



REPUBLIKA E KOSOVËS - REPUBLIKA KOSOVO - REPUBLIC OF KOSOVO

**GJYKATA KUSHTETUESE
USTAVNI SUD
CONSTITUTIONAL COURT**

Priština, dana 24. novembra 2023. godine
Ref.br.: AGJ 2297/23

PRESUDA

u

slučaju br. KO173/22

Podnositac

Arben Gashi i 9 (devet) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo

Ocena ustavnosti Zakona br. o8/L-179 o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

u sastavu:

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

Podnositac zahteva

- Zahtev je podnело deset (10) poslanika Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: Skupština), odnosno: Arben Gashi, Anton Quni, Armend Zemaj, Avdullah Hoti, Besian Mustafa, Driton Selmanaj, Doarsa Kica-Xhelili, Hykmete Bajrami, Valentina Bunjaku-Rexhepi i Vlora Dumoshi (u daljem tekstu: podnosioci zahteva ili poslanici podnosioci).

Osporeni zakon

2. Podnosioci zahteva osporavaju ustavnost Zakona br. o8/L-179 o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu (u daljem tekstu: osporeni zakon), usvojenog odlukom [br. o8-V-426] Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: Skupština) od 8. novembra 2022. godine.

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti osporenog zakona za koji podnosioci zahteva tvrde da nije u saglasnosti sa članom 7. [Vrednosti], članom 10. [Ekonomija] i stavovima 1. i 5. člana 119. [Osnovna načela] Poglavlja IX [Ekonomski odnosi] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav).
4. U kontekstu efekata podnošenja predmetnog zahteva Sudu, podnosioci zahteva, između ostalog, naglašavaju: *“S poštovanjem podsećamo Sud da je naše ovlašćenje da osporavamo ustavnost ovog Nacrtu zakona preventivne prirode, što znači da ga mi osporavamo pre nego što je stupio na snagu. Po takvom osnovu, Nacrt zakona je automatski u suspenzivnom dejstvu, što znači da – kakva je i konsolidovana praksa Ustavnog suda koja je izričito definisana u određenim slučajevima ocene ustavnosti zakona – Nacrt zakona se ne može uputiti Predsedniku Republike na proglašavanje ukazom i naravno ne počinje da teče rok za njegovo proglašenje ukazom [...]”*.
5. Takođe, podnosioci zahteva traže od Suda i da se uvede privremena mera, naglašavajući, između ostalog, da je uvođenje ove mere važno: *“iz sledeća tri osnovna razloga: prvo, zato što bi se privremenom merom sprečila šteta koja bi bila prouzrokovana sprovodenjem ovog nacrtu zakona, na taj način što bi prouzrokovala masivne poremećaje u ponudi u tržištu i što bi posledično rezultiralo stečajem velikog broja malih i srednjih trgovaca. Drugo, privremena mera bi sprečila primenu Nacrtu zakona o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu putem kojeg se pokušava da se privredi Kosova da centralistički karakter. Treće, zato što se ovim Nacrtom zakona narušava ustavni poredak kao odrednica za tržišnu privredu, a njegovo stupanje na snagu i eventualna primena mogli bi da proizvedu nepopravljive posledice po tržište i kosovske trgovce”*.

Pravni osnov

6. Zahtev je zasnovan na stavu 5. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] i stavu 2. člana 116. [Pravni efekat odluka] Ustava, članovima 22. (Procesuiranje podnesaka), 27. (Privremene mere), 42. (Tačnost podneska) i 43. (Rok) Zakona o Ustavnom суду Republike Kosovo br. o3/L-121 (u daljem tekstu: Zakon), kao i na pravilima 25. (Podnošenje zahteva i odgovora) i 72. (Zahtev u skladu sa stavom 5. člana 113. Ustava i članovima 42. i 43. Zakona) Poslovnika o radu Suda br. 01/2023 (u daljem tekstu: Poslovnik).
7. Dana 7. jula 2023. godine, Poslovnik o radu Ustavnog suda Republike Kosovo br. 01/2023 objavljen je u Službenom listu Republike Kosovo i stupio na snagu petnaest (15) dana nakon njegovog objavljivanja. Shodno tome, prilikom razmatranja zahteva, Ustavni sud se poziva na odredbe gore navedenog Poslovnika. S tim u vezi, shodno pravilu 78. (Prelazne odredbe) Poslovnika o radu br. 01/2023, izuzetno će pojedine odredbe Poslovnika o radu br. 01/2018, nastaviti da se primenjuju na predmete koji su registrovani u Sudu pre njegovog stavljanja van snage, samo ukoliko su i u meri u kojoj su povoljnije za stranke.

Postupak pred Sudom

8. Dana 16. novembra 2022. godine, podnosioci zahteva su podneli svoj zahtev Sudu.
9. Istog dana, predsednica Suda je odlukom [br. KSH. KO173/22] imenovala sudiju Remziju Istrefi-Peci za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Selvete Gërxhaliu-Krasniqi (predsedavajuća), Safet Hoxha i Nexhmi Rexhepi (članovi).
10. Dana 17. novembra 2022. godine, Sud je obavestio podnosioce o registraciji zahteva.
11. Istog dana, Sud je o registraciji zahteva obavestio i (i) predsednicu Republike Kosovo (u daljem tekstu: predsednica); (ii) predsednika Skupštine, kao i (iii) generalnog sekretara Skupštine, uz pojašnjenje da na osnovu stava 2. člana 43. (Rok) Zakona, “*ukoliko se neki zakon ili odluka usvojena od strane Skupštine Republike Kosovo ospori u skladu sa članom 113, stav 5 Ustava, takav zakon ili odluka se treba proslediti Predsedniku Republike Kosovo za objavljuvanje u skladu sa modalitetom određenim konačnom odlukom Ustavnog suda po pitanju ovog spora*”. Sud je, na osnovu gore navedene odredbe Zakona i svoje sudske prakse, podsetio da ova odredba podrazumeva da osporeni zakon ne može biti objavljen, stupiti na snagu, niti proizvoditi pravno dejstvo do konačne odluke Suda u vezi sa predmetom koji mu je podnet. Od predsednika Skupštine je takođe traženo da obavesti poslanike o tome da svoje komentare u vezi sa zahtevom podnositelja, ukoliko ih imaju, mogu da dostave u roku od 15 (petnaest) dana, odnosno do 2. decembra 2022. godine.
12. Istog dana, Sud je o registraciji zahteva obavestio i (i) premijera Republike Kosovo (u daljem tekstu: premijer); (ii) Instituciju ombudsmana Republike Kosovo (u daljem tekstu: ombudsman) i (iii) Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine (u daljem tekstu: MIPT), pri čemu ih je informisao da svoje komentare u vezi sa podnetim zahtevom, ukoliko ih imaju, mogu dostaviti Sudu u roku od petnaest (15) dana, odnosno do 2. decembra 2022. godine.
13. Dana 29. novembra 2022. godine, generalni sekretar Skupštine je dostavio Sudu dokument Pravne kancelarije, odnosno Odseka za pravo EU pri Kancelariji premijera pod naslovom “*Pravno mišljenje o usklađenosti sa pravnom tekovinom EU za Nacrt zakona o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije tržišta*” od 26. septembra 2022. godine, kao i dodatnu dokumentaciju koja se tiče postupka razmatranja i usvajanja osporenog zakona u Skupštini, i to: (i) Nacrt zakona o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu, procesiran od strane Vlade Republike Kosovo br. 08/L-179 od 3. oktobra 2022. godine; (ii) izveštaj Funkcionalne komisije za ekonomiju, industriju, preduzetništvo i trgovinu o razmatranju u načelu Nacrta zakona o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu, br. 08/2787/L-179 od 11. oktobra 2022. godine; (iii) transkript sa plenarne sednice u vezi sa prvim razmatranjem Nacrta zakona br. 08/L-179 o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu od 14. i 20. oktobra 2022. godine; (iv) deo transkripta sa plenarne sednice o izglasavanju u načelu Nacrta zakona br. 08/L-179 o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu od 27. oktobra 2022. godine; (v) odluku Skupštine Republike Kosovo o usvajanju u načelu Nacrta zakona br. 08/L-179 o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu br. 08-V-415 od 27. oktobra 2022. godine; (vi) odluku Skupštine Republike Kosovo o drugom razmatranju Nacrta zakona br. 08/L-179 o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu br. 08-V-414 od 27. oktobra 2022. godine, uz odstupanje od rokova predviđenih Poslovnikom Skupštine; (vii) zapisnik sa sednice Funkcionalne komisije za ekonomiju, industriju, preduzetništvo i trgovinu o

razmatranju u načelu Nacrta zakona br. 08/L-179 o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu od 11. oktobra 2022. godine; (viii) izveštaj sa amandmanima Funkcionalne komisije za ekonomiju, industriju, preduzetništvo i trgovinu prosleđen na razmatranje u stalnim komisijama br. 08/2912/L-179 od 1. novembra 2022. godine; (ix) dopunski izveštaj sa amandmanima Funkcionalne komisije za ekonomiju, industriju, preduzetništvo i trgovinu, prosleđen na razmatranje u stalnim komisijama br. 0812953/L-179 od 7. novembra 2022. godine; (x) zapisnike sa sednica Komisije za evropske integracije u vezi sa razmatranjem Nacrta zakona br. 08/L-179 o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu sa amandmanima Funkcionalne komisije od 3. i 8. novembra 2022. godine; (xi) zapisnik sa sednice Komisije za prava i interesе zajednica i povratak u vezi sa razmatranjem Dopunskog izveštaja o Nacrtu zakona br. 08/L-179 o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu sa amandmanima Funkcionalne komisije od 8. novembra 2022. godine; (x) zapisnike sa sednica Funkcionalne komisije za ekonomiju, industriju, preduzetništvo i trgovinu o drugom razmatranju Nacrta zakona br. 08/L-179 o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu sa amandmanima Funkcionalne komisije od 1, 7. i 8. novembra 2022. godine; (xi) konačni izveštaj sa amandmanima Funkcionalne komisije za ekonomiju, industriju, preduzetništvo i trgovinu, prosleđen na razmatranje i glasanje na plenarnoj sednici, br. 08/2961/L-179 od 8. novembra 2022. godine, zajedno sa Izveštajem Komisije za budžet, rad i transfere br. 08/2925/L-179 od 2. novembra 2022. godine; (xii) izveštaj Komisije za zakonodavstvo, mandate, imunitete, Poslovnik Skupštine i nadzor Agencije protiv korupcije br. 08/2921/L-179 od 2. novembra 2022. godine; (xiii) izveštaj Komisije za evropske integracije br. 08/2933/L-179 od 3. novembra 2022. godine; (xiv) izveštaj Komisije za prava i interesе zajednica i povratak br. 08/2960/L-179 od 8. novembra 2022. godine; (xv) transkript sa plenarne sednice o drugom razmatranju Nacrta zakona br. 08/L-179 o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu od 8. novembra 2022. godine; (xvi) odluku Skupštine o usvajajanju Zakona br. 08/L-179 o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu br. 08-V-426 od 8. novembra 2022. godine; i (xvii) Zakon br. 08/L-179 o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu.

14. Dana 2. decembra 2022. godine, ministarka MIPT-a, Rozeta Hajdari, dostavila je Sudu komentare u vezi sa zahtevom podnositelja zahteva.
15. Takođe, istog dana, Parlamentarna grupa Lëvizja VETËVENDOSJE! je preko poslanika Armenda Muje, dostavila Sudu odgovor na zahtev podnositelja zahteva.
16. Dana 16. decembra 2022. godine, sudska poslovna komisija je položio zakletvu pred predsednicom Republike Kosovo kada je i počeo njegov mandat u Sudu.
17. Dana 12. maja 2023. godine, Sud je radi pojašnjenja odgovora ministarke MIPT-a, poslao istoj novi zahtev za dostavljanje dodatnih informacija u vezi sa zahtevom KO173/22, u kome je, između ostalog, navedeno:

“Konkretnije, u trećem delu stava 17, Vi izjavljujete;

“[...]

Iz prethodno navedenog, konkretno u članu 8. stav 7. Nacrta zakona o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu je navedeno: “Svaka odluka doneta u skladu sa ovim zakonom mora biti

u skladu sa bilateralnim obavezama zaštite koje je Kosovo preuzele u okviru SSP-a i drugih međunarodnih sporazuma”.

Shodno tome, molimo Vas da odgovorite na sledeće pitanje:

- a) *Da li imate nešto da dodate u vezi sa pitanjem “bilateralnih obaveza zaštite”, koje je preuzela Republika Kosovo u okviru SSP-a? Molimo Vas da dostavite sve pisane i konkretnе dokumente, ukoliko ih imate, u vezi sa “bilateralnim obavezama zaštite” u okviru SSP-a, osim onih navedenih u dopisu [br. 7348-01] od 2. decembra 2022. godine?*
 - b) *Da jasno navedete koji su to “drugi međunarodni sporazumi” na koje se pozivate u delu stava 17. i da nam objasnите njihov uticaj na osporeni zakon. I u isto vreme molimo Vas da dostavite njihove pisane verzije (drugih međunarodnih sporazuma)?”.*
18. Dana 18. maja 2023. godine, Sud je primio odgovore ministarke MIPT-a.
19. Dana 24. maja 2023. godine, Sud je o dopisu koji je poslao MIPT-u i primljenim odgovorima, obavestio (i) predsednicu Republike; (ii) predsednika Skupštine; (iii) premijera; (iv) Instituciju ombudsmana, kao i (v) podnosioce zahteva, omogućivši im takođe da svoje dodatne komentare, ukoliko ih imaju, dostave Sudu do 31. maja 2023. godine.
20. Istog dana, Sud je poslao ministarki MIPT-a komentare koje je, dana 2. decembra 2022. godine, primio od Parlamentarne grupe Lëvizja VETËVENDOSJE!, preko poslanika, g. Armenda Muje, sa molbom da svoje komentare, ukoliko ih ima, dostavi Sudu do 31. maja 2023. godine.
21. Dana 31. maja 2023. godine, MIPT je dostavio svoje komentare Sudu u vezi sa komentarima koje je dostavila Parlamentarna grupa Lëvizja VETËVENDOSJE!.
22. Dana 6. jula 2023. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo preliminarni izveštaj koji je predložila sudija izvestilac i odlučilo da razmatranje zahteva odloži za jednu od narednih sednica nakon potrebnih dopuna.
23. Dana 8. novembra 2023. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno iznelo preporuku Sudu o prihvatljivosti zahteva. Istog dana, Sud je: (i) jednoglasno proglašio zahtev prihvatljivim; (ii) utvrdio, sa sedam (7) glasova „za“ i jedan (1) „protiv“, da stavovi 2 i 4 člana 4 (Osnovni proizvodi), stav 2 člana 5. (Privremene mere); stavovi 1, 2, 3, 4, 5, 6 i 9 člana 8. (Odlučivanje) i stav 2 člana 9 (Nadzor i sankcije) Zakona br. 08/L-179 o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu, nisu u saglasnosti sa stavom 1 člana 7. [Vrednosti], članom 10 [Ekonomija] i stavom 5 člana 119. [Osnovna Načela] Ustava Republike Kosovo; (iii) utvrdio, sa sedam (7) glasova „za“ i jedan (1) „protiv“, da član 10 (Stupanje na snagu) Zakona br. 08/L-179 o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu, nije u saglasnosti sa stavom 1 člana 7 [Vrednosti] i stavom 1 člana 119 [Opšta načela] Ustava Republike Kosovo; (IV) proglašio, sa sedam (7) glasova „za“ i jedan (1) „protiv“, ništavim, u celosti, Zakon br. 08/L-179 o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu; (v) odbio, jednoglasno, zahtev za privremenu meru.

Pregled činjenica

24. Dana 27. oktobra 2022. godine, Skupština je na plenarnoj sednici sa šezdeset tri (63) glasa za, usvojila u prvom čitanju Nacrt zakona br. o8/L-149 o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu.
25. Istog dana, Skupština Republike Kosovo je sa šezdeset tri (63) glasa za, takođe usvojila i predlog za odstupanje od proceduralnih rokova iz Poslovnika Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik Skupštine) na osnovu člana 123. (Odstupanje od proceduralnih rokova) Poslovnika Skupštine.
26. Dana 8. novembra 2022. godine, Skupština je na plenarnoj sednici u drugom čitanju sa šezdeset pet (65) glasova za, usvojila Zakon br. o8/L-149 o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu.

Navodi podnosioca zahteva

27. Podnosioci zahteva osporavaju ustavnost osporenog zakona u celini, navodeći da je osporeni zakon u suprotnosti sa članom 7. [Vrednosti], članom 10. [Ekonomija] i stavovima 1. i 5. člana 119. [Osnovna načela] Poglavlja IX [Ekonomski odnosi] Ustava.
28. Povodom prethodno pomenutih navoda, podnosioci zahteva su izneli argumente po pitanju: (I) prihvatljivosti zahteva; (II) sadržaja osporenog zakona; i (III) uvođenja privremene mere. U nastavku, Sud će predstaviti navode podnositelja zahteva o svim ovim kategorijama.

(I) Što se tiče prihvatljivosti zahteva

29. Podnosioci zahteva, između ostalog, naglašavaju da su oni, kao potpisnici datog zahteva, ovlašćena strana za osporavanje ustavnosti osporenog zakona pred Sudom u skladu sa članom 113.5 Ustava, pri čemu dodaju, “[...] naše ovlašćenje da osporavamo ustavnost ovog Nacrta zakona je preventivnog karaktera, što znači da ga osporavamo pre nego što je stupio na snagu. Po takvoj osnovi, Nacrt zakona je automatski u suspenzivnom dejstvu [...]”.
30. Pored toga, podnosioci zahteva tvrde da je podneti zahtev kojim se traži ocena ustavnosti osporenog zakona zasnovan i na članovima 42. (Tačnost podneska) i 43. (Rok) Zakona o Ustavnom sudu, kao i na pravilu 72. (Zahtev u skladu sa stavom 5. člana 113. Ustava i članovima 42. i 43. Zakona) Poslovnika o radu Suda.

(II) Što se tiče neustavnosti sadržaja osporenog zakona

31. Podnosioci zahteva tvrde da je osporeni zakon, u celini, u potpunoj suprotnosti sa članom 7. [Vrednosti], članom 10. [Ekonomija] i stavovima 1. i 5. člana 119. [Osnovna načela] Poglavlja IX [Ekonomski odnosi] Ustava.
32. Tačnije, podnosioci zahteva naglašavaju da osporeni zakon “*sadrži niz ustavnih povreda*”, uključujući i (i) mešanje države u odnosu na privredne subjekte i operatore koji trguju osnovnim proizvodima, na taj način što im utvrđuje maksimalno dozvoljene cene za određene proizvode; (ii) utvrđivanje trgovačke marže za veleprodaju i maloprodaju; (iii) obavezu ekonomskog operatora da održava određeni deo zaliha proizvoda, kao i obavezu da se snabdevaju i nude na prodaju osnovne proizvode kao i pre uvođenja mera zaštite.

33. U gore navedenom kontekstu, podnosioci zahteva, između ostalog, navode “*veliki broj odredbi Nacrta zakona o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu ozbiljno narušava ustavno uređenje tržišne privrede, kao privrednog sistema zasnovanog na vrednostima slobodne konkurenциje, delujući kroz tržišne mehanizme, gde ponuda i potražnja određuju tržišne cene*”. U tom kontekstu, podnosioci zahteva se konkretno pozivaju na sadržaj člana 2. (Delokrug), člana 3. (Definicije), člana 5. (Privremene mere) i člana 7. (Obračun marže) osporenog zakona, naglašavajući da se navedenim članovima krše ustavne odredbe, odnosno član 7. [Vrednosti], član 10. [Ekonomija] i stavovi 1. i 5. člana 119. [Osnovna načela] Poglavlja IX [Ekonomski odnosi] Ustava.
34. U nastavku, Sud će rezimirati navode podnositelja zahteva koji se odnose na navodnu nesaglasnost gore navedenih članova osporenog zakona sa gore navedenim članovima Ustava, odnosno navode koji se odnose na nesaglasnost osporenog zakona sa (i) članom 7; (ii) članom 10; i (iii) stavovima 1. i 5. člana 119. Ustava.
- (i) *Što se tiče nesaglasnosti osporenog zakona sa članom 7. [Vrednosti] Ustava*
35. Podnosioci zahteva, između ostalog, navode da su u “*članu 7. Ustava definisane vrednosti i načela na kojima počiva Republika Kosovo. Ta načela, koja prema ustavnim odredbama predstavljaju najvažnije vrednosti, obuhvataju načelo slobode, demokratije, jednakosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine prava, nediskriminacije, prava na imovinu, pluralizama, podele državne vlasti i tržišne ekonomije*”.
36. Konkretnije, podnosioci zahteva smatraju da se, “*načelo tržišne privrede zasniva na sistemu preduzetništva i slobodne konkurenциje, na taj način što deluje preko tržišnih mehanizama, gde ponuda i potražnja određuju cene na tržištu. Tržište i tržišni mehanizmi kao takvi zasnovani su na ekonomskoj teoriji. Učesnici su slobodni da deluju u uslovima slobodne konkurenциje i tržišne privrede, a ekonomija slobodnog tržišta obuhvaća oblast roba, usluga, proizvoda, rada, zemljišta i kapitala*”.
37. Prema podnosiocima zahteva, “*tržišna privreda je ekonomski sistem zasnovan na slobodnoj konkurenциji, privatnom vlasništvu nad sredstvima za proizvodnju, preduzetničkoj inicijativi i jednakim ekonomskim slobodama za sve privredne subjekte. Osnovno načelo tržišne privrede se sastoji u slobodnom formiranju cena, pri čemu glavni mehanizam predstavlja ravnoteža ponude i potražnje na tržištu*”.
38. Nakon toga, podnosioci zahteva naglašavaju, “*funkcionisanje tržišne privrede se zasniva na postojanju mehanizama koji orijentisu faktore proizvodnje na one aktivnosti u kojima se obezbeđuje njihovo najefikasnije korišćenje. S tim u vezi, tržišna privreda znači da država/vlada vrši funkciju garanta delovanja tržišnih zakona. Vlada deluje u formulisanju i primeni zakonske regulative koja omogućava nesmetano funkcionisanje tržišnih zakona, koji se odnose na slobodu formiranja ponude i potražnje na tržištu i ona se ne meša direktno u privredu*”. Takođe, po navodima podnositelja zahteva, “*pokušaj da država intervenčnim merama odredi maksimalne cene za određene proizvode deformiše ustavni karakter tržišne privrede sa slobodnom konkurenjom, što bi za posledicu imalo veliku štetu privrednim subjektima, a posebno malim i srednjim preduzećima, osnaživši velike trgovce, dok bi s druge strane ograničilo prava građana da sami odlučuju o količinama i cenama dobara koje kupuju na tržištu*”.

