ŽRO-a.

30. Nadalje, ocenjujem da je, kako je prethodno utvrdio, Skupština, na osnovu stava 9. člana 65. Ustava, vršila svoju nadležnost za nadzor nad javnim institucijama, koje ne osnovu Ustava ili zakona izveštavaju Skupštini.
31. U svetlu napred navedenog, ocenjujem da je Skupština, prilikom razrešenja članova Odbora ŽRO-a, postupala u svojoj nadzornoj ulozi, kako je to utvrđeno u stavu 9. člana 65. Ustava i članu 38. Zakona o železnici i da je stoga navod podnosioca o povredi člana 142. [Nezavisne agencije] Ustava, neosnovan na Ustavnim osnovama.

(III) Ocena ustavnosti, u vezi sa tvrdnjama koje se tiču povrede prava članom 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], i članom 7. [Vrednosti] Ustava

32. Primećujem da se suština navoda podnosioca zahteva o osporenom aktu Skupštine odnosi na način na koji je Skupština vršila svoju nadzornu nadležnost utvrđenu u stavu 9. člana 65. Ustava u odnosu na ŽRO, što je rezultiralo donošenjem osporene odluke, kojom je Skupština odlučila o razrešenju članova Odbora ŽRO-a.
33. Povodom ovih navoda, podsećam na relevantne delove opštih načela u pogledu načela podele vlasti utvrđenih praksom Suda, kao u slučaju KO219/19, u kojem je istaknuto da su načelo pravne sigurnosti i predvidljivosti bitne karakteristike zakona i sastavni deo ustavnog načela vladavine prava. Pravna sigurnost je jedan od glavnih stubova vladavine prava i zahteva, između ostalog, da pravila budu jasna i precizna i da teže tome da osiguraju da pravne situacije i odnosi ostanu predvidljivi. Predvidljivost pre svega zahteva da se pravna norma formuliše sa dovoljno tačnosti i jasnoće, kako bi se pojedincima i pravnim subjektima omogućilo da regulišu svoje ponašanje u skladu sa njom. Pojedinci i drugi pravni subjekti moraju tačno znati kako i u kojoj meri na njih utiče određena pravna norma i kako nova pravna norma menja njihov prethodni status ili situaciju predviđenu nekom drugom pravnom normom. Javni organi, prilikom izrade zakona, moraju uzeti u obzir i ova osnovna načela vladavine prava, kao važan deo ustavnog sistema Republike Kosovo.
34. Dalje Sud, kao što je istakao u svojoj sudskoj praksi, podseća da član 4. Ustava uređuje oblik vladanja i podelu vlasti, utvrđujući u stavu 2. člana 4. da je Skupština predstavnički organ naroda, a takođe i najviši državni organ koji sprovodi zakonodavnu vlast; da predsednik Republike Kosovo, prema stavu 3. člana 4. Ustava predstavlja jedinstvo naroda, a takođe je i predstavnik zemlje unutar i van zemlje, kao i garant demokratskog funkcionisanja državnih institucija; dok je Vlada Republike Kosovo, prema stavu 4. člana 4. Ustava, odgovorna za sprovođenje zakona i državne politike i podleže parlamentarnoj kontroli od strane Skupštine. Stoga načelo podele vlasti predstavlja osnovnu demokratsku vrednost i zasnovano na njemu je izgrađen i funkcioniše ustavni poredak Republike Kosovo (vidi slučaj KO43/19).
35. Uzimajući u obzir prethodno izloženo, i pozivajući se na navode podnosioca zahteva, Sud primećuje da se u konkretnom slučaju ne radi o okolnostima koje bi sadržavale pitanja koja se odnose na delokrug primene člana 4. i 7. Ustava,

pa se iz tog razloga smatram da su navodi podnosioca o povredi prava zagarantovanih članom 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], i članom 7. [Vrednosti] Ustava neosnovani na Ustavnim osnovama.

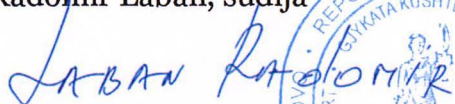
(IV) Zaključak u vezi sa navodnim povredama prava podnosioca zahteva

36. Na osnovu gore navedenog, i uzimajući u obzir razmatranja tvrdnji podnosioca u njegovom zahtevu:

- I. SMATRAM DA da je Sud trebao DA PROGLASI, zahtev neprihvatljivim za meritorno razmatranje navoda o povredi ustavnih prava članova Odbora Železničkog regulativnog organa, zagarantovanih članovima: 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] i 32. [Pravo na pravno sredstvo] u vezi sa članom 54. [Sudska zaštita prava] Ustava;
- II. SMATRAM DA da je Sud trebao DA PROGLASI, zahtev prihvatljivim za meritorno razmatranje navoda o članovima: 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], 7. [Vrednosti] i 65.9 [Nadležnosti Skupštine], kao i o članu 142. [Nezavisne agencije] Ustava;
- III. SMATRAM DA da je Sud trebao DA UTVRDI, da Odluka Skupštine br. 08-V-036 nije u nesaglasnosti sa članom 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], članom 7. [Vrednosti], članom 65.9 [Nadležnosti Skupštine], kao i o članom 142. [Nezavisne agencije] Ustava;

Podudarno mišljenje podneo sudija;

Radomir Laban, sudija



Dana 12 aprila 2023 godine u Prištini.