(ii) Što se tiče nesaglasnosti osporenog zakona sa članom 10. [Ekonomija] Ustava

39. Podnosioci zahteva naglašavaju da je članom 10. [Ekonomija] Ustava utvrđen osnov ekonomskog uređenja u Republici Kosovo koji se zasniva na dva osnovna načela: (i) tržišnoj privredi; i (ii) slobodnoj privredi, kao i da se ovaj član, zbog svoje važnosti za državu, proteže i na nekoliko drugih načela, među kojima se nalaze: "sloboda preduzetništva, samozdržavanje privrednih subjekata, jednakost privatne svojine i svih drugih oblika svojine".
40. Podnosioci zahteva, u ovom kontekstu, takođe naglašavaju da je, "jedna od najvažnijih karakteristika tržišne ekonomije, koja je poznata i kao ekonomija slobodnog preduzetništva, ograničena uloga vlade da interveniše na tržištu. Konkurentna tržišna privreda promoviše efikasno korišćenje svojih resursa, dok vlada stvara uslove za funkcionisanje ove privrede, u kojoj ekonomske odluke na tržištu donose kupci i prodavci".

(iii) Što se tiče nesaglasnosti osporenog zakona sa stavovima 1. i 5. člana 119. [Osnovna načela] Ustava

41. Pozivajući se na sadržaj Poglavlja IX – Ekonomski odnosi Ustava, podnosioci zahteva navode da su privredni odnosi izričito precizirani u deset stavova člana 119, kojim se, prema podnosiocima zahteva, "utvrđuju opšta načela privrednog sistema države i uspostavljaju neke od osnovnih garancija tržišne privrede. Težnja ovog člana ka otvorenoj i slobodnoj ekonomiji je pokazatelj prirode slobodne tržišne privrede koja je zagarantovana Ustavom. Iz ovog poglavlja se može shvatiti da je kosovski državni model ekonomskih odnosa napredan model imovinskog pluralizma i ravnopravnosti domaćih i stranih aktera na tržištu, odnosno liberalni politički sistem u kome ustavna demokratija, vladavina prava, jednakost i poštovanje ljudskih i manjinskih prava predstavljaju ključne stubove bez kojih ova tržišna ekonomija i liberalni ekonomski odnosi ne mogu postojati".
42. S tim u vezi, podnosioci zahteva dodaju da član 119. [Osnovna načela] Ustava ima odredbe koje uspostavljaju obaveze u odnosu na državu Kosovo, sa ciljem da se osigura povoljno pravno okruženje za tržišnu ekonomiju, slobodu ekonomske delatnosti i sigurnost javne i privatne svojine. U smislu ovog člana, podnosioci zahteva smatraju da su državne institucije obavezne da uspostave sve potrebne institucionalne i zakonske mehanizme kako bi se garantovalo da će na Kosovu postojati otvoreno tržište na kome ponuda i potražnja sadrže model prometa robe, rada, znanja i kapitala u privredi i na kome su privatni ekonomski operateri zaštićeni dovoljnim pravnim sistemom kako bi slobodno delovali na domaćem tržištu.
43. Podnosioci zahteva dalje ponavljaju da je "konkurenčija suštinska karakteristika tržišne ekonomije. Umesto uređenja od strane vlade, mehanizam konkurenčije je pre svega taj koji će na tržištu ograničiti zloupotrebljavanje cena od strane preduzeća ili pojedinaca na tržištu. Otvaranje mogućnosti za slobodno učešće na tržištu i slobodnu konkurenčiju omogućava da oni koji nude robu po cenama koje se više od onih koje potrošači mogu da priušte napuste tržište, dok one koje to zloupotrebljavaju sankcionišu organi tržišne inspekcije. Ako je isporuka potrebne robe ili usluge mala, zbog restriktivnih vladinih mera, potrošač mora da plati višu cenu".
44. Prema podnosiocima zahteva, "mešanjem vlade u privredu, kako je to učinjeno pomenutim zakonom, narušava se inkluzivnost privrede, ali i inkluzivni karakter vlade. Teške ekonomske prilike mogu zahtevati i posebne mere, ali te posebne mere ne bi trebalo da budu u suprotnosti sa ustavnim karakterom i uređenjem zemlje. Ova

praksa bi otvorila put da se u svakoj teškoći sa kojim bi se suočava vlada, opravdaju radnje za povredu Ustava“.

45. Podnosioci zahteva dalje ističu da je “*ustavnim odredbama utvrđena obaveza države da osniva nezavisne organe za uređenje tržišta kada tržište kao takvo ne može u dovoljnoj meri da zaštiti javni interes. Ovaj član implicitno ovlašćuje vladu da uređuje tržište u onim oblastima u kojima poslednje pomenuti šteti javnom interesu države*”. Pored toga, prema navodima podnositelja zahteva, “*takav nezavisan organ poznat kao Autoritet za konkurenčiju Kosova, država Kosovo je osnovala još 2010. godine na osnovu Zakona br. 08/L-056 o zaštiti konkurenčije. Misija ove institucije je da sprovodi aktivnosti u stvaranju uslova kako bi tržišta pružala više koristi za potrošače, preduzeća i društvo u celini, štiteći konkurenčiju na tržištu i promovišući kulturu konkurenčije na Kosovu. Ova institucija to čini primenom pravila konkurenčije i radnjama koje imaju za cilj da obezbede poštenu konkurenčiju između interesa drugih javnih organa*”.
46. Podnosioci zahteva dalje naglašavaju da se, “*ovo ogleda i u svrsi utvrđenoj u Zakonu o zaštiti konkurenčije, oslanjajući se na tri glavna stuba koja definišu zaštitu konkurenčije: zloupotreba dominantnog položaja; zabranjeni sporazumi u vidu kartela i spajanja ili koncentracija preduzeća. Dakle, ovo navodi na zaključak da je država Kosovo izgradila nezavisne mehanizme za uređenje tržišta i da svaka druga intervencija države takođe šteti vrednostima i načelima na kojima počива ekonomski model Kosova*”.
47. Pored toga, podnosioci zahteva naglašavaju, “*Izgleda da se Vlada, kao predlagač ovog Nacrta zakona, poziva na član 119. Ustava, stav 3, citiramo: Zabranjeni su akti kojima se ograničava slobodna konkurenčija, stvaranje i zloupotreba monopolskog ili dominantnog položaja, osim ako je to na poseban način dozvoljeno zakonom. Tumačenje ove odredbe, sa posebnim akcentom na poslednji deo koji kaže osim ako je to na poseban način dozvoljeno zakonom, podrazumeva slučajevе kada Vlada i Skupština odluče da određeno tržište urede kompletно, odnosno u celini, kao na primer energetsko tržište, telekomunikaciono tržište, železničko tržište, finansijsko i bankarsko tržište, itd. Čak je i u ovim slučajevima za svako uređeno tržište, potrebno i osnivanje relevantnog regulatora*”.
48. Podnosioci zahteva smatraju da se, “*pažljivim čitanjem Nacrta zakona br. 08/L-179 o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu, usvojenog od strane Skupštine Kosova, iz delokruga, definicija, zaštitnih mera i obračunavanja marže, može jasno saznati namena vlade da arbitrarno zadire u načela ekonomije slobodnog tržišta, čime krši članove 7, 10. i 119. Ustava Republike Kosovo*”.
49. Podnosioci zahteva smatraju da je, “*još jedna arbitrarna intervencija kojom su trgovci prinuđeni da održavaju rezerve (zalihe) određene robe. U modelu naše privrede, nijedan državni mehanizam ne može da prinudi trgovce da održavaju robne rezerve, jer je za tako nešto Skupština Kosova još 2010. godine usvojila Zakon br. 03/L-244 o državnim robnim rezervama, kojim su uspostavljene državne robne rezerve u Republici Kosovo*”.
50. Podnosioci zahteva u odnosu na osporeni zakon smatraju da bi, “*osim prethodno opisanih povreda članova Ustava, i njegovo sprovođenje u praksi bilo nemoguće*”, zbog toga što “*trinaest (13) proizvoda sa kojima posluje približno 1.000 preduzeća, po ovom nacrtu zakona, svaki dan treba da im se uzmu finansijske analize (troškovi, prodaja, gubici, i dr.), da se svakom preduzeću odredi profitna marža, a zatim da se odredi maksimalna cena. Ovaj zadatak je tehnički nemoguć. Nemoguć je zato što*

preduzeća koja posluju sa tim proizvodima nemaju iste operativne troškove, iste gubitke, iste nabavke i istu dobit”.

51. Podnosioci zahteva takođe smatraju da bi se primenom ovog zakona u potpunosti poremetio privredni lanac ovih tržišta i drugih tržišta vezanih za proizvode utvrđene ovim zakonom. U prilog ovom navodu, podnosioci zahteva, između ostalog, navode, “*kao dokaz, imamo praksu sa Administrativnim uputstvom o određivanja plafoniranih cena za naftne derivate. Ovo AU nije pokazalo nikakav efekat smanjenja cena, jer je MTI svakog dana utvrđivao plafoniranu cenu derivata na osnovu cene na berzi OPEC-a. Vredi napomenuti da je plafonirana cena derivata u nekim slučajevima povećavana, a u nekim slučajevima snižavana, a sve to na osnovu kretanja cena na berzi. Određivanjem plafonirane cene za derivate, Vlada Republike Kosovo je direktno legalizovala naftni kartel. To stoga što je uspostavljanje plafonirane cene omogućilo svim kompanijama koje posluju sa derivatima da cene podignu na onu vrednost koju je odredila Vlada*”. U prilog ovom navodu, podnosioci zahteva se takođe pozivaju i na sadržaj jednog izveštaja, odnosno izveštaja senatora Mikea Leea koji se odnosi na ekonomiju kontrole cena Zajedničkog ekonomskog komiteta republikanaca iz septembra 2022. godine.
52. Pozivajući se na stav 1. člana 5. osporenog zakona, podnosioci zahteva stavljuju naglasak na činjenicu da su ekonomski operatori, “*dužni da se snabdevaju i nude na prodaju osnovne proizvode isto kao i pre uvođenja mera*”.
53. Nadalje, podnosioci zahteva naglašavaju, “*inicijator ovog Nacrta zakona je promovisao diskurs da ova inicijativa ima za cilj smanjenje cena nekih osnovnih proizvoda. Međutim, usled utvrđivanja iste marže ili maksimalne cene, neki operateri koji imaju visoke troškove neće uopšte uspeti da ostvare dobit, a čak u nekim slučajevima postoji mogućnost da neko mora da radi sa gubitkom. S druge strane, Vlada članom 5. stav 1.6 kaže operaterima da ih država obavezuje da rade bez dobiti ili ih obavezuje da rade čak i sa gubitkom. Takva protivustavna obaveza ih primorava da proglose stečaj*”.
54. Na kraju, a u vezi sa sadržajem osporenog zakona, podnosioci zahteva ističu da se “*Nacrt zakona br. 08/L-179 koji utvrđuje maksimalne cene, trgovачke marže za veleprodaju i maloprodaju i primorava preduzeća da drže uskladištenu robu (zalihe), deformiše tržište, ograničava konkurenčiju i samim tim može da važi samo za slučajeve kada Skupština proglaši vanredno stanje ili u slučajevima kada je država u ratnom stanju. Shodno tome, sva gore navedena pitanja potvrđuju da većina odredaba Nacrta zakona o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu ozbiljno narušava ustavno uređenje tržišne privrede, te da su u direktnoj suprotnosti sa članom 7, članom 10. i članom 119. Ustava Republike Kosovo. Stupanje na snagu i eventualna primena ovog Nacrta zakona izazvali bi masovne poremećaje u snabdevanju tržišta - i kao rezultat toga, doveli do stečaja i izbacivanja sa tržišta malih i srednjih trgovaca*”.

(III) Što se tiče potrebe za uvođenjem privremene mere

55. Sud ponavlja da su podnosioci zahteva pred Sudom tražili i uvođenje privremene mere u odnosu na osporeni zakon. U tom kontekstu, podnosioci zahteva, između ostalog, naglašavaju, “*s poštovanjem podsećamo Sud da je naše ovlašćenje da osporavamo ustavnost ovog Nacrta zakona preventivne prirode, što znači da ga mi osporavamo pre nego što je stupio na snagu. Po takvom osnovu, Nacrt zakona je automatski u suspenzivnom dejstvu, što znači da – kakva je i konsolidovana praksa Ustavnog suda koja je izričito definisana u određenim slučajevima ocene ustavnosti zakona – Nacrt*

zakona se ne može uputiti Predsedniku Republike na proglašavanje ukazom i naravno ne počinje da teče rok za njegovo proglašenje ukazom [...]”.

56. Takođe, pozivajući se na stav 1. člana 27. (Privremene mere) Zakona o Ustavnom суду u vezi sa stavom 1. pravila 56. (Zahtev za uvođenje privremenih mera) [Poslovnika o radu br. 01/2018 od 31. maja 2018. godine], podnosioci zahteva naglašavaju potrebu za uvođenjem privremene mere, između ostalog, zbog toga što bi se (i) “privremenom merom sprečila šteta koju bi prouzrokovala primena ovog nacrta zakona, time što bi dovela do masovnih poremećaja u ponudi na tržištu, a što bi posledično dovelo do stečaja velikog broja malih i srednjih trgovaca”; (ii) “privremena mera bi sprečila primenu Nacrta zakona o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu, kojim se pokušava da se ekonomiji Kosova da centralistički karakter”; i (iii) “ovim Nacrtom zakona se narušava ustavni poredak kao odrednica za tržišnu ekonomiju, a njegovo stupanje na snagu i eventualna primena mogli bi da proizvedu nepopravljive posledice po tržište i kosovske trgovce”.
57. Kao rezultat toga i konačno, podnosioci zahteva traže od Suda (i) da прогласи заhtev prihvatljivim; (ii) da uvede privremenu meru u odnosu na osporeni zakon; (iii) da прогласи да je osporeni zakon u suprotnosti sa članom 7, članom 10. i stavovima 1. i 5. člana 119. Ustava; kao i (iv) da прогласи isti nevažećim.

Komentari i odgovori koje su dostavile zainteresovane strane

58. Sud će u nastavku predstaviti odgovore na zahtev podnositelja zahteva, odnosno (i) komentare MIPT-a; (ii) komentare Parlamentarne grupe Lëvizja VETËVENDOSJE!; (iii) odgovor MIPT-a na zahtev Suda za dostavljanje pojašnjenja; i (iv) odgovor MIPT-a na komentare Parlamentarne grupe Lëvizja VETËVENDOSJE!.
 - (i) *Komentari MIPT-a na zahtev podnositelja zahteva*
59. Dana 2. decembra 2022. godine, ministarka MIPT-a, gđa Rozeta Hajdari (ministarka MIPT-a), dostavila je Sudu “Komentare Vlade u vezi sa zahtevom KO173/22”, naglašavajući da je osporeni zakon (i) u potpunoj saglasnosti sa duhom i slovom Ustava; i (ii) služi socijalnoj pravdi, kao osnovnoj vrednosti Republike na osnovu člana 7. [Vrednosti] Ustava i da nije u suprotnosti sa članom 10. [Ekonomija] Ustava, “zbog toga što pomoću privremenih mera štiti suštinu slobodnog tržišta od zloupotrebe i destabilizacije”. Prema navodima ministarke MIPT-a, Zakon posebno oživljava obaveze Republike iz člana 119. [Osnovna načela] Ustava radi zaštite (ii) slobodne konkurenциje utvrđene u njegovom stavu 3; (ii) radi promovisanja dobrobiti građana utvrđene u njegovom stavu 4; i (iii) radi zaštite potrošača u skladu sa odredbama njegovog stava 7. Takođe, s tim u vezi, komentari se pozivaju i na “Komentar o tumačenju Ustava, u kome je izričito navedeno: “Kontekstualnim čitanjem ove dve presude Suda (slučaj mikrofinansijskih usluga na Kosovu i Zakona o zdravstvu Kosova), slobodno se može reći da proizilazi da ekonomski odnosi ne treba posmatrati izolovano od Poglavlja I (“Osnovne odredbe”) i II (“Prava i osnovne slobode”) Ustava jer se ovi odnosi razvijaju u širem društveno-političkom i ustavno-pravnom kontekstu koji je normiran putem ova dva poglavљa”.
60. U relevantnim komentarima MIPT-a se dalje kaže, pozivajući se na “[...] član 119. stav 4. Ustava Republike Kosovo, utvrđuje obavezu kosovske države da promoviše blagostanje svih svojih građana, podstičući stabilan ekonomski razvoj. Izmene na međunarodnoj berzi dovele su do promena na kosovskom tržištu, što se odrazilo i na povećanje cena proizvoda”. Prema komentarima, “različiti ekonomski operateri su zloupotrebili nastalu situaciju i proizveli veštačke cene, zloupotrebjavajući radi lične materijalne koristi situaciju koja je nastala na međunarodnom nivou. U takvom

slučaju, kada su u vezi sa štetnim radnjama koje se u svakom principu suprotstavljaju slobodnoj tržišnoj privredi, pogodeni i građani Republike, ali i privredni subjekti koji nastavljaju da rade u skladu sa pravilima slobodnog tržišta i zakonima na snazi, država ima ustavnu odgovornost da reaguje i deluje”.

61. Nadalje, vraćajući se na član 119. Ustava, ministarka MIPT-a tvrdi da je svrha načela koja proističu iz stava 4. člana 119. Ustava, ta da “država podstiče održivi ekonomski razvoj putem svoje javne politike jer je Vlada predmetnim Nacrtom zakona, pružila istu osnovu za delovanje za sve ekonomске operatore koji trguju prehrambenim proizvodima”. Ista “plafonirana cena”, prema komentarima, važi za sve ekonomске operatore.
62. U ovom kontekstu, u komentarima se naglašava da “plafonirana cena” predstavlja oblik uređenja ekonomskih odnosa na tržištu, koja je poznata i primenjivana u slobodnoj tržišnoj ekonomiji. Prema tome, a na osnovu prethodno datog tumačenja, ni na koji način se ne može smatrati da je Vlada narušila konkurenčiju i da je povredila član 119. Ustava, time što je osporenim zakonom uredila postojeće stanje zloupotrebe na tržištu.
63. Ministarka MIPT-a dalje smatra da je, “regulacija cena dozvoljena u tržišnoj ekonomiji i da je to suprotno od onoga što turde podnosioci zahteva, da nacrt zakona ne određuje direktno potražnju, ponudu ili cenu. To zavisi od tržišnih sila. Međutim, ovaj poslednje pomenuti kontroliše maksimalnu cenu i trgovacku maržu u posebnim slučajevima destabilizacije tržišta, kako bi zaštitio potrošača od mogućih zloupotreba koje ugrožavaju dostojanstvo i dobrobit građanina. Plafonirana cena i marža izračunavaju se uzimajući u obzir tržište i dodajući neophodne/razumne prihode zarad funkcionisanja i dobiti trgovaca”.
64. U prilog tome, ministarka MIPT-a smatra da, “Zakon takođe štiti i tržište, jer zabranjuje “naduvavanje” cena i manipulacije koje ne predstavljaju stvarno stanje na tržištu, nasuprot poteškoćama koje se mogu stvoriti. “Naduvavanje” cena i takve manipulacije ometaju pravilno prosuđivanje potrošača, izazivaju nestasice u snabdevanju, ugrožavaju slobodnu i poštenu konkurenčiju, dovode u opasnost privredni rast i izazivaju poremećaje na tržištu koji bi mogli da se spreče uz pomoć kontrole cena. Predviđanjem privremenih mera u posebnim okolnostima i isticanjem srazmernosti mera, Zakon ima korektivni ili restorativni karakter u skladu sa ustavnim vrednostima i načelima”.
65. Pored toga, ministarka MIPT-a tvrdi da su mere koje su usvojene osporenim zakonom neophodne i srazmerne, jer “suprotno od onoga što turde podnosioci zahteva, mere koje prate obavezu održavanja zaliha i obavezu snabdevanja i prodaje robe kao i pre uvođenja mera nemaju za cilj da ometaju slobodnu delatnost ili dobit, već da obezbede da se regulacija cena može delotvorno sprovesti. Dakle, ne radi se o prepreci za napuštanje ili promenu delatnosti, već o zaustavljanju manipulacija, kao što to može biti skrivanje vitalne robe u iščekivanju veće cene”.
66. Prema navodima ministarke MIPT-a, “prateće mere su srazmerne mere, u skladu sa članom 55. Ustava. Kao i sama regulacija cena, i naknadne mere su zasnovane na zakonu. Ako ograničavaju neko ustavno pravo, to čine srazmerno potrebi da se ostvari legitimni cilj: da se realizuje socijalna pravda kao vrednost iz člana 7. Ustava, da se obezbedi ekonomski poredak prema članu 10. i da se zaštite slobodna konkurenčija, blagostanje i potrošač prema članu 119. Pored toga, Zakon br. 08/L-179 štiti ljudsko dostojanstvo kao osnovno pravo i “osnov svih osnovnih ljudskih prava i sloboda“, zaštićenih članom 23. Ustava”.

67. Ministarka MIPT-a dalje navodi da se predviđene mere nalaze u zakonu još od 2004. godine i da je “*sadržaj Zakona o 8/L-179 pozajmljen iz postojećeg zakonodavstva, da članovi 42. i 43. Zakona br. 2004/18 o unutrašnjoj trgovini predviđaju ograničenja u obavljanju trgovačke delatnosti u posebnim slučajevima, upravo sa ciljem zaštite potrošača*”.
68. Pored toga, pozivajući se na stav 2. člana 19. [Sprovođenje Međunarodnog Prava] ustava, ministarka MIPT-a, između ostalog, navodi: “*Ratifikovani međunarodni sporazumi i pravno obavezujuće norme međunarodnog prava imaju premoć nad zakonima Republike Kosovo*”. S tim u vezi, ona takođe naglašava da je “*dana 2. novembra 2015. godine Skupština Republike Kosovo usvojila Zakon br. 05/L-069 o ratifikaciji Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, između Kosova sa jedne strane i Evropske unije i Evropske zajednice za atomsku energiju, sa druge strane. Te da se iz gore navedenog, članom 8. stav 7. Nacrtu zakona o privremenim meraima za osnovne proizvode u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu ističe da: “Svaka odluka doneta u skladu sa ovim zakonom mora biti u skladu sa bilateralnim obavezama zaštite koje je Kosovo preuzele u okviru SSP i drugih međunarodnih sporazuma”. Dok se na osnovu člana 43. SSP-a odnosno klauzule o meraima zaštite, stav 2, dozvoljava preduzimanje mera zaštite za uvezene proizvode, ukoliko oni prouzrokuju štetu domaćem tržištu i ove mere mogu trajati do dve godine*”.
69. U komentarima se dalje navodi, “*takođe, prema članu 44. SSP-a, klauzula o nedostatku dovoljne količine proizvoda (shortage clause) dozvoljava Kosovu, ali i EU, da preduzme mera koje su neophodne za očuvanje tržišne ponude kako bi se u dovoljnoj meri zadovoljile potrebe domaćih potrošača*”. Posebno se ističe da na osnovu mera utvrđenih članom 5. (Privremene mere) osporenog zakona: “*kao što su: ograničenje količine prodate potrošaču u određenom roku; obaveza ekonomskog operatora da održava određeni deo zaliha proizvoda i obaveza ekonomskog operatora da isporučuje i nudi na prodaju osnovne proizvode kao i pre uvođenja zaštitnih mera, imaju za cilj održavanje tržišne ponude, kao i dovoljno zadovoljenje potražnje potrošača za osnovnim proizvodima u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu*”.
70. Prema komentarima MIPT-a, privremene mera za osnovne proizvode u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu imaju za cilj zaštitu potrošača u posebnim slučajevima destabilizacije tržišta, ali uzimajući u obzir i opterećenje ekonomskih operatora.
71. Konačno, ministarka MIPT-a navodi, “*dakle, više je nego jasno da Nacrt zakona o privremenim meraima osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu nema nikakve veze sa narušavanjem ustavnog uređenja tržišne privrede, iz razloga što se na osnovu člana 6. stav 2. ovog Nacrtu zakona ističe da se “Zaštitne mera privremeno određuju i ukidaju kada prestanu razlozi zbog kojih su određene”, dok su uzroci na osnovu kojih se mogu odrediti zaštitne mera iz člana 5, prema članu 6. stav 1. [...]*”.
72. Što se pak tiče zahteva podnositelja zahteva za uvođenje privremene mera, MIPT, između ostalog, naglašava (i) *smatramo da je zahtev podnositelja za uvođenje privremene mera u suprotnosti sa članom 27. Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 i pravilom 55 (4) i (5) Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo br. 01/2018; i (ii) “pozivajući se i citirajući zakonske odredbe naglašavaju da se “primećuje da podnosioci zahteva za uvođenje privremene mera nisu predočili nijedan argument niti su izneli bilo kakav dokaz o tome zašto je i kako privremena mera neophodna zarad otklanjanja rizika ili nepopravljive štete ili da li je uvođenje ove privremene mera u javnom interesu, kako je propisano članom 27. Zakona u*

Ustavnom sudu. Prema tome, zahtev za uvođenje privremene mere mora biti argumentovan po stvarnom osnovu prouzrokovanja rizika ili nepopravljive štete, čija vrednost je nenadoknадива u materijalnom i monetarnom smislu”.

73. Na kraju dostavljenih komentara, ministarka MIPT-a iznosi svoje zaključke kojima smatra da, “*podnosioci nisu uspeli da dokažu ili da potkrepe navod da je Zakon br. 085/L-179 o privremenim merama za osnovne proizvode u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu u suprotnosti sa Ustavom. Zapravo, podnosioci zahteva su se trudili da daju sopstvena tumačenja i u ime Vlade, kako bi izbegli pravilna tumačenja relevantnih članova Ustava. Iz tog razloga, Ustavni sud treba da odbije zahtev podnositelja kao očigledno neosnovan, da odbije zahtev za uvođenje privremene mere kao nepotreban i da konstatuje da osporeni zakon nije u nesaglasnosti sa Ustavom*”.

(ii) Komentari Parlamentarne grupe Lëvizja VETËVENDOSJE!

74. Dana 2. decembra 2022. godine, Parlamentarna grupa Lëvizja VETËVENDOSJE!, dostavila je preko poslanika g. Armenda Muje, svoje komentare u kojima je na početku istakla da Sud treba da odbije zahtev kao očigledno neosnovan iz razloga što, “*podnosioci nisu dokazali niti dovoljno potkrepili navod da zakon povređuje neku ustavnu odredbu*”. U prilog ovim navodima, u komentarima se navodi da “*argumenti ne ukazuju na ustavne povrede, već na političko neslaganje. Podnosioci zahteva se jednostavno ne slažu sa političkim ubedjenjem i politikom Vlade i većine u Skupštini, koja je predložila i usvojila osporeni zakon. Zakon je u potpunom skladu sa duhom i slovom Ustava. Zakon služi društvenoj pravdi, kao osnovnoj vrednosti Republike iz člana 7 [Vrednosti]. Nije u suprotnosti sa poretkom sankcionisanim članom 10. [Ekonomija], pošto privremenim merama štiti suštinu slobodnog tržišta od zloupotreba i destabilizacije. Zakon posebno sprovodi obaveze Republike iz člana 119 [Ekonomski odnosi: Osnovna načela] da štiti slobodnu konkurenčiju (3. stav), da promoviše blagostanje građana (4. stav) i da štiti potrošača (7. stav)*”.
75. Prema navedenim komentarima, “*regulacija cene je dozvoljena u tržišnoj ekonomiji [...]*”, a “*Zakon predviđa mere koje u zavisnosti od prirode treba da uspostavi izvršna vlast [...]*”, i “*predviđene mere su neophodne, srazmerne [...]*”. U komentarima se takođe ističe da uprkos navodima podnositelja, “*zakon ne određuje direktno ni potražnju, ni ponudu niti cenu. Ovo zavisi od tržišnih sila. Međutim, Zakon kontroliše maksimalnu cenu i trgovačku maržu u posebnim slučajevima destabilizacije tržišta, kako bi zaštitio potrošača od mogućih zloupotreba koje ugrožavaju dostojanstvo i dobrobit građanina. Plafonirana cena i marža se izračunavaju uzimanjem tržišta kao reference i dodavanjem neophodnih/razumnih prihoda za rad i dobit trgovaca*”.
76. U komentarima je navedeno da, “*Zakon zapravo štiti tržište, jer zabranjuje “naduvavanje” cena i manipulacije koje ne predstavljaju stvarno stanje na tržištu, uprkos poteškoćama koje se mogu stvoriti. Takvo “naduvavanje” cena i manipulacije ometaju pravično prosuđivanje potrošača, izazivaju nestasice u snabdevanju, ugrožavaju slobodnu i poštenu konkurenčiju, dovode u opasnost privredni rast i izazivaju poremećaje na tržištu koji bi mogli da se spreče uz pomoć kontrole cena. Predviđanjem privremenih mera u posebnim okolnostima i ističući srazmernost mera, Zakon ima korektivni ili restorativni karakter u skladu sa ustavnim vrednostima i načelima*”.
77. Pored toga, u komentarima je navedeno, “*podnosioci zahteva prihvataju da se regulacija cena odnosi na tržište, kada pominju Administrativno uputstvo o regulaciji cena naftnih derivata (tačka 11). Čak i sama diskusija podnositelja o ovom uputstvu predstavlja njihove protivrečnosti: s jedne strane kažu da je Vlada protiv dobiti trgovaca, pa je stoga predložila Zakon o cenama, a s druge strane kažu da je najviša*

cena nafte ugrozila konkureniju, jer su se trgovci dogovorili da maksimalizuju dobit prodajući je po maksimalno dozvoljenoj ceni. Ukoliko postoji sporazum koji ugrožava konkureniju, za ovaj posao postoje zakonita sredstva i institucije koje se mogu pokrenuti. Ukoliko postoji pogrešna politika, i za to postoji periodično rešenje, u kojem građani izražavaju svoju volju za promenu. Ali, podnosioci nisu uspeli da dokažu da postoje ustavne povrede, koje treba da spreči Ustavni sud”.

78. U komentarima je dalje naglašeno da je kontrola cena široko rasprostranjen mehanizam u svim zemljama sa tržišnom ekonomijom, a debata tamo nema nikakve veze sa ustavnošću, već sa ponašanjem u kreiranju politike. Prema komentarima, podnosioci zahteva nisu pomenuli nijedan prethodni slučaj u bilo kojoj državi u kojoj su kontrole cena okarakterisane kao neustavne u načelu zbog njihove nesaglasnosti sa tržišnom ekonomijom.
79. U komentarima je takođe navedeno, “*za razliku od onoga što navode podnosioci zahteva, sprovodenje mera koje su predviđene osporenim zakonom je izvršno pitanje, koje ne može biti ostavljeno u rukama regulatora. U skladu sa članom 119.5, može se osnovati nezavisni organ radi zaštite konkurenije ili konstantne regulacije određene delatnosti, kao što je slučaj sa Autoritetom za konkureniju, Regulatornim uredom za energiju, Regulatornim autoritetom za elektronske i poštanske komunikacije (RAEPK) i Nezavisnom komisijom za rudnike i minerale. Ovi organi moraju biti nezavisni, nepristrasni i nepolitički, kako bi donosili opšte odluke zasnovane isključivo na profesionalnim analizama, kao i pojedinačne odluke za stranke u postupku. Zaštita snabdevanja osnovnim proizvodima u vreme krize je izvršno pitanje i pitanje sigurnosti, koje podrazumeva političko donošenje odluka u skladu sa Ustavom i zakonom. Analogno tome, član 25. Zakona br. 05/L-081 o energetici dozvoljava Vladi da uspostavi komercijalne uslove u okolnostima poremećaja tržišta, iako energetski sektor ima svog nezavisnog regulatora. Razlog uloge vlade je upravo nužnost brzog izvršnog delovanja. Analogno tome, član 25. Zakona br. 05/L-081 o energetici dozvoljava Vladi da uspostavi komercijalne uslove u okolnostima poremećaja tržišta, iako energetski sektor ima svog nezavisnog regulatora. Razlog uloge vlade je upravo neophodnost za brzo izvršno delovanje*”. U ovom kontekstu, u komentarima je navedeno (i) da ministarstvo nadležno za industriju i trgovinu utvrđuje industrijske standarde i vrši nadzor nad tržištem roba; (ii) da ministarstvo nadležno za zdravstvo vrši nadzor nad tržištem lekova; i (iii) da druga ministarstva takođe uređuju trgovačke aktivnosti na način koji stvara troškove ili ograničava prihode kompanija.
80. U komentarima je takođe naglašeno da član 93. [Nadležnosti Vlade] Ustava daje Vladi nadležnost nad unutrašnjom i spoljnom politikom, koja obuhvata i trgovinsku politiku. Pored toga, u njima se navodi da je stavom 11. člana 93. [Nadležnosti Vlade] utvrđeno da Vlada “*sprovodi i ostale izvršne funkcije, koje nisu dodeljene nekim drugim centralnim ili lokalnim organima*”. Prema komentarima, (i) zaštita snabdevanja prema osporenom zakonu podrazumeva opšti izvršni akt ili akt o kreiranju politika; i (ii) iako osporeni zakon predviđa načela i procedure kojih se treba pridržavati, donošenje odluka ne može biti prepušteno nekom nezavisnom organu bez ugrožavanja nadležnosti vlade nad trgovinskom politikom.
81. U komentarima je takođe navedeno, “*za razliku od onoga što navode podnosioci zahteva, prateće mere – obaveza čuvanje zaliha i obaveza snabdevanja robom i njena prodaja pre uvođenja mera – nemaju za cilj da spreče slobodnu delatnost ili dobit, već da obezbede da regulacija cena može delotvorno da se sproveđe. Dakle, nije reč o sprečavanju kako bi se napustila ili promenila delatnost, već o zabrani manipulacije, kao što može biti skrivanje vitalne robe u iščekivanju skuplje cene. Prema tome, prateće mere predstavljaju srazmerne mere, u skladu sa članom 55. Ustava*”. Dalje, prema komentarima, “*kao i samo regulisanje cena, i prateće mere su zasnovane na*

zakonu. Ukoliko ograničavaju neko ustavno pravo, one čine to srazmerno potrebi da se postigne legitiman cilj: kako bi realizovala socijalna pravda, kao vrednost iz člana 7. Ustava, kako bi se obezbedio ekonomski poredak u skladu sa članom 10. i kako bi se zaštitila slobodna konkurenca, blagostanje i potrošač, u skladu sa članom 119. Štaviše, osporeni zakon štiti ljudsko dostojanstvo kao osnovnu vrednost i “osnov svih ljudskih prava i osnovnih sloboda”, koje su zaštićene članom 23. Ustava”.

82. Nadalje i konačno, u komentarima se ističe, (i) “*kao prvo, član 7. se ne može shvatiti bez dovođenja u vezu sa članom 119. Tržišna ekonomija podrazumeva slobodnu konkurenčiju i slobodan izbor potrošača, a glavni preduslov za njeno funkcionisanje jeste postojanje privatne imovine i slobode preduzetništva. Predmetni zakon je ne osporava, niti ograničava, jer mu nije cilj ograničavanje konkurenčije, ni izbora potrošača, a ni privatne imovine. Naprotiv, u krajnjoj tački, teži da garantuje slobodnu konkurenčiju među ekonomskim operaterima, izbegavajući i onemogućavajući zloupotrebe koje rezultiraju iz špekulacija. U tržišnoj ekonomiji, pored načela laissez faire, država je obavezna da uspostavi opšta pravila igre ekonomskih aktivnosti i da obezbedi vladavinu prava, stvarajući jednako okruženje bez diskriminacije. Ovaj zakon je u potpunosti u funkciji uspostavljanja opštih pravila i obezbeđuje vladavinu zakona, izbegavajući i ograničavajući zloupotrebe van oblasti tržišne ekonomije*; (ii) “*Republika Kosovo obezbeđuje povoljno pravno okruženje za tržišnu ekonomiju, slobodu preduzetništva i sigurnost javne i privatne imovine [...]*”, kao i, (iii) da “*član 119.7 uspostavlja garanciju zaštite potrošača, u skladu sa zakonom. Takva garancija, iako je uspostavljena kao pozitivna obaveza za državu, automatski se preobražava u subjektivno pravo potrošača. Ova garancija sadrži standard koji štiti stranu kupaca na tržištu od eventualnih zloupotreba ponuđača*”.

(iii) *Odgovor ministarke MIPT-a od 18. maja 2023. godine*

83. Sud podseća da je, dana 12. maja 2023. godine, radi pojašnjenja njenog odgovora od 2. decembra 2022. godine, MIPT-u poslat zahtev za dostavljanje dodatnih informacija povodom navoda da: “*Svaka odluka doneta u skladu sa ovim zakonom mora biti u skladu sa bilateralnim obavezama zaštite koje je Kosovo preuzelo u okviru SSP-a i drugih međunarodnih sporazuma*”. S tim u vezi, Sud je, između ostalog, tražio od MIPT-a da odgovori na pitanje: “[...] da li imate nešto da dodate u vezi sa pitanjem “*bilateralnih obaveza zaštite*”, koje je preuzela Republika Kosovo u okviru SSP-a? Molimo Vas da dostavite sve pisane i konkretnе dokumente, ukoliko ih imate, u vezi sa “*bilateralnim obavezama zaštite*” u okviru SSP-a, osim onih navedenih u dopisu [br. 7348-01] od 2. decembra 2022. godine”. Sud je takođe tražio od MIPT-a, “*Da jasno navedete koji su to “drugi međunarodni sporazumi” na koje se pozivate u delu stava 17. i da nam objasnите njihov uticaj na osporeni zakon? I u isto vreme molimo Vas da dostavite njihove pisane verzije (drugih međunarodnih sporazuma)?*”.
84. Na osnovu postavljenih pitanja, sadržaj odgovora ministarke MIPT-a od 18. maja 2023. godine se u suštini sastoji od onog što je navedeno u nastavku.
85. U odgovoru na prvo pitanje, MIPT je naglasio dve dodatne odredbe u okviru “*bilateralnih obaveza zaštite*” koje je preuzela Republika Kosovo, a koje mogu biti relevantne za osporeni zakon, odnosno preambulu SSP-a i stav 5. člana 44. (Klauzula o nestaćici) SSP-a. Postupajući na ovaj način, MIPT je Sudu predstavio dva dodatna dokumenta, odnosno Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU-a i Evropske zajednice za atomsku energiju, s jedne strane, i Kosova, s druge strane, u njegovoј verziji na engleskom jeziku; i relevantni Zakon o ratifikaciji br. 05/L-069. Kao prvo, MIPT se pozvao na preambulu SSP-a u kojoj se podvlači “*posvećenost strana povećanju političkih i ekonomskih sloboda kao samih osnova ovog Sporazuma, kao i njihovu privrženost poštovanju ljudskih prava, uključujući i prava lica koja pripadaju*

manjinama i ugroženim grupama”. Nakon toga, MIPT je dodatno razradio i član 44.5 (Klauzula o nestaćici) SSP-a i njegovu relevantnost za osporeni zakon. Na osnovu člana 44. (Klauzula o nestaćici) SSP-a proizilazi da je Republika Kosovo dužna odmah obavesti Odbor za stabilizaciju i pridruživanje (OSP) o primeni bilo koje mere koja se odnosi na “*kritične nestaćice, ili opasnosti od nestaćice, prehrambenih ili drugih proizvoda značajnih za stranu izvoznicu*” ili “*reeksport u treću državu proizvoda na koji straga izvoznica primjenjuje količinska izvozna ograničenja, izvodne carine ili mere ili dažbine koje imaju takvo dejstvo, i kada navedene situacije izazovu, ili bi moglo da izazovu velike teškoće za izvoznu stranu*”.

86. U odgovoru na drugo pitanje, koje ima za cilj da razjasni “druge međunarodne sporazume” pomenute u prethodnom pismu [br. 7348-01] od 2. decembra 2022. godine, MIPT je precizirao da se zakonske odredbe koje se odnose na SSP u pogledu mera zaštite primenjuju i na Sporazum o partnerstvu, trgovini i saradnji između Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske i Republike Kosovo, koji je inkorporiran predsedničkim ukazom br. 04/2020 od 16.01.2020. godine (Pojašnjenje: ovaj sporazum je dostavljen i Sudu kao dodatni dokument. Što se tiče uticaja gore navedenih odredbi na osporeni zakon, MIPT je objasnio da je član 8. stav 7. osporenog zakona dodat radi ispunjavanja zahteva gore pomenutih međunarodnih sporazuma. Prema tome, član 8. stav 7, predviđa da svaka odluka koju doneše MIPT “*mora biti u skladu sa bilateralnim obavezama zaštite koje je Kosovo preuzele putem SSP-a i drugim međunarodnim sporazumima*”.
87. MIPT je dalje izveo zaključak ponovo naglašavajući svoje uverenje da je Zakon 08/L-179 o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu, “*u potpunoj saglasnosti sa duhom i slovom Ustava*”, ističući da “*zakon služi socijalnoj pravdi, kao osnovnoj vrednosti Republike iz člana 7. [Vrednosti]*”. MIPT je ponovio da osporeni zakon “*nije u suprotnosti sa poretkom sankcionisanim članom 10. [Ekonomija] jer privremenim štiti suštinu slobodnog tržišta od zloupotrebe i destabilizacije*”, i dodatno realizuju obaveze Republike Kosovo iz člana 119. [Osnovna načela] Ustava, “*radi zaštite slobodne konkurenčije (stav 3), radi unapređenja blagostanja građana (stav 4) i radi zaštite potrošača (stav 7)*”.

(iv) *Odgovor ministarke MIPT-a od 31. maja 2023. godine, kao odgovor na komentare Parlamentarne grupe Lévizja VETËVENDOSJE!*

88. Dana 31. maja 2023. godine, ministarka MIPT-a je dostavila odgovor na komentare Parlamentarne grupe Lévizja VETËVENDOSJE! koju zastupa poslanik Armend Muja, sledećeg sadržaja: “*što se pak tiče zahteva KO173/22, i dalje ostajemo pri komentarima iznetim u dopisu od 2. decembra 2022. godine, kao i dopisu od 16. maja 2023. godine, pri čemu i dalje smatramo da je Zakon 08/L-179 o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu u potpunoj saglasnosti sa duhom i slovom Ustava. Zakon služi socijalnoj pravdi, kao osnovnoj vrednosti Republike iz člana 7 (Vrednosti). Nije u suprotnosti sa poretkom sankcionisanim članom 10. (Ekonomija) jer privremenim merama štiti suštinu slobodnog tržišta od zloupotreba i destabilizacije. Zakonom se posebno zaživljavaju obaveze Republike iz člana 119. (Ekonomski odnosi: Osnovna načela), radi zaštite slobodne konkurenčije (stav 3), unapređenja blagostanja građana (stav 4) i zaštite potrošača (stav 7)*”.

Relevantne odredbe i dokumenti

89. Sud će u nastavku predstaviti, (I) relevantne odredbe Ustava Republike Kosovo; (II) relevantne odredbe primenljivih zakona Republike Kosovo, uključujući i (i) Zakon br. 05/L-069 o ratifikaciji Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Kosovo sa jedne strane, i EU-a i Evropske zajednice za atomsku energiju, sa druge

strane; (ii) Zakon br. 2004/18 o unutrašnjoj trgovini; (iii) Zakon br. 06/L-040 o zaštitnim merama na uvoze; (iv) Zakon br. 08/L-056 o zaštiti konkurenčije; i (v) Zakon br. 03/L-244 o državnim robnim rezervama; (III) primenljiva međunarodna načela, uključujući i (i) osnovna načela funkcionisanja evropskog tržišta; (ii) relevantna mišljenja Venecijanske komisije; i (iii) priloge država članica Venecijanske komisije; kao i (IV) odredbe osporenog zakona.

I. RELEVANTNE ODREDBE USTAVA

Ustav Republike Kosovo

Član 7. [Vrednosti]

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

2. Republika Kosovo obezbeđuje jednakost polova kao osnovnu vrednost za razvoj demokratskog društva, jednakе mogućnosti učešća žena i muškaraca u politički, ekonomski, društveni i kulturni život i sve ostale oblasti društvenog života”.

Član 10. [Ekonomija]

“Tržišna privreda sa slobodnim tržistem je osnov ekonomskog regulisanja Republike Kosovo”.

Poglavlje II Prava i osnovne slobode

Član 21. [Opšta načela]

1. Ljudska prava i osnovne slobode su neodvojiva, neotuđiva i neosporiva i čine osnov pravnog reda Republike Kosovo.

2. Republika Kosovo štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode, predviđene ovim Ustavom.

3. Svi su dužni da poštiju prava i osnovne slobode ostalih.

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

Član 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda]

“1. Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se jedino mogu ograničiti zakonom.

2. Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se mogu ograničiti samo do onih mera koje su neizbežne, kako bi se u otvorenom i demokratskom društvu ispunio cilj, radi kojeg je dozvoljeno ograničenje.

3. Ograničenja garantovanih prava i osnovnih sloboda garantovanih ovim Ustavom, se ne mogu sprovoditi u druge svrhe, osim onih zbog kojih su određena.

4. U slučaju ograničavanja ljudskih prava i sloboda i sprovodenja istih, sve institucije javne vlasti, a posebno sudovi, su dužni da se posvete suštini prava koje

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

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

Član 65. [Nadležnosti Skupštine]

“Skupština Republike Kosovo:

(1) usvaja zakone, rezolucije i ostale opšte akte;

[...]

(9) vrši nadzor Vlade i ostalih javnih institucija, koje, na osnovu Ustava i zakona, podnose izveštaj Skupštini;

[...]

(14) odlučuje o pitanjima od opšteg interesa, utvrđenih zakonom”.

Član 80. [Usvajanje zakona]

“Zakoni, odluke i ostali akti se usvajaju od strane Skupštine većinom glasova prisutnih poslanika, osim u slučajevima kada to ovaj Ustav drugačije nalaže”.

Član 93. [Nadležnosti Vlade]

“Vlada je nadležna za sledeće:

(1) predlaže i sprovodi unutrašnju i spoljnu politiku zemlje;

(2) omogućava ekonomski razvoj zemlje;

(3) predlaže Skupštini nacrte zakona i ostalih akata;

[...]

(11) sprovodi i ostale izvršne funkcije, koje nisu dodeljene nekim drugim centralnim ili lokalnim organima”.

Poglavlje IX Ekonomski odnosi

Član 119. [Osnovna načela]

“1. Republika Kosovo obezbeđuje pravnu sredinu za tržišta, slobodu preduzetništva i obezbeđivanje javne i privatne imovine.

2. Republika Kosovo svim investitorima i svim domaćim i stranim preduzetnicima osigurava jednaku pravnu poziciju.

3. Zabranjeni su akti kojima se ograničava slobodna konkurenca, stvaranje i zloupotreba monopolskog ili dominantnog položaja, osim ako je to na poseban način dozvoljeno zakonom.

4. Republika Kosovo će podržati blagostanje svih svojih stanovnika putem pospešivanja održivog ekonomskog razvoja.

5. Republika Kosovo će osnovati nezavisne organe za regulisanje tržišta, onda kada samo tržište ne može dovoljno da zaštitи javni interes.

6. Stranim investitorima se garantuje slobodno iznošenje dobiti i uloženog kapitala van zemlje, u skladu sa zakonom.
7. Garantuje se zaštita potrošača, u skladu sa zakonom.
8. Svako lice je dužno da plaća porez i ostale zakonom predviđene doprinose.
9. Republika Kosovo ima pravo vlasništva nad svakim preduzećem koje ona kontroliše a koje je u saglasnosti sa javnim interesom, sve sa ciljem postizanja maksimalne i dugoročne vrednosti preduzeća.
10. Obaveze javnih službi se mogu odrediti ovim preduzećima, u saglasnosti sa zakonom koji određuje adekvatnu kompenzaciju.”

II. RELEVANTNE ODREDBE PRIMENLJIVIH ZAKONA

ZAKON BR. 05/L-069 O RATIFIKACIJI SPORAZUMA O STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU IZMEĐU REPUBLIKE KOSOVA SA JEDNE STRANE, I EVROPSKE UNIJE I EVROPSKE ZAJEDNICE ZA ATOMSKU ENERGIJU, SA DRUGE STRANE

[...]

Član 43. (Zaštitna klauzula)

- “1. Strane su saglasne da se primenjuju pravila i načela člana XIX GATT 1994. godine i Sporazuma STO o zaštitnim meraima.
2. Izuzetno od stava 1, strana uvoznica može preduzeti odgovarajuće bilateralne zaštitne mere pod uslovima i u skladu sa procedurama propisanim u ovom članu, kad se neki proizvod jedne strane uvozi na teritoriju druge strane u toliko povećanim količinama i pod takvim uslovima da prouzrokuje ili preti da prouzrokuje:
 - (a) ozbiljnu štetu domaćoj industriji sličnih ili direktno konkurentnih proizvoda na teritoriji strane uvoznice; ili
 - (b) ozbiljne poremećaje u bilo kom sektoru privrede ili teškoće koje mogu da dovedu do ozbiljnog pogoršanja ekonomske situacije u nekoj oblasti strane uvoznice.
3. Bilateralne zaštitne mere usmerene na uvoz iz druge strane ne smeju prevazilaziti ono što je konkretno neophodno da se otklone problemi, utvrđeni stavom 2, koji su nastali kao posledica primene ovog Sporazuma. Usvojena zaštitna mera bi trebalo da se sastoji u obustavljanju povećanja ili u smanjenju preferencijalnih margini predviđenih ovim Sporazumom za proizvod u pitanju do maksimalne granice koja odgovara osnovnoj carini iz člana 20, stav 4. (a) i (b) i stav 5. za isti proizvod. Takve mere će obuhvatati jasne elemente koji definišu njihovo postepeno ukidanje, najkasnije do kraja utvrđenog perioda, i ne smeju da se primenjuju duže od dve godine. U krajnje vanrednim okolnostima mere mogu biti produžene za još najviše dve godine. Nijedna bilateralna zaštitna mera neće se primenjivati na uvoz proizvoda na koji se takva mera primenjivala u vremenskom periodu koji je jednak onom periodu tokom koga je ta mera prethodno bila primenjivana, pod uslovom da je period neprimenjivanja mere najmanje dve godine, računajući od momenta prestanka primene mere.
4. Pre preduzimanja mera predviđenih u slučajevima navedenim u ovom članu ili u slučajevima na koje se primenjuje stav 5. (b) ovog člana, EU ili Kosovo će dostaviti SSP sve relevantne informacije neophodne za temeljnu analizu situacije, u cilju pronalaženja prihvatljivog rešenja za strane.
5. Radi sprovođenja stavova 1, 2, 3. i 4. primenjivaće se sledeće odredbe:

(a) Problemi koji nastanu zbog situacije navedene u ovom članu biće odmah dostavljeni na razmatranje SSP, koji može da doneše bilo koju odluku potrebnu za otklanjanje tih problema.

Ako SSP ili strana izvoznica nisu doneli odluku kojom se otklanjaju problemi, ili ako nije pronađeno drugo zadovoljavajuće rešenje u roku od 30 dana od upućivanja predmeta SSP, strana uvoznica može usvojiti odgovarajuće mere radi otklanjanja problema u skladu sa ovim članom. Prilikom odabira zaštitnih mera, prvenstvo mora da se da merama koje najmanje remete funkcionisanje dogovora koji su uspostavljeni ovim Sporazumom. Zaštitne mere očuvaće nivo/marginu preferencija odobrenih ovim Sporazumom.

(b) Kada vanredne ili kritične okolnosti koje zahtevaju neposredno delovanje onemogućavaju prethodno obaveštavanje ili ispitivanje, šta god da je slučaj, strana u pitanju može, u situacijama navedenim u ovom članu, odmah da primeni privremene mere potrebne za otklanjanje problema i da o tome odmah obavesti drugu stranu.

Zaštitne mere moraju se odmah prijaviti SSP i o njima će se voditi periodične konsultacije u okviru tog tela, posebno u cilju utvrđivanja vremenskog rasporeda njihovog ukidanja, čim to okolnosti dozvole.

6. U slučaju da EU, ili Kosovo, podvrgnu uvozu proizvoda, koji bi mogli da izazovu probleme navedene u ovom članu, upravnom postupku čija je svrha brzo pribavljanje informacija o smeru trgovinskih tokova, o tome će obavestiti drugu stranu”.

Član 44. (Klaузула о nestašici)

1. Kada ispunjavanje ovog Naslova dovode do:

(a) kritične nestašice, ili opasnosti od nestašice, prehrambenih ili drugih proizvoda značajnih za stranu izvozniku; ili

(b) reeksperta u treću državu proizvoda na koji strana izvoznica primenjuje količinska izvozna ograničenja, izvozne carine ili mere ili dažbine koje imaju isto dejstvo, i kada navedene situacije izazovu, ili bi mogle da izazovu velike teškoće za izvoznu stranu, ta strana može preduzeti odgovarajuće mere pod uslovima i u skladu sa procedurama navedenim u ovom članu.

2. Prilikom odabira mera, prednost se mora dati onima koje najmanje remete sprovođenje dogovora iz ovog Sporazuma. Ove mere se neće primenjivati na način koji bi bio sredstvo proizvoljne ili neopravdane diskriminacije u slučajevima u kojima preovlađuju isti uslovi, ili sredstvo prikrivenog ograničenja trgovine i biće ukinuto kada uslovi više ne opravdavaju njihovo postojanje.

3. Pre preduzimanja mera predviđenih u stavu 1. ovog člana ili što je pre moguće u slučajevima na koje se primenjuje stav 4, EU ili Kosovo će dostaviti SSP sva relevantna obaveštenja, u cilju pronalaženja rešenja prihvatljivog za obe strane. SSP se može dogоворити o bilo kojim sredstvima potrebnim za prevazilaženje teškoća. Ako se ne postigne sporazum u roku od 30 dana od dana upućivanja predmeta na SSP, strana izvoznica može primijeniti mere iz ovog člana na izvoz proizvoda u pitanju.

4. Kada vanredne i kritične okolnosti koje zahtevaju neposredno delovanje onemogućavaju prethodno obaveštavanje i ispitivanje, u zavisnosti od slučaja, EU ili Kosovo mogu odmah primeniti mere predostrožnosti potrebne za rešavanje situacije i o tome će odmah obavestiti drugu stranu.

5. O svim merama primjenjenim shodno ovom članu mora se odmah obavestiti SSP i o njima će se voditi periodične konsultacije u okviru tog tela, posebno u cilju utvrđivanja rasporeda njihovog ukidanja, čim to okolnosti dozvole.

Član 47. (Dozvoljena ograničenja)

Ovaj Sporazum ne sprečava zabrane ili ograničenja uvoza, izvoza ili tranzita robe opravdane na osnovu javnog morala, javnog interesa ili javne bezbednosti; zaštite zdravlja i života ljudi, životinja ili biljaka; zaštite nacionalnog blaga umetničke, istorijske i arheološke vrednosti ili zaštite intelektualne, industrijske i komercijalne svojine ili pravila koja se odnose na zlato i srebro. Međutim, ove zabrane ili ograničenja neće biti sredstva proizvoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničenja trgovine između strana.

ZAKON BR. 2004/18 O UNUTRAŠNJOJ TRGOVINI

Član 1. (bez naslova)

Ovaj Zakon uređuje uslove za razvoj trgovine na domaćem tržištu, trgovinu na veliko, trgovinu na malo, javnu licitaciju, posredovanje u trgovini, praksu ograničavanja i zaštitne mere za razvoj trgovačke delatnosti, nelojalnu konkureniju, mere nadzora, administrativne mere i kaznene odredbe.

Član 42. (Ograničenja u obavljanju trgovačke delatnosti)

42.1. Vlada može, posebnim aktom, privremeno da ograniči obavljanje trgovačke delatnosti u slučaju:

- a. elementarnih i prirodnih nepogoda kad dođe, ili može da dođe do prekida u trgovini, snabdevanju stanovništva ili poremećaja u regionu koji ugrožavaju zdravlje i sigurnost građana,*
- b. znatnih poremećaja na domaćem tržištu kao što su: nedostatak reproduktivnih dobara za proizvodnju, preradu i sredstva za život građana,*
- c. ratnog stanja ili neposredne ratne opasnosti,*
- c. ugrožavanja snabdevanja sirovinama ili materijalnom strateškog značaja.*

42.2. Vlada utvrđuje ograničenja u obavljanju trgovačke delatnosti iz stava 1 ovog člana, samo ako poremećaji ne mogu da budu otklonjeni drugim merama odnosno potrebe podmirene iz robnih rezervi, uvoza ili drugim merama ekonomске politike.

Član 43. (bez naslova)

U slučajevima opisanim u članu 40. ovog Zakona, Vlada može da utvrdi:

- a. ograničenje trgovine ili ograničenje određene robe, kao i posebne zahteve za trgovinu određenom robom,*
- b. ograničenje uvoza ili izvoza određene robe, ili posebne zahteve za uvoz i izvoz određene robe,*
- c. zabranu prodaje određene robe,*
- d. obavezu trgovca da snabdeva i prodaje određene vrste i količine robe, kao i prodaju robe određenim potrošačima, prema predviđenom rangiranju,*
- e. obavezu pojedinih trgovaca da drže određenu vrstu i količinu robe.*

Kaznene odredbe
Član 59.
(bez naslova)

59.1. Kažnjava se u iznosu od 5.000 evra do 15.000 evra fizičko ili pravno lice koje:

a). Ne poštuje data ograničenja o vršenju trgovinske delatnosti u članovima 42 i 43,

b). Vrši nezakonite trgovinske prakse prema članovima 47, 48, 49 i 50.

59.2. Za radnje iz stava 1 ovog člana biće kažnjeno za prekršaj odgovorno lice novčanom kaznom u iznosu od 500 do 1.500 evra.

ZAKON BR. 06/L-040 O ZAŠTITNIM MERAMA NA UVOZE

Član 1.
(Svrha)

1. Zaštitna mera može da se primeni na jedan proizvod samo ako je utvrđeno prema odredbama ovog Zakona, da je taj proizvod uvezen u velikoj, apsolutnoj i relativnoj meri za domaću proizvodnju i/ili u rokovima i uslovima koji uzrokuju ili su pretnja za nanošenje ozbiljne štete domaćoj industriji, koja proizvodi slične ili konkurentne proizvode.

2. Zaštitne mere se primenjuju za proizvod koji se uvozi, nezavisno od njegovog porekla.

Član 2.
(Delokrug)

1. Ovaj zakon ne isključuje usvajanje ili primenu zabrana i/ili količinskog ograničenja, predviđeno članom 26 ovog Zakona.

2. Ovaj zakon ne isključuje primenu zaštitnih mera, uključene u sporazumima sklopljenih između Republike Kosovo i trećih zemalja. Zaštitne mere se uređuju odredbama dotičnog sporazuma, koje će se primeniti po slučaju, odredbama ovog Zakona.

3. Odredbe Sporazuma o zaštitnim merama SOT, takođe uzimaju se u obzir tokom tumačenja i primene ovog Zakona.

Član 4.
(Zaštitne mere i uslovi njihove primene)

1. Zaštitne mere su privremene i predstavljaju zaštitnu tarifu ad valorem, obračunat na osnovu vrednosti uvezenog proizvoda, koja može da se primeni i putem tarifne kvote za uvoz sličnog proizvoda ili direktno konkurentnog.

2. Zaštitne mere na uvezene proizvode na teritoriji Republike Kosova primenjuju se jedino ukoliko je istragom izvršenom u skladu sa ovim zakonom utvrđeno da je određeni proizvod uvezen na teritoriji Republike Kosova u količini koja nanosi ili preti da nanese ozbiljnu štetu proizvodčima sličnih ili konkurentnih proizvoda na Kosovu.

Član 25.
(Odredbe isključivanja)

1. Ovaj zakon ne sprečava primenu:

1.1. zabrane, ograničenja ili kvantitativne kontrole uvoza, u podršci zakonodavstva na snazi za zaštitu javnog reda i bezbednosti, zaštite zdravlja i zaštite ljudskih života, životinja i biljaka, zaštite nacionalnog bogatstva, zaštite

umetničke imovine, istorijske i arheološke vrednosti ili zaštite intelektualne svojine, industrijske i komercijalne;
1.2. radnje u vezi razmene stranih valuta;
1.3. obaveze koje proističu iz međunarodnih ugovora;
1.4. zakonskih i podzakonskih akata o uvozu, kao i drugih zakona koji se tiču uvoza koji nisu u suprotnosti sa ovim zakonom.

ZAKON BR. 08/L-056 O ZAŠTITI KONKURENCIJE

Član 1. (Cilj)

1. Ovaj zakon utvrđuje pravila i mere za zaštitu slobodne i efektivne konkurenциje na tržištu, nadležnosti i organizaciju Autoriteta za konkurenčiju Republike Kosovo, kao i postupke za sprovođenje ovog zakona.
[...]

Član 2. (Delokrug primene)

1. Ovaj zakon se primenjuje na sve oblike sprečavanja, ograničavanja ili narušavanja konkurenčije od strane preduzeća na teritoriji ili van teritorije Republike Kosovo, ako njihove radnje utiču na tržište Republike Kosovo.
2. Sve dok ih ne ometa u zakonom određenim zadacima ili za koje su osnovane, ovaj zakon se primenjuje na preduzeća koja obavljaju privrednu delatnost i koja prema zakonu:
2.1. obavljaju usluge od opšteg ekonomskog interesa;
2.2. imaju karakter monopola koji ostvaruje prihode;
2.3. imaju isključiva prava.
3. Ovaj zakon se ne primenjuje na odnose između poslodavaca i zaposlenih, kao i na odnose koji su predmet kolektivnog ugovora između poslodavca i sindikata.

POGLAVLJE V AUTORITET

Član 21. (Autoritet)

1. Autoritet je nezavisna agencija koja o svom radu odgovara Skupštini Republike Kosovo.
2. Sedište Autoriteta je u Prištini.
3. Zabranjeno je svako političko, javno ili privatno mešanje koje može narušiti nezavisnost ili nepristrasnost Autoriteta.
4. Organizacija i funkcionisanje Autoriteta utvrđuju se ovim zakonom i statutom koji usvaja Komisija.
5. Iz državnog budžeta izdvajaju se dovoljna sredstva za potrebe Autoriteta, uključujući zapošljavanje kvalifikovanih stručnjaka i nabavka robe i usluga neophodnih za rad.
6. Administrativne takse i novčane kazne koje naplaćuje Autoritet slivaju se u državni budžet.

Član 22. (Komisija)

1. Komisija je kolegijalni organ koji upravlja radom Autoriteta.

2. Komisija se sastoji od pet (5) članova, uključujući predsednika i potpredsednika Autoriteta, koje imenuje Skupština Republike Kosovo.
3. Vlada, nakon javnog konkursa, predlaže Skupštini novu Komisiju šest (6) meseci pre isteka mandata Komisije ili neposredno nakon što mesto člana Komisije ostane upražnjeno.
4. Mandat člana Komisije traje pet (5) godina.
5. Član Komisije može da bude reizabran samo jednom.

Član 26. (Odgovornosti Komisije)

1. Komisija ima sledeće odgovornosti:
 - 1.1. izrađuje i usvaja podzakonske akte u skladu sa ovim zakonom;
 - 1.2. odlučuje o pokretanju postupka istrage narušavanja konkurenčije;
 - 1.3. izriče novčane kazne za povrede ovog zakona;
 - 1.4. donosi odluku o odobrenju koncentracije;
 - 1.5. utvrđuje uslove, mere i rokove za realizaciju koncentracije;
 - 1.6. zaključuje postupke i određuje mere, uslove i rokove za ponovno uspostavljanje efektivne konkurenčije na tržištu;
 - 1.7. traži od suda da ovlasti nenajavljeni uviđaj u skladu sa čl. 40, 41, 42, 43. i 44. ovog zakona;
 - 1.8. obaveštava i podiže svest javnosti o konkurenčiji na tržištu;
 - 1.9. utvrđuje metodološka načela za istragu konkurenčije na tržištu;
 - 1.10. utvrđuje pravila i mere za zaštitu konkurenčije;
 - 1.11. daje stručna mišljenja i preporuke u skladu sa članom 32. ovog zakona;
 - 1.12. sarađuje sa srodnim institucijama u vezi delokruga Autoriteta, utvrđenim ovim zakonom i međunarodnim obavezama Republike Kosovo;
 - 1.13. usvaja godišnji izveštaj o radu Autoriteta i isti podnosi Skupštini Republike do 31. marta tekuće godine;
 - 1.14. sprovodi studije tržišta i prikuplja podatke u skladu sa ovim zakonom.
2. Komisija određuje prioritete za sprovođenje na osnovu osetljivosti i značaja slučajeva.

Član 49. (Privremene mere)

1. Autoritet može pokrenuti postupak i odlučiti o privremenim merama protiv stranke ako postoji opasnost od nastupanja nenadoknadive štete po konkurenčiju na tržištu, naročito ako određene radnje narušavaju konkurenčiju.
2. Odlukom o privremenim merama, Autoritet nalaže preduzeću prestanak vršenja određenih radnji ili sprovođenje mera, uslova i rokova za otklanjanje štetnih efekata na konkurenčiju na tržištu.
3. Privremene mere traju do šest (6) meseci. Autoritet može, po potrebi, produžiti trajanje privremenih mera.
4. Ako stranka ne sproveđe odluku o privremenim merama, Autoritet utvrđuje povredu ovog zakona i izriče novčanu kaznu u skladu sa ovim zakonom.

Član 66. (Sudska zaštita)

1. Žalba nije dozvoljena, ali stranka može da pokrene upravni spor tužbom pred nadležnim sudom protiv sledećih akata Autoriteta: [...]
- 1.4. odluka o privremenim merama iz člana 49. ovog zakona; [...].

ZAKON BR. 03/L-244 O DRŽAVNIM ROBNIM REZERVAMA

Član 1. (Cilj)

Ovim zakonom utvrđuje se postupak stvaranja, osiguravanja, financiranja, skladištenja, čuvanja, upotrebe, upravljanja, obnavljanja, zanavljanja i raspodjelu državnih robnih rezervi u Republici Kosovo.

Član 2. (Oblast sprovodenja)

Državne robne rezerve se formiraju za operativno posredovanje za zaštitu stanovništva, privrede i zaštitu zemlje u situacijama vanrednog stanja, u stanju civilne emergencije, u slučaju terorističkih akcija, ratnim dejstvima u ratno stanje, koje nanose teške neposredne štete za život, imovinu, kulturnu baštinu, okolinu kao i za pružanje humanitarne pomoći, u skladu sa normama međunarodnog prava.

Član 14. (Korišćenje)

- 1. Državne robne rezerve, se koriste za upotrebe za snabdevanja u slučaju:*
 - 1.1. rata ili neposredne opasnosti od rata;*
 - 1.2. prirodnih nepogoda velikih razmjera i tehničko-tehnoloških i ekoloških katastrofa;*
 - 1.3. za pružanje hitne pomoći drugim zemljama pogodjenim kao u podstavu 1.2. ovog stava.*

Član 16. (Obaveze proizvođača u vreme opasnosti)

Vlada Republike Kosova obavezuje fizičke i pravne osobe, koje se bave proizvodnom delatnošću, odnosno koje se bave prometom određenih vrsta robe a koja se smatraju kao državnim robnim rezervama, u vrijeme ratnog stanja ili neposrednog ugrožavanja državnog integriteta, da proizvode, odnosno da prodaju onu vrstu robe koja je neophodna za popunjavanje, odnosno za obnavljanje državnih robnih rezervi.

Član 28. (Kaznene odredbe)

Ne postupanje shodno odluci Vlade iz člana 16 ovoga zakona, smatra se krivičnim dijelom i za isto, fizička osoba ili odgovorna osoba pravnog subjekta, može biti kažnjen zatvorom od jedne (1) do pet (5) godina.

III. PRIMENLJIVA MEĐUNARODNA NAČELA

(i) Osnovna načela funkcionisanja evropskog tržišta

a. Ugovor o funkcionisanju Evropske unije

POGLAVLJE 3 ZABRANA KOLIČINSKIH OGRANIČENJA MEĐU DRŽAVAMA ČLANICAMA

Član 34. (bivši član 28. UEZ)

Količinska ograničenja uvoza i sve mere sa istovrsnim dejstvom zabranjena su među državama članicama.

Član 35. (bivši član 29. UEZ)

Količinska ograničenja izvoza i sve mere sa istovrsnim dejstvom zabranjeni su među državama članicama.

Član 36. (bivši član 30. UEZ)

Odredbe članova 34. i 35. ne isključuju zabrane ili ograničenja uvoza, izvoza ili provoza robe koji su opravdani razlozima javnog morala, javnog poretku ili javne sigurnosti; zaštite zdravlja i života ljudi, životinja ili biljaka; zaštite nacionalnog blaga umetničke, istorijske ili arheološke vrednosti; ili zaštite industrijskog i trgovackog vlasništva. Međutim, te zabrane ili ograničenja ne smeju biti sredstvo proizvoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničivanja trgovine među državama članicama.

GLAVA III POLJOPRIVREDA I RIBARSTVO

Član 39. (bivši član 33. UEZ-a)

1. Ciljevi su zajedničke poljoprivredne politike sledeći:

[...]

(d) osigurati dostupnost snabdevanja;

(e) pobrinuti se da roba dođe do potrošača po razumnim cenama.

Direktiva 2005/29/EC od 11. maja 2005. godine o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu

Član 5(4) Ugovora o Evropskoj uniji

[...]

4. Na temelju načela proporcionalnosti, sadržaj i oblik delovanja Unije ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva Ugovora".

Uredba Saveta br. 2679/98 od 7. decembra 1998. godine (stavovi 3. i 6)

(3) Budući da bi, kako bi se osiguralo ispunjavanje obaveza koje proizlaze iz Ugovora, a posebno kako bi se osiguralo pravilno funkcioniranje unutrašnjeg tržišta, države članice trebale, s jedne strane, suzdržavati se od usvajanja mera i učešća u ponašanjima koja bi mogla predstavljati prepreku trgovini, a s druge strane preduzeti sve potrebne i srazmerne mere za olakšanje slobodnog kretanja robe na njihovom području;

[...]

(6) Budući da države članice imaju isključivu nadležnost u vezi sa održavanjem javnog reda i zaštitom unutrašnje sigurnosti, kao i određivanjem da li su, kada su i koje su mere potrebne i srazmerne kako bi se olakšalo slobodno kretanje robe na njihovom području u određenoj situaciji;

(...)

(8) Budući da bi država članica na čijem se području pojave prepreke slobodnom kretanju robe trebala preduzeti sve potrebne i srazmerne mere da se čim pre ponovno uspostavi slobodno kretanje robe na njenom području, a kako bi se izbegao rizik od nastavka, povećanja ili jačanja predmetnog poremećaja ili gubitka te od mogućeg prekida u trgovini i ugovornim odnosima na kojima se ona zasniva; budući da bi takva država članica trebala obavestiti Komisiju i, ako se to zatraži, ostale države članice o merama koje je preduzela ili namerava preduzeti kako bi ostvarila ovaj cilj.

(ii) Venecijanska komisija

Izveštaj Venecijanske komisije u vezi sa pravnim osnovom ekonomskog sistema tokom perioda tranzicije iz planske u tržišnu ekonomiju [CDL(1994)009-e] usvojen 28. februara 1994. godine

90. Neka od načela koja su utvrđena u Izveštaju Venecijanske komisije iz 1994. godine o "Pravnim osnovama privrednog sistema tokom perioda prelaska sa planske na tržišnu ekonomiju", izrađenom na osnovu studije profesora Michela HERBIETA, relevantna su za okolnosti predmetnog slučaja. Dotična načela će biti rezimirana na sledeći način: (i) osnovna pravna načela koja uređuju tržišnu ekonomiju; (ii) specifična uloga ustava u ekonomskoj sferi; (iii) uvrštavanje načela mešanja države u ustav; i (iv) uloga zakonodavstva u ekonomskoj sferi.
91. Venecijanska komisija je identifikovala ključne elemente pravnih osnova ekonomskog sistema tokom perioda tranzicije sa planske na tržišnu ekonomiku, među kojima se nalaze "formalno priznavanje slobode ekonomске delatnosti", "načelo slobodne konkurenциje, zasnovan na ekonomskoj slobodi i načelu jednakosti". Kao najvažnije, u izveštaju se navodi da "tržišna ekonomija mora biti socijalna, u smislu da funkcioniše za dobrobit društva i pojedinaca". Međutim, tržišna ekonomija koja istovremeno vodi računa o interesima svih delova društva ostavlja prostor za intervenciju države u ekonomski život kako bi se ispravili neki nedostaci, na primer "kroz obezbeđivanje okvira socijalne zaštite i uređenje ekonomске delatnosti ili kroz osnivanje javnih preduzeća kako bi se popunile praznine u kojima tržišna ekonomija ne funkcioniše kako treba". Sa stanovišta Venecijanske komisije, ovo su neki od neophodnih elemenata tržišne ekonomije, sve dok privatni ekonomski operatori mogu i dalje da koriste mogućnosti koje su im dostupne.
92. Po pitanju specifične uloge ustava u ekonomskoj sferi, Venecijanska komisija je takođe izjavila da, "ustavi formiraju nužnu osnovu pravnih i ekonomskih sistema država" i kao takvi, "moraju da čuvaju stabilnost i predvidljivost slobodnih tržišta". Priznajući kritičnu ulogu ustava u obezbeđivanju "jasnog okvira, zasnovanog na vladavini

prava", Venecijanska komisija je ipak upozorila da se utvrđivanje detaljnih pravila i propisa kojima se upravlja tržištem "*bolje čini redovnim zakonodavstvom*", zbog toga što ustavima "*nedostaje fleksibilnost koju zahteva regulisanje tržišnih uslova*". Iz toga proizilazi da zakonodavcu treba prepustiti da, ako je potrebno, ograniči primenu tradicionalnih prava i sloboda (uključujući i ekonomsku slobodu). U tom smislu, Venecijanska komisija je podvukla važnost usklađenosti sa načelom srazmernosti, delotvorno definišući standarde koji se takva ograničenja moraju pridržavati. Tako je Komisija naglasila da "[ona] moraju biti specifična i ograničena i moraju biti opravdana opštim interesom ili potrebom za održavanjem javnog reda". U suštini, ona moraju biti predviđena zakonom i "ne bi trebalo da dovode u pitanje samo postojanje ovih osnovnih prava". Pored toga, takva ograničenja moraju biti u skladu sa načelom srazmernosti: "*ona moraju biti neophodna, delotvorna i srazmerna zahtevima i ozbiljnosti situacije i ne bi trebalo da dovode do prekomernog narušavanja date slobode*".

93. Po pitanju da li načelo mešanje države u ekonomije kao takav treba ugraditi u ustav, Venecijanska komisija je izjavila da svako konkretno pozivanje na takvo mešanje mora biti ograničeno kao "*izuzetak od načela ekonomске slobode, opravdan opštim interesom*".
94. Po pitanju uloge zakonodavstva u ekonomskoj sferi, Venecijanska komisija je izjavila da "*zakonodavstvo igra fundamentalnu, ali ograničenu ulogu, budući da osnovne principe utvrđene u ustavu prevodi u detaljan oblik*". Naime, svako ograničenje u odnosu na ekonomski prava i slobode "*mora imati zakonsku osnovu [...] i ne sme predstavljati pretnju po samu postojanje ovih prava i sloboda*". Izveštaj identificuje dva glavna zakonodavna pristupa uređenju ekonomskih prava i sloboda, koji mogu preuzeti oblik neposrednog ili posrednog mešanja. Izveštaj posebno predviđa da je jedan oblik posrednog mešanja "*dopuštajuće zakonodavstvo*", koje "*dodeljuje izvršna ovlašćenja koja nisu izričito predviđena ustavom*". Takvo dopuštajuće zakonodavstvo može preuzeti oblik okvirnih zakona, koji "*utvrđuju smernice i principe politika koje treba poštovati, ali ostavljaju izvršnoj vlasti da izradi detaljne propise*" ili zakona kojima se izvršnoj vlasti dodeljuju posebna ovlašćenja "*na određeni period i u okviru strogo određene oblasti odgovornosti*" što obično spada u zakonodavnu nadležnost. Ovaj poslednji pristup se može takođe posmatrati i kao "*stvarno delegiranje izvršnoj vlasti [...] ovlašćenja zakonodavne vlasti da izmeni ili ukine postojeće zakonodavstvo*".

(iii) Prilozi sudova članova Foruma Venecijanske komisije

95. Sud, na početku, objašnjava da je Ustavni sud Republike Albanije razmatrao dva predmeta koji se odnose na posebne mere u slučajevima destabilizacije na tržištu, i to: (i) predmet br. 8 od 22.02.2023. godine (V-8/23); i (ii) br. 21 od 18.04.2023. godine (V-21/23). U prvom predmetu, Ustavni sud Albanije se obratio Forumu Venecijanske komisije sa zahtevom za razmenu relevantnih iskustava država članica po pitanju važećih zakona kojima su utvrđene restriktivne mere na tržištu u slučajevima destabilizacije tržišta. Odgovori država članica Foruma Venecijanske komisije u ovom kontekstu su javni za sve države članice Venecijanske komisije i s obzirom na to da su relevantni za okolnosti konkretnog slučaja, Sud će ih sažeti u nastavku. Povodom toga, Sud uzima u obzir da je Ustavni sud Albanije primio osam (8) odgovora od ustavnih sudova i drugih nacionalnih mehanizama sa ustavnom nadležnošću, odnosno primio je odgovore od (i) Ustavnog suda Republike Severne Makedonije; (ii) Ustavnog suda Hrvatske; (iii) Vrhovnog suda Irske; (iv) Odeljenja za ustavno pravo i ljudska prava Ministarstva pravde Danske; (v) Državnog saveta Holandije; (vi) Vrhovnog suda Meksika; (vii) Ustavnog suda Češke Republike; i (viii) Ustavnog suda Lihtenštajna.

96. Sud će u nastavku predstaviti odgovore primljene od nacionalnih ustavnih sudova koji su dostavljeni Forumu Venecijanske komisije povodom zahteva Ustavnog suda Republike Albanije:

(i) *Odgovor Ustavnog suda Republike Severne Makedonije*

97. U vezi sa prvim pitanjem, odnosno da li su zbog posebnih okolnosti preuzete zakonodavne mere za kontrolu tržišnih cena, Ustavni sud Severne Makedonije je potvrdio da su preduzimane slične mere. Ustavni sud Severne Makedonije je istakao da su mere usvojene vladinom odlukom, odnosno odlukom o utvrđivanju najviših cena određenih proizvoda u veleprodaji i maloprodaji, a ne aktom usvojenim od strane Skupštine. Odluka je usvojena na predlog Ministarstva ekonomije na sednici održanoj 4. decembra 2021. godine. Odluka je prvo važila do 31. januara 2022. godine, a od tada je nekoliko puta menjana i produžavan rok njenog važenja.
98. Ustavni sud Severne Makedonije je precizirao da su se mere kontrole cena koje su sprovedene odlukom sastojale u „*utvrđivanju visine trgovackih marži*“ za određene proizvode u trgovini na veliko i malo. Naime, „*visina trgovacke marže privrednih društava i individualnih trgovaca učesnika u trgovackom lancu belog hleba, belog šećera i jestivog suncokretovog ulja utvrđena je u visini do 5% u trgovini na veliko i do 5% u trgovini na malo*“. Što se pak tiče „*pšeničnog brašna - tip 400 i tip 500, testenina od durum pšenice, makedonskog belog pirinča, mleka i jaja, one su utvrđene u visini do 10% u trgovini na veliko i do 10% u trgovini na malo*“.
99. U odgovoru na drugo pitanje, odnosno da li su mere kontrole cena podvrgnute ustavnoj oceni, Ustavni sud Severne Makedonije je izjavio da mere nisu podvrgnute „*ustavnoj kontroli zbog toga što do sada nije podneta nijedna inicijativa za njihovu ustavnu ocenu pred Ustavnim sudom*“.

(ii) *Odgovor Ustavnog suda Hrvatske*

100. U svom podnesku Venecijanskom forumu, Ustavni sud Hrvatske je takođe izjavio da se zakonodavne mere kontrole tržišnih cena mogu preuzeti na osnovu Zakona o vanrednim merama kontrole cena (Narodne novine br. 73/1997, 128/1999 i 66/2001) i predstavio odredbe koje su u njemu predviđene. Prema tome, cilj zakona je po datom podnesku taj da uredi „*uslove pod kojima nadležni državni organi mogu preuzimati mere kontrole u oblasti cena*“ i da utvrdi način njihovog sprovođenja u skladu sa članom 1. datog zakona. Sprovođenje ovih vanrednih mera kontrole cena može se vršiti „*propisivanjem mera neposredne kontrole cena*“ predviđenih u članu 5. Zakona, odnosno utvrđivanjem maksimalne ili minimalne cene i evidentiranjem cenovnika ili tarifa pre njihove izmene, ili „*praćenjem ukupnog kretanja cena i utvrđivanjem garantovanih cena poljoprivrednih proizvoda*“. Ustavni sud Hrvatske je istakao da se neposredne mere kontrole cena nalažu „*izuzetno radi sprečavanja negativnih efekata promene cena ili sprečavanja monopolskog formiranja cena*“ i pod uslovom da ovi ciljevi nisu postignuti drugim merama ekonomске politike.
101. Ustavni sud Hrvatske je precizirao da vanredne mere kontrole cena utvrđuje Vlada Hrvatske na predlog Ministarstva ekonomije i održivog razvoja, kako je propisano u članu 6. Zakona. Nakon utvrđivanja neposrednih mera kontrole cena, prema članu 8. Zakona, mora „*preuzeti odgovarajuće mere ekonomске politike*“ radi otklanjanja razloga koji su opravdali sprovođenje mera.
102. Ustavni sud Hrvatske je nakon toga dao konkretne primere dva slučaja u kojima su neposredne mere kontrole cena sprovedene na osnovu člana 6. Zakona u odnosno na prehrambene proizvode konkretno. Prvi put kada je Vlada Hrvatske naložila

neposredne mere kontrole cena bio je kao odgovor na izbijanje pandemije COVID-19. Ove mere su usvojene 14. marta 2020. godine odlukom o vanrednim merama kontrole cena određenih proizvoda (Narodne novine br. 30/2020, 53/2020 i 88/2020). Maksimalne cene su utvrđene za određene proizvode „*radi sprečavanja negativnih efekata promene cena pojedinačnih proizvoda i sprečavanja monopolističkih cena proizvoda*“. Maksimalna cena je utvrđena na osnovu cene određenog proizvoda utvrđene dana 30. januara 2020. godine, „*kada je Svetska zdravstvena organizacija proglašila zaraznu bolest COVID-19 pretnjom po javno zdravlje od međunarodnog značaja*“. Nakon toga, Ustavni sud Hrvatske je predstavio jedan noviji primer, kada je Vlada Hrvatske donela odluku o merama neposredne kontrole cena za određene prehrambene proizvode (Narodne novine br. 104/2022) od 8. septembra 2022. godine. Ovom odlukom je utvrđena maksimalna cena za osnovne proizvode kao što su jestivo suncokretovo ulje, mleko, šećer, neke vrste brašna i mesa, „*u cilju sprečavanja negativnih efekata promene pojedinačnih cena, a u cilju otklanjanja štetnih posledica poremećaja na tržištu u snabdevanju osnovnim namirnicama [...] stanovništva u Republici Hrvatskoj*“.

103. U odgovoru na drugo pitanje, Ustavni sud Hrvatske je naveo da ni Zakon o vanrednim merama kontrole cena, niti dve gore pomenute odluke, nisu osporene pred Ustavnim sodom i samim tim nisu bili predmet kontrole ustavnosti.

(iii) *Odgovor Vrhovnog suda Irske*

104. S druge strane, Vrhovni sud Irske je u svom podnesku Venecijanskog forumu naveo da Irska nije preduzela nikakve zakonodavne mere za kontrolu tržišnih cena zbog posebnih okolnosti. Prema tome, u Irskoj nisu sprovedene mere kontrole cena koje bi imale oblik minimalnih ili maksimalnih cena roba ili usluga.

(iv) *Odgovor Odeljenja za ustavno pravo i ljudska prava Ministarstva pravde Danske*

105. Što se tiče Danske, Ministarstvo pravde Danske je navelo slično kao i Vrhovni sud Irske da nisu preduzete nikakve mere za kontrolu tržišnih cena kao odgovor na posebne okolnosti na tržištu koje su dovele do povećanja cena.

(v) *Odgovor Holandskog državnog saveta*

106. U svom podnesku Venecijanskom forumu, Holandski državni savet je naveo da do sada nisu preduzete nikakve zakonodavne mere za kontrolu tržišnih cena u vezi sa prehrambenim proizvodima. Holandska vlada je 2022. godine preduzela mere za isplatu finansijske naknade domaćinstvima zbog povećanja cena energije i goriva. Holandski državni savet je objasnio da je vlada putem parlamentarnog akta (*Wet aanvullende fiscale koopkrachtmaatregelen 2022*) smanjila porez na dodatu vrednost (PDV) „*na gas, električnu energiju i poreze na benzin, dizel i TNG*“, na taj način što je isplatila finansijske naknade svim holandskim domaćinstvima zbog povećanja njihovih računa za električnu energiju krajem 2022. godine. Međutim, Holandski državni savet je dodao da, shodno propisima EU, holandska vlada može da odredi plafonirane cene za gas i električnu energiju za holandske porodice, što je predlog o kome se u vreme podnošenja podneska još uvek raspravljalio u Parlamentu.

(vi) *Odgovor Vrhovnog suda Meksika*

107. U svom odgovoru za Forum Venecijanske komisije, Vrhovni sud Meksika je naveo da do sada nije preduzeta nijedna zakonodavna mera za kontrolu tržišnih cena zbog posebnih okolnosti koje su dovele do povećanja cena. Međutim, Vrhovni sud Meksika

je objasnio da je mogućnost sprovođenja takvih mera predviđena meksičkim ustavom. Član 28. stav 3. Ustava Meksika daje ovlašćenja Meksičkom kongresu da „*uspostavi osnovu za utvrđivanje maksimalnih cena artikala, predmeta ili proizvoda koji se smatraju suštinskim za nacionalnu ekonomiju ili narodnu potrošnju, kao i primenljiva pravila za organizaciju i distribuciju tih artikala, predmeta ili proizvoda kako bi se isključile nepotrebne ili prekomerne intervencije koje bi mogle da izazovu nestašicu u snabdevanju ili povećanje cena*“. Proširivši različite mehanizme uspostavljene za utvrđivanje maksimalnih cena, Vrhovni sud Meksika je naveo primer Saveznog zakona protiv monopola, koji „*uspostavlja vanredni proces utvrđivanja maksimalnih cena roba koje se smatraju neophodnim za nacionalnu ekonomiju ili narodnu potrošnju u kojem učestvuju Savezna komisija protiv monopola, predsednik Savezne izvršne vlasti i Sekretariat za ekonomiju*“. Što se tiče donošenja odluka za sprovođenje takvih mera i uključenih organa vlasti, Vrhovni sud Meksika je opisao da se roba i usluge za koje se mogu primenjivati maksimalne cene određuju ukazom Savezne izvršne vlasti, a zatim odgovarajuće maksimalne cene utvrđuje Sekretariat za ekonomiju. Za potrebe obezbeđivanja snabdevanja regulisanom robom, Ministarstvo ekonomije se može koordinisati sa proizvođačima ili distributerima, u nastojanju da maksimizira efekte na slobodnu konkurenčiju. Vrhovni sud Meksika je ipak istakao da do sada nisu utvrđene nikakve maksimalne cene na osnovu vanredne procedure sadržane u Saveznom zakonu protiv monopolja.

(vii) *Odgovor Ustavnog suda Češke Republike*

108. Ustavni sud Češke Republike je u svom odgovoru objasnio da je Vlada Češke radi kontrole cena uvela dve vrste mera. S jedne strane, Ministarstvo finansija Češke je nadgledalo marže profita na prodaju goriva od marta do septembra 2022. godine, nakon smanjenja poreza na potrošnju. Prema Ustavnom суду Češke Republike, cilj praćenja marži na prodaju goriva bio je delotvorno prevođenje smanjenja poreza u niže cene goriva. S druge strane, Vlada je takođe postavila i maksimalne cene energije.
109. Što se tiče drugog pitanja, Ustavni sud Češke Republike je potvrdio da nijedna od gore navedenih mera nije osporena pred Ustavnim sudom.

(viii) *Odgovor Ustavnog suda Lihtenštajna*

110. Ustavni sud Lihtenštajna je u svom podnesku izjavio da u Lihtenštajnu poslednjih godina nije preduzeta nijedna zakonodavna mera radi kontrole tržišnih cena zbog posebnih okolnosti koje su dovele do porasta cena.

IV. Osporeni zakon

ZAKON BR. 08/L-179 O PRIVREMENIM MERAMA OSNOVNIH PROIZVODA U POSEBNIM SLUČAJEVIMA DESTABILIZACIJE NA TRŽIŠTU

Član 1. (Cilj)

Ovaj zakon ima za cilj da reguliše privremene zaštitne mere za snabdevanje potrošača osnovnim proizvodima u vreme nastanka posebnih slučajeva destabilizacije na tržištu i način njihovog sprovođenja.

Član 2. (Delokrug)

Ovaj zakon se primenjuje na organe i ekonomski operatere koji trguju osnovnim proizvodima radi otklanjanja efekata povećanja cena kao i nestašice osnovnih proizvoda na tržištu.

Član 3. (Definicije)

1. Osnovni proizvod označava proizvode utvrđene prema članu 4 ovog zakona.
2. Potrošač je svako fizičko lice koje kupuje i koristi robu ili usluge za zadovoljenje sopstvenih potreba, koje se ne bavi sa trgovinskom, poslovnom, zanatskom ili profesionalnom delatnošću.
3. Destabilizacija tržišta se odnosi na situacije izazvane višom silom, nekontrolisanim okolnostima koje prouzrokuju spekulacije na tržištu i istovremenim porast cene kao i naglašenu nestašicu osnovnih proizvoda.
4. Proizvodi za ličnu higijenu uključuju: sapun, deterdžent, šampon za kosu, toalet papir, higijenski papir i pelene.
5. Ministar znači ministar nadležan za poslove trgovine.
6. Trgovačka marža – označava razliku između prodajne i nabavne cene.

Član 4. (Osnovni proizvodi)

1. Osnovni proizvodi u smislu ovog zakona su:
 - 1.1. žitarice;
 - 1.2. pšenično brašno;
 - 1.3. hleb;
 - 1.4. pirinač;
 - 1.5. testenine;
 - 1.6. jestivno suncokretovo ulje;
 - 1.7. mleko;
 - 1.8. kuhinjska so;
 - 1.9. pileća jaja;
 - 1.10. pileće meso;
 - 1.11. kristalni šećer;
 - 1.12. proizvodi za ličnu higijenu;
 - 1.13. materijali od drveta za loženje.
2. Za ostale osnovne potrošačke proizvode za život, Vlada se pre nego što doneše odluku, prethodno konsultuje sa Savetom za SSP.
3. Osnovni proizvodi se utvrđuju prema tarifnim šiframa u prilogu koji je deo ovog zakona.
4. Komisija, u skladu sa članom 8. ovog zakona, može izvršiti kategorizaciju proizvoda iz stava 1. ovog člana.
5. Usluga proizvoda u gastronomiji se ne naziva osnovnim proizvodom.

Član 5. (Privremene mere)

1. Zaštitne mere za snabdevanje osnovnim proizvodima su:
 - 1.1. ograničavanje količine koja se prodaje potrošačima u navedenom roku;
 - 1.2. zabrana uklanjanja proizvoda iz prodaje;
 - 1.3. utvrđivanje trgovinske marže za prodaju na veliko i malo;
 - 1.4. određivanje maksimalne dozvoljene cene;

- 1.5. obaveza ekonomskog operatera da održava određeni deo zaliha proizvoda;
 - 1.6. obaveza ekonomskog operatera da se snabdeva i ponudi na prodaju osnovne proizvode kao i pre određivanja zaštitnih mera;
 - 1.7. zabrana, ograničenje izvoza.
2. Zaštitne mere predviđene stavom 1 ovog člana utvrđuje Ministar u skladu sa članom 7 ovog zakona.
 3. Zaštitne mere se određuju srazmerno potrebama zaštite potrošača i uzimajući u obzir opterećenje prema ekonomskom operateru.

Član 6.
(Uzroci i trajanje zaštitnih mera)

1. Zaštitne mere iz člana 5. ovog zakona mogu se odrediti u sledećim slučajevima:
 - 1.1. nagli ili kontinuirani nedostatak osnovnih proizvoda;
 - 1.2. nagli ili odjednom rast cena osnovnih proizvoda;
 - 1.3. neprilagođavanje domaćih cena uz velika kretanja cena na svetskom tržištu;
 - 1.4. neopravdana razlika domaćih cena od cena u susednim zemljama.
2. Zaštitne mere se privremeno određuju i ukidaju kada prestanu razlozi zbog kojih su određene.

Član 7.
(Obračun marže)

1. Otkupna cena uvezenih proizvoda, odnosno iznos troškova kako sledi:
 - 1.1. nabavna cena proizvoda;
 - 1.2. trošak prevoza, obračunat u skladu sa zakonodavstvom na snazi;
 - 1.3. carinske obaveze;
 - 1.4. troškove carinjenja, koji obuhvataju troškove carinskog terminala i špedicije, troškove merenja bezbednosti proizvoda, kao i druge fakturisane troškove vezane za carinjenje proizvoda.
2. Otkupna cena domaćih proizvoda, odnosno iznos troškova kako sledi:
 - 2.1. troškovi proizvodnje;
 - 2.2. trošak troškova, obračunat u skladu sa zakonodavstvom na snazi.

Član 8.
(Odlučivanje)

1. Ministar odlukom utvrđuje zaštitne mere u skladu sa članom 5 ovog zakona.
2. Ministar imenuje Komisiju koja preporučuje ministru utvrđivanje ili promenu zaštitnih mera prema članu 5 ovog zakona, koju čine predstavnici Ministarstva trgovine, Ministarstva finansija, Ministarstva poljoprivrede, Carine Kosova, Poreske uprave Kosova, Agencije za hranu i veterinu i Tržišnog inspektorata.
3. Komisija je u obavezi da prethodno sprovede analizu po pitanju stanja na tržištu u vezi sa proizvodima predviđenim članom 4 ovog zakona.
4. Komisija se sastaje najmanje jednom mesečno radi ponove procene preporučenih privremenih mera.
5. Trajanje Komisije utvrđuje se odlukom Ministra.
6. Ministar se konsultuje sa Savetom za zaštitu potrošača, Autoritetom za konkurenčiju, Privrednom komorom Kosova, kao i sa nadležnim javnim organima i drugim organizacijama.
7. Svaka odluka doneta u skladu sa ovim zakonom mora biti u skladu sa bilateralnim obavezama zaštite koje je Kosovo preuzelem u okviru SSP i drugih međunarodnih sporazuma.
8. Pre donošenja odluka o privremenim merama zaštite mora se obavestiti Savet za SSP.

9. Premijer može da ukine, poništi ili promeni odluku Ministra.

**Član 9.
(Nadzor i sankcije)**

- 1. Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrše Tržišni Inspektorat i tržišni inspektori na nivou opštine, u saradnji sa Carinom i Poreskom Administracijom.*
- 2. Ko ne primeni zaštitne mere utvrđene odlukom Ministra, za svaki osnovni proizvod koji proda ili drži u suprotnosti sa zaštitnim merama, kazniće se novčanom kaznom kao što sledi:*
 - 2.1. od hiljadu (1.000) do dvadeset hiljada (20.000) evra, kao pravno lice;*
 - 2.2. od petsto (500) do pet hiljada (5.000) evra, kao fizičko lice koje obavlja individualnu delatnost;*
 - 2.3. od petsto (500) do dve hiljade (2.000) evra, kao odgovorno lice pravnog lica.*
- 3. Pored kazne za prekršaj iz stava 2 ovog člana, u slučaju ponavljanja prekršaja u skladu sa članom 5 ovog zakona, Tržišni Inspektorat može izreći i zaštitnu meru kojom se zabranjuje trgovina u trajanju do trideset (30) dana.*
- 4. Nadležni organ objavljuje odluke o kazni u skladu sa važećim zakonima.*
- 5. Protiv odluke dozvoljena je žalba u roku od osam (8) dana od dana prijema iste.*
- 6. Ovaj član ne isključuje primenu kaznenih odredbi iz drugih zakona.*

**Član 10.
(Stupanje na snagu)**

Ovaj zakon stupa na snagu danom objavljivanja u Službenom listu Republike Kosovo.

Ocena prihvatljivosti zahteva

111. Sud prvo treba da oceni da li su zahtevi podneti Sudu ispunili uslove prihvatljivosti koji su utvrđeni Ustavom, propisani Zakonom i dalje predviđeni Poslovnikom.
112. U tom smislu, Sud se poziva na stav 1, člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuje: "*Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način*".
113. Sud primećuje da su podnosioci zahteva podneli svoj zahtev na osnovu stava 5, člana 113. Ustava, koji propisuje:

"5. Deset (10) ili više poslanika Skupštine može, u roku od osam (8) dana od usvajanja, da ospori ustavnost bilo kog zakona koji je usvojila Skupština, kako zbog sadržaja tako i zbog procedure sprovođenja".
114. Stoga, na osnovu gore navedenog, zahtev podnet Sudu u skladu sa stavom 5, člana 113. Ustava, mora (i) biti podnet od najmanje 10 (deset) poslanika; (ii) da osporava ustavnost bilo kog zakona ili odluke koju je usvojila Skupština, kako zbog sadržaja tako i zbog procedure sprovođenja; i (iii) da se dostavi u roku od 8 (osam) dana od usvajanja osporenog akta.
115. Sud, ocenjujući ispunjavanje prvog uslova, odnosno potrebnog broja poslanika Skupštine za podnošenje relevantnih zahteva, primećuje da je zahtev podneto 10 (deset) poslanika Skupštine, broj koji ispunjava uslov propisan prvom rečenicom stava 5, člana 113. Ustava za pokretanje Suda.

116. Sud, takođe, ocenjujući ispunjavanje drugog uslova, primećuje da podnosioci zahteva osporavaju Zakon br. 08/L-179 o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu, koji je usvojen 8. novembra 2022. godine od strane Skupštine Republike Kosovo.
117. Što se tiče trećeg uslova, odnosno roka u kome se relevantni zahtev mora podneti Sudu, poslednje navedeni primećuje da je zahtev podnet Sudu 16. novembra 2022. godine, dok je osporeni zakon usvojila Skupština 8. novembra 2022. godine, što znači da je zahtev podnet u roku propisanim stavom 5, člana 113. Ustava.
118. Stoga, Sud ocenjuje da su podnosioci zahteva legitimisani kao ovlašćena strana u smislu stava 5, člana 113. Ustava da pred Sudom osporavaju ustavnost osporenog akta, kako zbog sadržaja tako i zbog sprovedene procedure, pošto su u ovom slučaju podnosioci zahteva, odnosno poslanici Skupštine Kosova, ovlašćene strane i, prema tome, imaju pravo da osporavaju ustavnost osporenog zakona usvojenog od strane Skupštine.
119. Pored gore navedenih ustavnih uslova, Sud takođe uzima u obzir i član 42. (Tačnost podneska) Zakona, koji precizira podnošenje zahteva na osnovu stava 5, člana 113. Ustava, koji propisuje sledeće:

Član 42
(Tačnost podneska)

- “1. *Uz podnesak podnešen u skladu sa članom 113, stav 6 Ustava, se između ostalog, podnose i sledeće informacije:*
- 1.1. *imena i potpisi svih poslanika Skupštine koji osporavaju ustavnost zakona ili odluke donesene od strane Skupštine Republike Kosovo;;*
- 1.2. *Ustavne ili odredbe nekog akta ili zakona koje se tiču ovog zakona; i*
- 1.3. *dokaze na koje se zasniva spor”.*
120. Sud se takođe poziva i na pravilo 72 [Zahtev u skladu sa stavom 5. clana 113. Ustava i članovima 42. i 43. Zakona] Poslovnika, koji propisuje:

Pravilo 72
[Zahtev u skladu sa stavom 5. člana 113. Ustava i članovima 42. i 43. Zakona]

- „(1) *Zahtev koji je podnet po ovom pravilu mora da ispunjava kriterijume utvrđene stavom (5) clana 113. Ustava i članovima 42. (Tačnost podneska) i 43. (Rok) Zakona.*
- (2) *Zahtev koji je podnet po ovom pravilu ima suspenzivno dejstvo.*
- (3) *Zahtev koji je podnet po ovom pravilu, između ostalog, mora da sadrži sledeće informacije:*
- (a) *imena i potpise svih poslanika Skupštine koji osporavaju ustavnost zakona ili odluke donesene od strane Skupštine Republike Kosovo;*
- (b) *ustavne ili odredbe drugog akta ili zakona koje se tiču ovog zahteva; i*
- (c) *dokaze na kojima se zasniva spor.*
- (4) *Zahtevu se moraju priloziti kopija osporenog zakona ili odluke usvojene od strane Skupštine, registar i licni potpisi poslanika koji podnose zahtev, kao i punomoćne osobe koja ih zastupa pred Sudom.*
121. U kontekstu dve gore navedene odredbe, Sud primećuje da su podnosioci zahteva (i) naveli svoja imena i potpise u svom relevantnom zahtevu; (ii) naglasili su osporeni zakon

Skupštine; (iii) pozvali su se na konkretnе članove Ustava, kojima navode da odredbe osporenog zakona nisu kompatibilne; i (iv) podneli su argumente u prilog svojim navodima.

122. Shodno tome, uzimajući u obzir ispunjenje ustavnih i zakonskih uslova u vezi sa prihvatljivošću relevantnog zahteva, Sud utvrđuje da je zahtev podnositelja prihvatljiv i u nastavku će razmotriti njegov meritum.

Meritum zahteva

I. Uvod

123. Sud prvo podseća da podnosioci zahteva, odnosno 10 (deset) poslanika Skupštine Republike Kosova, zasnivajući se na stavu 5, člana 113. Ustava, traže ocenu ustavnosti osporenog zakona za koji navode da je u suprotnosti sa članovima 7. [Vrednosti], 10. [Ekonomija] i stavovima 1 i 5, člana 119. [Osnovna načela] Poglavlja IX Ustava. Ove navode, u suštini i prema objašnjenjima datim u delu ove presude koji se odnosi na navode i odgovore zainteresovanih strana pred Sudom, osporava MIPT i parlamentarna grupa Lëvizja VETËVENDOSJE!.
124. Sud ističe da se suština navoda podnositelja zahteva odnosi na uplitanje države u slobodnu tržišnu privrednu zagarantovanu Ustavom. U tom smislu, i kako je objašnjeno u delu koji se odnosi na navode podnositelja zahteva, između ostalog, isti ističu da je na osnovu Ustava država dužna da (i) obezbedi povoljan pravni ambijent za tržišnu privrednu, slobodu ekonomske aktivnosti i bezbednost javne i privatne svojine, uključujući uspostavljanje svih neophodnih institucionalnih i zakonskih mehanizama da garantuju da će na Kosovu postojati otvoreno tržište, gde ponuda i potražnja sadrže model cirkulacije robe, rada, znanja i kapitala u ekonomiji, i gde su privatni privredni subjekti zaštićeni pravnim sistemom dovoljnim da slobodno rade na unutrašnjem tržištu; i (ii) da će se uzdržati od uplitanja u tržišnu ekonomiju, putem bilo koje mere koja, između ostalog, ograničava slobodu vlasti i ekonomske operatera koji trguju osnovnim proizvodima. Prema podnosiocima zahteva, osporeni zakon krši ta načela, između ostalog, uplitanjem u slobodnu tržišnu ekonomiju, uključujući određivanje (i) maksimalnih dozvoljenih cena za određene proizvode; (ii) komercijalne marže za veleprodaju i maloprodaju; (iii) obavezu ekonomskega operatera da održava određeni deo zaliha proizvoda; i (iv) obavezu snabdevanja i ponude na prodaju osnovnih proizvoda kao pre određivanja zaštitnih mera. Podnosioci zahteva takođe ističu činjenicu da (i) prema Ustavu, država može osnovati nezavisna tela za regulisanje tržišta, kada poslednje navedeni ne može u dovoljnoj meri da štiti javni interes; (ii) na Kosovu već postoji takvo nezavisno telo, odnosno Kosovski Autoritet za konkurenčiju, osnovan u skladu sa Zakonom br. 08/L-056 o zaštiti konkurenčije; i (iii) obaveza ekonomske operatera, kroz odluke Vlade, da drže rezerve/zalihe određene robe, je proizvoljna, jer je takav pristup takođe u suprotnosti sa odredbama Zakona br. 03/L-244 o državnim robnim rezervama. S druge strane, a kako je detaljno razrađeno u delu koji se odnosi na navode podnositelja zahteva i relevantne protivargumente u relevantnim komentarima i odgovorima, MIPT, između ostalog, navodi da osporeni zakon, (i) nije u suprotnosti sa ustavnim načelima slobode tržišne privrede, jer Ustav omogućava delovanje, odnosno uplitanje države u regulisanje slobode privredne delatnosti kroz zakone Skupštine, i da u okolnostima konkretnog slučaja, osporeni zakon ima legitimnu svrhu zaštite javnog interesa, odnosno zaštitu potrošača u posebnim okolnostima destabilizacije na tržištu, a mere utvrđene osporenim zakonom su takođe srazmerne cilju koji se teži; i (ii) nije u suprotnosti sa obavezama Republike Kosovo koje proističu iz SSP-a. Sa druge strane, parlamentarna grupa Pokreta VETËVENDOSJE!, preko poslanika g. Armend Muja je, u komentarima na zahtev podnositelja, između ostalog, naglasila da (i) Sud treba da odbije zahtjev kao očigledno neosnovan jer podnosioci zahteva nisu u dovoljnoj meri potkrepili da je

osporeni zakon u suprotnosti sa ustavnom odredbom: i između ostalog, precizira da (ii) da je određivanje privremenih zaštitnih mera putem osporenog zakona neophodno i srazmerno; (iii) kontrola cena je široko rasprostranjen mehanizam u svim zemljama sa tržišnom ekonomijom.

125. Sud dalje ponavlja da podnosioci zahteva osporavaju osporeni zakon u celini, navodeći njegovu neusaglašenost sa Ustavom, ali ne pružaju nužno konkretne argumente u vezi sa odredbama osporenog zakona posebno.
126. Samim tim, Sud na osnovu gore navedenih tvrdnji podnositaca zahteva ističe da se njihovi navodi suštinski odnose na to da li: (i) preduzimanje zaštitnih mera putem osporenog zakona predstavlja mešanje u tržišnu ekonomiju; (ii) mehanizmi donošenja odluka u vezi sa uvođenjem privremenih zaštitnih mera su u skladu sa zahtevima stava 5, člana 119 Ustava; i (iii) usklađenost zakona sa principom pravne sigurnosti, uzimajući u obzir druge primenljive zakone, uključujući i Zakon o Državnim Rezervama.
127. U nastavku navedenog, Sud će oceniti ustavnost osporenog zakona u celini i u smislu iznetih argumenata i protivargumenata, te će u tu svrhu prvo razraditi (i) osnovna načela slobodne tržišne ekonomije u skladu sa Ustavom i zakonima na snazi Republike Kosovo, (ii) u meri u kojoj je to relevantno u okolnostima konkretnog slučaja, relevantna načela koja potiču iz međunarodnih instrumenata i koji su vezani za slobodnu tržištu ekonomiju i okolnosti u kojima relevantno državno uplitanje može biti kompatibilno sa slobodnom tržišnom ekonomijom kako je definisano važećim propisima EU-a i sudskom praksom SPEU-a, uključujući načela koja proizilaze iz sudske prakse ESLJP-a, relevantna Mišljenja Venecijanske komisije i doprinos ustavnih sudova i/ili njihovih ekvivalenta Foruma Venecijanske komisije; a zatim (iii) će primeniti ova načela tokom ocene ustavnosti osporenog zakona.

II. Opšta načela

1. Slobodna tržišna ekonomija kao vrednost ustavnog poretku Republike Kosovo

128. Sud na početku podseća da se Ustav sastoji od jedinstvenog skupa ustavnih načela i vrednosti na osnovu kojih je izgrađena i treba da funkcioniše Republika Kosovo. Norme predviđene Ustavom se moraju čitati kao međusobno povezane, jer se samo na taj način može izvesti njihovo tačno značenje. Ustavne norme se ne mogu izvlačiti iz konteksta i tumačiti mehanički i nezavisno od preostalog dela Ustava. To je zbog činjenice da Ustav ima unutrašnju koheziju prema kojoj svaki deo ima vezu sa ostalim delovima. Svaka nejasnoća normi mora se tumačiti u duhu Ustava i njegovih vrednosti (vidi, između ostalog, slučaj Suda u predmetu KO72/20, podnositac zahteva: *Rexhep Selimi i 29 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, ocena ustavnosti dekreta predsednika Republike Kosovo, br. 24/2020, od 30. aprila 2020. godine, presuda Suda od 28. maja 2020. godine, stav 549; i KO100/22, podnositac zahteva: *Abelard Tahiri i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, i KO101/22, podnositac zahteva: *Arben Gashi i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, ocena ustavnosti Zakona br. 08/L-136 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-056 o Tužilačkom savetu Kosova, presuda Suda od 24. marta 2023. godine, stav 153).
129. U gore navedenom kontekstu i u nastavku, Sud naglašava da je na osnovu prvog člana Ustava Republike Kosovo, odnosno člana 1. [Ograničenja države], Republika Kosovo "nezavisna, suverena, demokratska, jedinstvena i neodvojiva država". Definicija "demokratska" države Republike Kosovo se, između ostalog i u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, dopunjaje putem 3 (tri) suštinske ustavne

odredbe, odnosno članom 3. [Jednakost pred zakonom],], članom 7. [Vrednosti] i članom 16. [Premoć Ustava] Ustava.

130. Kao prvo, članom 3. Ustava je, između ostalog, precizirano (i) da se Republikom Kosovo upravlja na demokratski način, uz potpuno poštovanje vladavine zakona, preko njenih zakonodavnih, izvršnih i pravosudnih institucija; i (ii) da se sprovođenje javne vlasti u Republici Kosovo zasniva na načelu jednakosti svih pojedinaca pred zakonom i potpunom poštovanju međunarodno priznatih osnovnih ljudskih prava i sloboda, kao i na zaštiti prava i učešća svih zajednica i njihovih pripadnika. Kao drugo, član 7. Ustava, precizira da se ustavni poredak Republike Kosovo, između ostalog i u meri u kojoj je to relevantno u okolnostima konkretnog slučaja, zasniva na načelima demokratije, poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine zakona, imovinskog prava, zaštite sredine, društvenog prava, pluralizma, podele državne vlasti i tržišne ekonomije. Ovaj član je, i koliko je relevantan za okolnosti konkretnog slučaja, takođe podržan (i) članom 21. [Opšta načela] Ustava, na osnovu kojeg su, osnovna ljudska prava i slobode, između ostalog, neodvojiva, neotuđiva i neosporiva i čine osnov pravnog poretku Republike Kosovo, i (ii) članom 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda], prema kome se, između ostalog, prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, jedino mogu ograničiti zakonom i samo do onih mera koje su neizbežne, kako bi se u otvorenom i demokratskom društvu ispunio cilj, radi kojeg je dozvoljeno ograničenje. Na kraju, i što je važno, član 16. Ustava precizira (i) da je Ustav najviši pravni akt Republike Kosovo i da zakoni i ostali pravni akti moraju biti u saglasnosti sa ovim Ustavom; (ii) da Republika Kosovo poštuje međunarodno pravo; i (iii) da svako lice i organ Republike Kosovo poštuje odredbe Ustava (vidi, između ostalog, slučaj Suda: KO100/22, podnositelj zahteva: *Abelard Tahiri i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, i KO101/22, podnositelj zahteva: *Arben Gashi i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, ocena ustavnosti Zakona br. 08/L-136 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-056 o Tužilačkom savetu Kosova, presuda Suda od 24. marta 2023. godine, stav 155).
131. Relevantno za okolnosti konkretnog slučaja su i dve kategorije odredbi Ustava, odnosno član 10. [Ekonomija] i one iz Poglavlja IX [Ekonomski odnosi] Ustava. Prvo, član 10. Ustava precizira da je tržišna privreda sa slobodnim tržištem osnov ekonomskog regulisanja Republike Kosovo, čime se definiše načelo slobodne tržišne ekonomije, koji je osnov ekonomskog poretku Republike Kosovo, te ga kao takvog karakteriše načelo slobode privredne delatnosti i slobodne konkurenциje, u principu, bez uplitanja izvršne vlasti. Drugo, Poglavlje IX koje se odnosi na ekonomske odnose, sastoji se od 4(četiri) člana, odnosno od člana 119. [Osnovna načela], člana 120. [Javne finansije], člana 121. [Imovina] i člana 122. [Korišćenje prirodnih izvora i bogatstava] u kontekstu osnovnih načела koji definišu ekonomske odnose u Republici Kosovo.
132. U meri u kojoj je relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, član 119. Ustava definiše opšta načela koja se odnose na tržišnu privredu i koja se moraju čitati i tumačiti u vezi sa članovima 7. i 10. Ustava, odnosno sa tržišnom privredom sa slobodnim tržištem kao osnov ekonomskog regulisanja Republike Kosovo. Ovaj član, odnosno član 119. Ustava, u deset stavova definiše opšta načela koja uređuju ekonomske odnose u Republici Kosovo.
133. Tačnije i koliko je relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, član 119. Ustava definiše obavezu Republike Kosovo da (i) obezbedi pravnu sredinu za tržište, slobodu preduzetništva i obezbeđivanje javne i privatne imovine prema definicijama iz prvog stava; (ii) zabrani sve akte kojima se ograničava slobodna konkurenca, stvaranje i zloupotreba monopolskog ili dominantnog položaja, osim ako je to na poseban način dozvoljeno zakonom u skladu sa odredbama trećeg stava istog; i (iii) da osnuje nezavisne organe za regulisanje tržišta, onda kada samo tržište ne može dovoljno da zaštiti javni interes u skladu sa odredbama stava pet. Pored gore navedenih obaveza Republike

Kosovo, član 119. Ustava, između ostalog, i u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, takođe utvrđuje da Republika Kosovo (i) obezbeđuje svim investitorima i svim domaćim i stranim preduzetnicima jednaku pravnu poziciju prema odredbama stava dva ovog člana; i (ii) promoviše blagostanje svih svojih stanovnika putem pospešivanja održivog ekonomskog razvoja i garantuje zaštitu potrošača u skladu sa zakonom.

134. Na osnovu gore navedenih odredaba Ustava, koliko je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, proizilazi da Republika Kosovo, odnosno zakonodavna vlast, ima nadležnost da utvrđuje opšta načela privrednog sistema kroz proces donošenja zakona, uključujući nadležnost da se kroz zakon (i) obezbedi pravna sredina za tržište, sloboda preduzetništva i obezbeđivanje javne i privatne imovine; (ii) utvrde izuzeci od načela slobodne konkurenциje; (iii) osnuju nezavisni organi za regulisanje tržišta, onda kada samo tržište ne može dovoljno da zaštiti javni interes; i (iv) garantuje zaštitu potrošača.
135. Sud takođe ističe činjenicu da privredni subjekti imaju i svojstvo pravnog lica, i za koje, na osnovu stava 4, člana 21. Ustava, Ustavom utvrđena prava i osnovne slobode važe i za pravna lica, onoliko koliko su izvodljiva. Shodno tome, privredni subjekti uživaju sva osnovna prava i slobode zagarantovane Poglavljem II Ustava, u meri u kojoj su ona primenljiva. Ista se mogu ograničiti samo na osnovu uslova definisanih članom 55. Ustava i samim tim, svako mešanje u ova prava, treba da (i) bude „*definisano zakonom*“; (ii) „*da teži legitimnom cilju*; i (iii) da bude „*srazmerno cilju kojem se teži*“.
136. Na osnovu gore navedenih pojašnjenja, Sud naglašava da je tržišna ekonomija vrednost Republike Kosovo i svaka intervencija države u ovu slobodu i vrednost treba da se vrši samo kroz zakon i u skladu sa definicijama i ograničenjima definisanim Ustavom.
137. Isti principi u vezi sa tržišnom ekonomijom proizilaze iz opredeljenja Republike Kosovo da bude uključena u procese evroatlantske integracije kako je definisano u preambuli njenog Ustava. Ova posvećenost Republike Kosovo se takođe ogleda kroz usvajanje Zakona br. 05/L-069 o ratifikaciji Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Kosovo i EU-a od 2. novembra 2015. godine. Ovaj međunarodni sporazum, zasnovan na članovima 16. i 19. Ustava Kosova, između ostalog, je deo unutrašnjeg pravnog sistema i ima prednost nad zakonima Republike Kosovo. Iste imaju za cilj podršku Republici Kosovo za jačanje demokratije i vladavine prava, doprinos političkoj, ekonomskoj i socijalnoj stabilnosti, usklađivanje zakonodavstva sa pravom zajednice i podršku Kosovu da završi tranziciju ka funkcionalnoj tržišnoj ekonomiji. Na taj način, SSP je sporazum kojim je stvoren proces udruživanja stranaka u cilju stabilizacije i pripreme Republike Kosovo za eventualno članstvo u EU (vidi, između ostalog, odluke br. 30 od 02.11. 2022. godine; br. 14 od 21.03.2014. godine Ustavnog suda citirane u odluci br. 21 od 18.04.2023. godine (V-21/23), stav 92 Ustavnog suda Albanije).
138. U gore navedenom kontekstu, Sud naglašava da pored obaveza koje proizilaze iz članova 16. i 19. Ustava, načelo vladavine prava sadržano u članovima 3. i 7. Ustava, između ostalog, obuhvata i načelo supremacije zakona i poštovanje hijerarhije zakona i načelo pravne sigurnosti. Ova ustavna načela određuju da zakon mora biti ne samo u skladu sa Ustavom već i sa obavezujućim međunarodnim ugovorima i koji na osnovu Ustava imaju prednost nad zakonima. Tačnije, Sud ističe da je poštovanje hijerarhije normativnih akata obaveza koja proizilazi iz načela vladavine prava i koherentnosti u pravnom sistemu. Hijerarhija normativnih akata, sankcionisana u članu 16. i 19. Ustava, definiše odnos između pravnih normi, koje se zasnivaju na odnosu njihove nadređenosti/subordinacije. Na osnovu članova 16. i 19. Ustava, Republika Kosovo sprovodi međunarodno pravo koje nju obavezuje, svrstavajući ratifikovane međunarodne sporazume, koji su deo unutrašnjeg pravnog sistema, u hijerarhiju normativnih akata koji imaju snagu pre zakona (vidi, između ostalog, odluke br. 30 od

02.11.2022. godine, br. 14 od 21.03.2014. godine Ustavnog suda citirane u odluci br. 21 od 18.04.2023. godine (V-21/23), stav 91 Ustavnog suda Albanije).

139. Kao rezultat toga, i uzimajući u obzir važnost načela koja proizilaze iz prava EU-a u vezi sa tržišnom ekonomijom, koja se takođe odražavaju u SSP-u, u nastavku, i koliko je to relevantno u okolnostima konkretnog slučaja, Sud će razraditi standarde koji proizilaze iz prava EU-a u pogledu slobode privredne delatnosti i slobodne konkurencije, uključujući relevantne izuzetke prema tumačenju SPEU-a.

2. Slobodna tržišna ekonomija prema propisima Evropske unije i tumačenju SPEU-a i načelima proisteklim iz Izveštaja Venecijanske komisije i Saveta Evrope

140. U nastavku, a u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, Sud će razraditi (i) relevantna načela prema propisima EU-a i sudskej praksi SPEU-a u pogledu ekonomije zasnovane na slobodnoj tržišnoj konkurenciji; (ii) relevantna načela u skladu sa sudskej praksom ESLJP-a; (iii) načela koja proizilaze iz mišljenja Venecijanske komisije i odgovora ustavnih sudova i/ili njihovih ekvivalenta članova Foruma Venecijanske komisije; i (iv) relevantnu sudskej praksi Ustavnog suda Republike Albanije.

(i) Relevantna načela prema regulativi Evropske unije i sudskej praksi Evropskog suda pravde u pogledu tržišne ekonomije zasnovane na slobodnoj konkurenciji

141. Sud, u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, ističe načela koja karakterišu slobodno tržište na nivou EU-a, uključujući članove 34 (bivši član 28 UEZ) i 35 (bivši član 29 UEZ) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU) i koji zabranjuju neopravdana ograničenja trgovine unutar EU u cilju obezbeđivanja koherentne primene načela slobodnog kretanja robe na celom unutrašnjem tržištu EU.
142. Pored toga, da bi naglasio značaj slobodne konkurencije na unutrašnjem tržištu EU, Sud takođe primećuje da Direktiva 2006/123/EZ od 12. decembra 2006. godine o uslugama na unutrašnjem tržištu, između ostalog, navodi kao načelo da je „*[k]onkurentno tržište usluga od suštinskog značaja za podsticanje ekonomskog rasta i otvaranja novih radnih mesta u Evropskoj uniji*“.
143. Koncept zabrane restriktivnih mera na tržištu na nivou EU je dodatno razvijen u sudskej praksi SPEU. Kroz ovu sudskej praksi i kao što će biti dalje razrađeno u nastavku, dosledno je naglašeno, između ostalog, da „*sva pravila trgovanja koja su donele države članice koja mogu da ometaju, direktno ili indirektno, stvarno ili potencijalno, trgovinu unutar Zajednice treba da se smatraju merama koje imaju efekat ekvivalentan kvantitativnim ograničenjima i, na osnovu toga, zabranjena su članom 28 EZ*“ (sada član 34 UFEU) (vidi, između ostalog, ali posebno, predmet SPEU C8-74 Procureur du Roi protiv Benoîtand Gustave Dassonville [1974], stav 5; i slučaj C-110/05 Komisija Evropskih zajednica protiv Republike Italije [2009], stav 33).

144. Na osnovu toga, mimo suštinskih načela slobodnog tržišta unutar EU, uključujući i ona navedena u članovima 34 (bivši član 28 UEZ) i 35 (bivši član 29 UEZ) UFEU, Sud se takođe poziva na član 36 UFEU, koji dozvoljava derogacije/izuzeća od načela slobodnog tržišta, odnosno garancija definisanih kroz član 34 (bivši član 28 UEZ) i 35 (bivši član 29 UEZ) UFEU, pod uslovom da su ona, odnosno odgovarajuće derogacije/izuzeća, opravdana jednim od sledećih razloga: „*javni moral, javni red ili javna bezbednost; zaštita zdravlja i života ljudi, životinja ili biljaka; zaštita nacionalnog umetničkog blaga, istorijske ili arheološke vrednosti; ili zaštita industrijske i komercijalne svojine*“.
- Staviše, važeći propis EU, odnosno Direktiva 2005/29/EZ od 11. maja 2005. godine o

nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta prema potrošaču na unutrašnjem tržištu, takođe naglašava važnost zaštite potrošača, stavljujući naglasak na svrhu pomenute Direktive da doprinose pravilnom funkcionisanju unutrašnjeg tržišta i postizanja visokog nivoa zaštite potrošača kroz usaglašavanje zakona, propisa i administrativnih akata država članica od nepoštenih praksi i kojima se narušavaju i/ili štete ekonomski interesi potrošača.

145. Na osnovu gore navedenih odredbi, kao i na osnovu relevantne sudske prakse SPEU, proizilazi da načela slobodnog tržišta mogu biti predmet određenih restriktivnih mera, pod uslovom da su (i) u skladu sa javnim interesom; i (ii) u skladu sa načelom proporcionalnosti. Oba ova uslova su razrađena kroz sudsku praksu SPEU u kontekstu restriktivnih mera u odnosu na načelo slobodnog tržišta i slobode privredne delatnosti.
146. Što se tiče prvog uslova, odnosno javnog interesa, u principu, sudska praksa SPEU se poziva na član 36 (bivši član 30 UEZ) UFEU, na osnovu kojeg i prema gore navedenim pojašnjenjima može postojati izbegavanje/izuzeci od načela definisanih u članovima 34 (bivši član 28 UEZ) i 35 (bivši član 29 UEZ) UFEU. Član 36 (bivši član 30 UEZ) UFEU, definiše izuzetke od „*zabrane ili ograničenja uvoza, izvoza ili prevoza robe*“, uz uslov da su ovi izuzeci opravdani „*javnim moralom, javnim redom ili javnom bezbednošću; zaštitom zdravlja i života ljudi, životinja ili biljaka; zaštitom nacionalnog umetničkog blaga, istorijske ili arheološke vrednosti; ili zaštitom industrijske i komercijalne svojine*“, takođe naglašavajući da „*takve zabrane ili ograničenja*“ ne mogu predstavljati sredstvo proizvoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničenja trgovine između država članica.
147. Ista načela su dalje razrađena, između ostalog, u Uredbi 2019/515 koju su odobrili Evropski parlament i Savet ministara EU-a 19. marta 2019. godine za „*međusobno priznavanje robe koja se legalno trguje u drugoj državi članici i ukidanje Uredbe (Evropske komisije) br. 764/2008*“. Ova uredba, između ostalog, i u meri u kojoj je relevantna za okolnosti konkretnog slučaja, pojašnjava da su (i) kvantitativna ograničenja na uvoz i sve mere sa istim dejstvom zabranjene između država članica, uključujući sve mere koje mogu da spreče, direktno ili indirektno, stvarno ili potencijalno, trgovinu robom unutar EU; (ii) države članice mogu ograničiti trgovinu robom kojom se legalno trguje u drugoj državi članici, kada su ta ograničenja opravdana osnovama definisanim u članu 36 (bivši član 30. UEZ) UFEU ili na osnovu drugih preovlađujućih razloga od javnog interesa, koji su priznati sudscom SPEU u pogledu slobodnog kretanja robe, i kada su ova ograničenja srazmerna cilju kojem se teži; (iii) koncept preovlađujućih razloga od javnog interesa je koncept koji razvija SPEU kroz svoju sudsku praksu u vezi sa članovima 34, 35 i 36 UFEU, i na osnovu ove prakse, u meri u kojoj su moguća ograničenja, svaka mera/administrativna odluka kojom se definišu izuzeci od načela slobodnog tržišta uvek mora da bude pravilno obrazložena, legitimna, odgovarajuća i da poštuje načelo proporcionalnosti, a nadležni organ mora doneti najmanje restriktivnu moguću odluku.
148. Ova načela su kontinuirano usavršavana i razvijana kroz sudsku praksu SPEU, koja usko tumači listu izbegavanja u članu 36 (bivši član 30 UEZ) UFEU i koja se odnose na neekonomске interese. Pored isticanja ograničenih neekonomskih osnova preko kojih se mogu preduzeti određene restriktivne mere u smislu slobodnog tržišta, SPEU takođe stavlja stalni naglasak na načelo proporcionalnosti i tereta dokazivanja za opravdanost donetih mera i koje se dele među relevantnim državama i Evropskom komisijom. Koncept javnog interesa, odnosno neekonomске osnove/interesa po kojima izuzetno može doći do mešanja/ograničenja načela slobodnog tržišta u EU, razrađen je, između ostalog, u presudama ovog suda, uključujući i ne ograničavajući se na slučajevе (i) C-120/78 *Rewe-Zentral AG protiv Bundesmonopolverealtung für Branntëein (Cassis de Dijon)* [1979]; (ii) C-14/02 *ATRAL SA protiv Belgije* [2003]; (iii) C-254/05 *Komisija*

protiv Belgije s [2007]; (iv) C-421/09 Humanplasma GmbH protiv Republike Austrije [2010]; (v) C-52/09, Konkurrensverket protiv Telia Sonera Sverige AB [2011]; (vi) C-456/10 Asociación Nacional de Expendedores de Tabaco y Timbre (ANETT) protiv Administración del Estado [2012]; i (vii) C-525/14 Komisija protiv Republike Češke [2016].

149. Štaviše, i relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, je takođe slučaj C-148/15 *Deutsche Parkinson Vereinigunge V protiv Zentralezur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbse V.* [2016], kroz koji je, između ostalog, SPEU razradio pitanja koja se odnose na ograničavanje/postavljanje cena na tržištu za određene lekove, odnosno da li sistem fiksnih cena za lekove koji se izdaju samo na recept definisan nacionalnim zakonom predstavlja meru sa istim efektom prema značenju člana 34 (bivši član 28 UEZ) UFEU i da li se ova mera može opravdati na osnovu člana 36 (bivši član 30 UEZ) UFEU na osnovu zaštite zdravlja i života ljudi. SPEU je istakao da član 36 (bivši član 30 UEZ) UFEU treba tumačiti tako da znači da se nacionalno zakonodavstvo, kao što je ono o kome je reč u glavnom postupku, koje predviđa sistem fiksnih cena za prodaju u apotekama lekova samo na recept za ljudsku upotrebu, ne može opravdati iz razloga zaštite zdravlja i života ljudi, po smislu tog člana, sve dok to zakonodavstvo nije pogodno za postizanje cilja kojem se teži.
150. Što se tiče drugog uslova, naime proporcionalnosti, u principu, sudska praksa SPEU je dosledno naglašavala da svaka restriktivna mera protiv načela tržišne ekonomije, slobodne trgovine i slobodnog kretanja roba, mora biti „*adekvatna da obezbedi postizanje cilja kojem se teži i ne sme ići dalje od onoga što je neophodno za postizanje istog*“ (vidi, između ostalog, slučaj C-148/15 *Deutsche Parkinson Vereinigung* [2016], stav 34; slučaj C-333/14 *The Scotch Whisky Association i drugi* [2015], stav 33; C-421/09 *Humanplasma* [2010], stav 34; slučaj C-73/08 *Bressol i drugi* [2010], stav 71; slučaj C-14/02 *ATRAL* [2003] ECR I-4431, stav 64; i slučaj C-456/10 *ANETT* [2012], stav 45).

(ii) *Relevantna načela prema sudske praksi ESLJP-a*

151. Sud će dalje razraditi relevantna načela iz sudske prakse ESLJP, takođe naglašavajući činjenicu da je, u principu, sudska praksa ESLJP od ograničenog značaja za predmetni slučaj, budući da je EKLJP, u principu, ograničeniji u regulisanju slobode privrednog delovanja u odnosu na sudske praksu SPEU-a. S obzirom na to, opšta načela na osnovu kojih se osnovna prava i slobode ne mogu ograničiti, osim ako „*uplitanje*“, odnosno relevantno ograničenje, nije „*određeno zakonom*“, teži „*legitimnom cilju*“ i „*proporcionalno je sursi kojoj se teži*“, primenjiva su u svim okolnostima u kojima osnovna prava i slobode mogu biti ograničene, uključujući i za pravna lica u meri u kojoj su ista primenjiva.
152. Međutim, u slučajevima u kojima se ESLJP bavio tržišnom ekonomijom, Sud primećuje da je sudska praksa ESLJP sledila pristup sličan onom iz SPEU. Ovo se, između ostalog, ogleda u predmetu ESLJP, *Coopérative des agriculteurs de la Mayenne i Coopérative laitière Maine-Anjou protiv Francuske* (zahtev br. 16931/04, odluka od 10. oktobra 2006. godine), i koji se, između ostalog, bavi ekonomskim implikacijama tumačenja prava zaštićenog EKLJP, odnosno člana 1. (Zaštita imovine) Protokola br. 1 EKLJP koja garantuje, između ostalog, pravo proizvođača ili kupaca na mirno uživanje svoje imovine. U okolnostima ovog slučaja, francuska država je nametnula odgovarajuće poreze poljoprivrednim zadrušama u slučaju prekoračenja mlečnih kvota. Podnosioci zahteva, odnosno zemljoradničke zadruge, su se žalili da su u potpunosti lišeni imovinskih prava u vezi sa proizvodnjom mleka iznad referentne količine i tvrdili da je ovo državno uplitanje u slobodnu ekonomiju bilo nesrazmerno cilju javnog interesa i nije bio proporcionalno. ESLJP je zaključio da relevantno uplitanje putem poreza nije bilo u

suprotnosti sa garancijama člana 1. Protokola br. 1 EKLJP, uzimajući u obzir da je isto (i) „*definisano zakonom*“, odnosno Uredbom Saveta Evropske zajednice (EEZ) br. 856/84 od 31. marta 1984. godine o organizaciji tržišta mleka i mlečnih proizvoda; (ii) težilo je „*legitimnom cilju*“; i (iii) bilo je „*proporcionalno*“ cilju kojemu se težilo.

(iii) *Načela koja proizilaze iz izveštaja Venecijanske komisije i odgovora ustavnih sudova i/ili njihovih ekvivalenta članova Forum Venecijanske komisije*

153. Sud podseća da je Venecijanska komisija, kroz svoj izvještaj iz 1994. godine o pravnoj osnovi privrednog sistema tokom perioda tranzicije sa planske na tržišnu ekonomiju, identifikovala glavne elemente pravne osnove ekonomskog sistema tokom perioda tranzicije sa planske na tržišnu privredu. Na osnovu ovog izveštaja, između ostalog, akcenat je stavljen na važnost „*formalnog priznavanja slobode privredne delatnosti, [...]*“ i što je najvažnije, „*načelo slobodne konkurenциje koja se zasniva na ekonomskoj slobodi i načelu jednakosti, što je povezano sa nadmetanjem između različitih pojedinaca i između pojedinaca i države*“.
154. Gore navedeni izveštaj Venecijanske komisije se takođe bavio odgovarajućim ulogama ustava i zakona u ekonomskoj sferi. S tim u vezi, Venecijanska komisija je, između ostalog, naglasila da iako „*[u ekonomskoj sferi] ustavi predstavljaju neophodnu osnovu pravnog i ekonomskog sistema država*“, njihova uloga treba da ostane „*skromna, jer nisu pogodni instrumenti za detaljnu regulaciju načela kojima se uređuju tržišne ekonomije*“. Na taj način, prema mišljenju Komisije, „*[ustave ne bi trebalo koristiti za utvrđivanje detaljnih pravila i propisa; to je bolje uraditi običnim zakonodavstvom]*“. Stoga, prema mišljenju Venecijanske komisije, svako pozivanje na Ustav za načelo upitanja države u ekonomsku sferu trebalo bi da bude ograničeno na „*izuzetak od načela ekonomске slobode, koji je opravдан opštim interesom*“. Mere ograničavanja ekonomске slobode moraju biti odobrene od strane zakonodavca i u skladu sa načelom proporcionalnosti. Prema izveštaju, ograničenja ekonomskih sloboda moraju biti: (i) „*specifična i ograničena i moraju biti opravdana opštim interesom ili potrebom održavanja javnog reda*“; (ii) predviđena zakonom; i (iii) „*neophodna, efikasna i proporcionalna zahtevima i težini situacije*“. U izveštaju se dalje razrađuje uloga zakonodavstva u ekonomskoj sferi, navodeći da ona treba da „*detaljno prevede osnovna načela definisana ustavom*“. Takođe predviđa da zakon može omogućiti izvršnoj vlasti da „*doneset detaljne propise*“ na osnovu smernica i načela postavljenih u relevantnom zakonu.
155. Štaviše, iz gore navedenih odgovora Venecijanskog foruma proizilazi da su među državama koje su dostavile svoj doprinos i koji su detaljno razrađeni u stavovima 95-111 ove presude, kroz odgovarajuće zakone, države preduzele određene mere za stabilizaciju tržišta, uključujući intervenciju određivanjem cena, u slučaju posebnih okolnosti. Međutim, treba precizirati da među njima ima i država koje zbog posebnih okolnosti nisu preduzele nikakve zakonske mere za kontrolu tržišnih cena kao što su Švedska, Danska, Meksiko, Irska i Lihtenštajn. Uz to, i pored toga što možda nisu preduzele restriktivne mere, neke od njih imaju relevantne zakone koji regulišu ovu oblast. Na primer, Meksiko nije preduzelio mera da kontroliše tržišne cene zbog povećanja cena izazvanih posebnim okolnostima, ali član 28, treći stav, meksičkog Ustava daje nadležnom Kongresu ovlašćenje da odlučuje, između ostalog, o osnovu za maksimalne cene materijala ili proizvoda koji se smatraju neophodnim za nacionalnu ekonomiju ili narodnu potrošnju. S druge strane, zemlje poput Holandije i Republike Moldavije nisu preduzele zakonske mera za kontrolu tržišnih cena proizvoda, već su preduzele kompenzacione mere za domaćinstva.
156. Sud dalje primećuje da čak i za one države koje su preduzele mera za kontrolu tržišnih cena zbog posebnih okolnosti, uključuje (i) Republiku Severnu Makedoniju, koja nije

postavila maksimalne cene, već je odlučila da ograniči povećanje cena utvrđivanjem iznosa trgovačke marže za neka trgovačka preduzeća i pojedince; (ii) Republiku Češku koja je uspostavila dve vrste kontrole tržišnih cena, prva je praćenje prodajnih marži goriva, i druga, postavljanje ograničenja cena energije; i (iii) Republiku Hrvatsku koja je donela odluke na osnovu postojećeg zakona o vanrednim merama kontrole cena i sprovodila mere direktnе kontrole cena osnovnih prehrambenih proizvoda. Štaviše, slično je postupila i Republika Albanija, ali za razliku od gore navedenih slučajeva, relevantni akti javnih organa su takođe bili predmet kontrole ustavnosti od strane Ustavnog suda, odnosno predmeta br. 8 od 22.02.2023. godine (V-8/23) i br. 21 od 18.04.2023. godine (V-21/23). Sud će u ovom kontekstu razraditi sudsku praksu poslednje navedenog.

(iv) *Relevantna sudska praksa Ustavnog suda Republike Albanije*

157. U slučaju odluke (V-8/23) od 22. februara 2023. godine, Ustavni sud Albanije je ocenio ustavnost zakona (i) „*O usvajanju normativnog akta, po snazi zakona, br. 7 od 18.03.2022. godine „O transparentnosti i praćenju cena za neke osnovne prehrambene proizvode i druge srodne proizvode kao rezultat posebne situacije stvorene na tržištu“;*; i (ii) br. 51/2022 od 09.06.2022. godine „*O usvajanju normativnog akta, po snazi zakona, br. 9, od 11.05.2022. „Za dopunu normativnog akta br. 7 od 18.03.2022. godine Saveta ministara „O transparentnosti i praćenju cena za neke osnovne prehrambene proizvode i druge srodne proizvode kao rezultat posebne situacije stvorene na tržištu“,* koju su podneli relevantni poslanici Skupštine Albanije. Tvrđnje relevantnih podnositelaca zahteva u vezi sa članom 101. Ustava Albanije odnosile su se na (i) mogućnost da osporeni zakoni rezultiraju uplitanjem države u slobodnu tržišnu privredu i privrednu aktivnost u suprotnosti sa načelima slobodne ekonomije; i (ii) da su osporeni zakoni bili u suprotnosti sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju u vezi sa pravilima konkurenčije.
158. U okolnostima ovog slučaja, Ustavni sud Albanije je osporene akte proglašio u suprotnosti sa Ustavom i ukinuo ih, sa obrazloženjem da nisu doneti u skladu sa ulovima „hitnosti i potrebe“ definisanim u članu 101. Ustava, utvrđujući da (i) Veće ministara i Skupština nisu izvršili analizu konkretnе situacije, koja bi opravdala hitnu potrebu kroz normativne akte sa snagom zakona; i (ii) isti nisu pružili adekvatno obrazloženje koje bi dokazalo da postojeći pravni i institucionalni instrumenti nisu dovoljni za postizanje cilja zaštite potrošača od zloupotreba. Uz to, Ustavni sud Albanije se nije bavio konkretnim slučajem iz perspektive ekonomske slobode i kompatibilnosti sa SSP između Republike Albanije i EU-a.
159. Što se tiče odluke (V-21/23) od 18. aprila 2023. godine, Ustavni sud Albanije je ocenio ustavnost (i) Zakona br. 39/2022 „*Za usvajanje normativnog akta br. 5 od 12.03.2022. godine „Za neke dopune zakona br. 8450, od 24.02.1999. godine „O preradi, prevozu i prometu nafte, gase i njihovih nusproizvoda“;*; i (ii) Zakona br. 42/2022 „*Za usvajanje normativnog akta br. 8 od 25.03.2022. godine „Za neke dopune zakona br. 8450 od 24.02.1999. godine „O preradi, prevozu i prometu nafte, gase i njihovih nusproizvoda“* koju su podneli relevantni poslanici Skupštine Albanije. Tvrđnje relevantnih podnositelaca zahteva u vezi sa članom 101. Ustava odnosile su se na neispunjavanje uslova „potrebe i hitnosti“ osporenim normativnim aktima po snazi zakona, kako je definisano članom 101. Ustava; i (ii) određivanje cene gase, nafte i njihovih nusproizvoda predstavlja ograničenje slobode ekonomske aktivnosti; kao i (iii) da su rešenja utvrđena osporenim zakonima u suprotnosti sa SSP.
160. Za razliku od okolnosti prethodnog slučaja za odluku (V-8/23) od 22. februara 2023. godine, Ustavni sud je u konkretnom slučaju ocenio da su osporeni akti u skladu sa

članom 101. Ustava Republike Albanije, u kontekstu ispunjavanje uslova „potrebe i hitnosti“.

161. Međutim, Ustavni sud Albanije se i u ovom slučaju bavio aspektima slobode privredne delatnosti i kompatibilnosti sa SSP između Republike Albanije i EU-a, delimično usvojivši zahtev i stavljajući van snage član 21/10, tačka 2, druga rečenica, Zakona br. 39/2022 „O usvajanju normativnog akta br. 5 od 12.03.2022. godine „O dopuni zakona br. 8450 od 24.02.1999. godine „O preradi, transportu i prometu nafte, gasa i njihovih nusproizvoda“, kao nekompatibilnim sa Ustavom Republike Albanije.
162. Ustavni sud Albanije je u ovom slučaju, između ostalog, zaključio da je (i) relevantno upitanje države, odnosno ograničenje prava u vezi sa slobodom privredne delatnosti, „definisano zakonom“; (ii) osporeni akti imaju „legitiman cilj“, odnosno cilj od javnog interesa koji štiti građane od mogućih zloupotreba cena ugljovodonika; i (iii) da su osporeni akti „srazmerni“, jer su „mere odabране за kontrolu tržišta ugljovodonika razumne i odgovarajuće, stoga ne čine arbitarnim ograničenje ustavne slobode privredne delatnosti“. Međutim, u slučaju norme koja je proglašena u neskladu sa Ustavom, odnosno člana 21/10, tačka 2, druga rečenica osporenog zakona, Ustavni sud Republike Albanije je ocenio da relevantna odredba ne ispunjava kriterijum da je u suštinskom pogledu zakonom određeno jer ista nije bila dovoljno jasna i predvidiva i kao rezultat toga relevantna norma „ne pruža dovoljne garancije da se izbegnu mogućnosti zloupotrebe i samovolje javnih vlasti“ (videti, između ostalog, stav 62. relevantne presude). Sa druge strane, u pogledu kompatibilnosti osporenih akata sa SSP-om, Ustavni sud Albanije je zaključio da osporeni akti nisu u suprotnosti sa Ustavom i načelom poštovanja hijerarhije normativnih akata, između ostalog, jer se „tvrdnje podnosioca zahteva ne iznose za zloupotrebu dominantnog položaja od strane jednog ili više preduzeća, ili dodelu državne pomoći koja narušava ili preti da naruši konkurenčiju“.

III. Primena gore navedenih načela u oceni ustavnosti osporenog zakona

163. Sud prvo podseća da je osporenim zakonom, na osnovu njegovog člana 1. (Cilj), definisan cilj zakona da se regulišu privremene zaštitne mere za snabdevanje potrošača osnovnim proizvodima u vreme nastanka posebnih slučajeva destabilizacije na tržištu i način njihovog sprovođenja. Dalje, isti zakon u svom članu 2. (Delokrug) precizira da se isti primenjuje na organe i ekonomski operatere koji trguju osnovnim proizvodima radi otklanjanja efekata povećanja cena kao i nedostatka osnovnih proizvoda na tržištu. Destabilizacija tržišta je, kao uslov na osnovu kojeg se primenjuje osporen zakon, u svom stavu 3. (Definicije), definisana kao „situacija izazvana višom silom, nekontrolisanim okolnostima koje prouzrokuju spekulacije na tržištu i istovremenim porast cene kao i naglašeni nedostatak osnovnih proizvoda“.
164. Definicija utvrđena u članu 3. osporenog zakona dalje je dopunjena članom 6. (Uzroci i trajanje zaštitnih mera) osporenog zakona i kojim se utvrđuju uzroci i trajanje zaštitnih mera. U pogledu uzroka i koji mogu dovesti do određivanja zaštitnih mera, član 6. osporenog zakona definiše četiri okolnosti, i to (i) nagli ili kontinuirani nedostatak osnovnih proizvoda; (ii) nagli ili odjednom porast cena osnovnih proizvoda; (iii) neprilagođavanje domaćih cena uz velika kretanja cena na svetskom tržištu; i (iv) neopravdana razlika domaćih cena od cena u susednim zemljama. Dok je, u pogledu trajanja zaštitnih mera, članom 6. osporenog zakona precizirano da se one privremeno izriču i otklanjaju kada prestanu razlozi zbog kojih su određene. S tim u vezi, ova odredba koja se odnosi na blagovremenost izricanja mera ispunjena je i kroz stav 4, člana 8. (Odlučivanje) osporenog zakona, prema kojem se nadležna Komisija sastaje najmanje jednom mesečno radi ponovne procene preporučenih privremenih mera.

165. Definicije koje se odnose na osnovne proizvode, privremene zaštitne mere i obračun marže, definisane su u članovima 4. (Osnovni proizvodi), 5. (Privremene mere) i 7. (Obračun marže) osporenog zakona. Iste načelno, utvrđuju (i) listu osnovnih proizvoda koji mogu biti predmet izricanja privremenih zaštitnih mera i mogućnost dodavanja drugih proizvoda široke potrošnje na ovu listu i vezano za čije utvrđivanje, Vlada pre nego što preduzme relevantnu odluku mora da se konsultuje sa Savetom SSP; i (ii) kategoriju zaštitnih mera, uključujući onu koja se odnosi na određivanje trgovačke marže i metod obračuna iste.
166. U kontekstu privremenih zaštitnih mera, član 5. osporenog zakona definiše sledeće mere: (i) ograničavanje količine koja se prodaje potrošaču u navedenom roku; (ii) zabrana uklanjanja proizvoda iz prodaje; (iii) utvrđivanje trgovinske marže za prodaju na veliko i malo; (iv) određivanje maksimalno dozvoljene cene; (v) obaveza ekonomskog operatera da održava određeni deo zaliha proizvoda; (vi) obaveza ekonomskog operatera da se snabdeva i ponudi na prodaju osnovne proizvode kao i pre određivanja zaštitnih mera; i (vii) zabrana, ograničenje izvoza. Prema stavu 3, člana 5. osporenog zakona, zaštitne mere se određuju srazmerno potrebama zaštite potrošača i uzimajući u obzir opterećenje prema ekonomskom operateru. S druge strane, član 7 definiše način obračuna marže, precizirajući da (i) otkupna cena uvezenih proizvoda uključuje zbir troškova nabavne cene proizvoda, troškove prevoza obračunate u skladu sa zakonodavstvom na snazi, carine i troškove carinjenja, koji obuhvataju troškove carinskog terminala i špedicije, troškove merenja bezbednosti proizvoda, kao i druge fakturisane troškove vezane za carinjenje proizvoda; dok (ii) otkupna cena domaćih proizvoda uključuje zbir troškova proizvodnje i rashoda, obračunat u skladu sa zakonodavstvom na snazi.
167. Članovima 8. (Odlučivanje) i 9. (Nadzor i sankcije) osporenog zakona je određen način odlučivanja o privremenim zaštitnim merama i nadzoru, odnosno relevantnim sankcijama. Što se tiče prvog pitanja, odnosno odlučivanja, precizirano je da ministar ima ovlašćenje da utvrđuje zaštitne mere, dok premijer može da ukine, poništi ili promeni odluku ministra.
168. Sud takođe primećuje da su za potrebe odlučivanja o utvrđivanju zaštitnih mera, osporenim zakonom definisana dva mehanizma, i to (i) Komisija koju čine predstavnici Ministarstva trgovine, Ministarstva finansija, Ministarstva poljoprivrede, Carine Kosova, Poreske uprave Kosova, Agencije za hranu i veterinu i Tržišnog inspektorata i koja ima nadležnost da preporuči ministru definisanje i/ili promenu zaštitnih mera; i (ii) mogućnost konsultovanja ministra sa Savetom za zaštitu potrošača, Autoritetom za konkurenčiju, Privrednom komorom Kosova, kao i javnim organima i drugim odgovornim organizacijama. Na osnovu sadržaja člana 8. osporenog Zakona, koji se odnosi na odlučivanje, preporuke i/ili saveti gore navedenih mehanizama ne obavezuju ministra i/ili premijera, koji, kao što je gore objašnjeno, može da ukine, poništi ili promeni odluku ministra u ovom kontekstu.
169. Međutim, Sud primećuje da osporeni zakon takođe uspostavlja dva mehanizma preko kojih su neophodne konsultacije i/ili obaveštavanje Saveta SSP. Prvi je, kao što je već navedeno, definisan stavom 2, člana 4. Zakona, prema kojem se za ostale osnovne potrošačke proizvode za život, pre donošenja odluke, Vlada prethodno konsultuje sa Savetom SSP. Dok je drugi definisan stavom 8, člana 8. osporenog zakona i odnosi se na obavezu obaveštavanja Saveta SSP pre donošenja odluke o zaštitnim merama. Ove dve odredbe su takođe ispunjene kroz stav 7, člana 8 osporenog zakona, prema kome svaka odluka doneta na osnovu osporenog zakona mora biti u skladu sa bilateralnim obavezama zaštite koje je Kosovo preuzelem u okviru SSP-a i drugih međunarodnih sporazuma.

170. Na kraju, članom 9 osporenog zakona su definisani nadzor i sankcije, prema kojima nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrše Tržišni inspektorat i tržišni inspektori na nivou opština u saradnji sa Carinom i Poreskom upravom. Istim se dalje utvrđuju odgovarajuće novčane kazne, odnosno ko ne primeni zaštitne mere utvrđene odlukom Ministra, za svaki osnovni proizvod koji proda ili drži u suprotnosti sa zaštitnim merama, kazniće se novčanom kaznom kao što sledi: (i) od 1.000 (hiljadu) do 20.000 (dvadeset hiljada) evra, kao pravno lice; (ii) od 500 (petsto) do 5.000 (pet hiljada) evra, kao fizičko lice koje obavlja individualnu delatnost; i (iii) od 500 (petsto) do 2.000 (dve hiljade) evra, kao odgovorno lice pravnog lica. Pored toga, pored gore navedenih kazni, u slučaju ponavljanja prekršaja, tržišni inspektorat ima ovlašćenje da izrekne zaštitnu meru kojom se relevantnom ekonomskom operateru zabranjuje trgovanje u trajanju do 30 (trideset) dana. Na osnovu člana 9. osporenog zakona, (i) dozvoljena je žalba protiv odluke u roku od 8 (osam) dana od prijema iste; i (ii) ovaj član ne isključuje primenu kaznenih odredbi drugih zakona.
171. U kontekstu ciljeva i gore navedenih odredaba osporenog zakona, Sud prvo podseća, kao što je obrazložio u opštim načelima ove presude, da je na osnovu člana 7. Ustava tržišna privreda vrednost Republike Kosovo. Štaviše, na osnovu člana 10. Ustava, tržišna privreda sa slobodnim tržištem je osnov ekonomskog regulisanja Republike Kosovo. Pored toga, a na osnovu člana 119. Ustava, između ostalog, dužnost državnih organa je da obezrede pravnu sredinu za tržište, slobodu preduzetništva i obezbeđivanje javne i privatne imovine.
172. Pored toga, na osnovu člana 119. Ustava, a u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, zabranjena je svaka radnja koja ograničava slobodnu konkureniju uspostavljanjem ili zloupotrebo dominantnog položaja, ili postupcima koji ograničavaju konkureniju. Ovakva zabrana je toliko važna u kontekstu vrednosti koje gradi tržišna privreda, da Ustav precizira da izuzeci mogu biti mogući, samo ako su „*na poseban način dozvoljeni zakonom*“. Štaviše, kako bi se osiguralo da se javni organi, uključujući i Vladu, ne upliću u slobodnu tržišnu ekonomiju, Ustav jasno propisuje da će Republika Kosovo uspostaviti nezavisna tela za regulisanje tržišta kada samo tržište ne može dovoljno da zaštići javni interes.
173. S tim u vezi, kao što je objašnjeno u opštim načelima ove presude, uplitanje u slobodnu tržišnu ekonomiju je moguće u izuzetnim okolnostima, uključujući destabilizaciju na tržištu i uključujući u svrhu zaštite potrošača, pod uslovom da je svako takvo uplitanje „*definisano zakonom*“, da „*sledi legitiman cilj*“ i da bude „*proporcionalno cilju kome se teži*“.
174. U tom kontekstu, Sud se prvo poziva na pravo EU, sudske praksu SPEU i na SSP. U kontekstu poslednje navedenog, Sud prvo podseća da je kroz Zakon br. 05/L-069, Skupština ratifikovala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Kosovo, s jedne strane, i EU-a i Evropske zajednice za atomsku energiju, s druge strane. Isti je objavljen u Službenom listu Republike Kosovo 1. decembra 2015. godine i stupio na snagu istog dana, na osnovu člana 3. (Stupanje na snazi) ovog zakona. Kao takav, gore pomenuti međunarodni sporazum, zasnovan na članu 19. Ustava, (i) je deo unutrašnjeg pravnog sistema i direktno se primenjuje, u meri da sprovođenje istog ne zahteva donošenje novog zakona; i (ii) ima premoć nad zakonima Republike Kosovo. Ovaj sporazum sadrži dve odredbe, odnosno član 43. (Zaštitna klauzula) i 44. (Klauzula o nestaćici), a prema kojima, u principu, mogu biti moguće odgovarajuće zaštitne mere, u slučaju uvoza koji može prouzrokovati ozbiljnu štetu relevantnoj industriji ili ozbiljne poremećaje u bilo kom sektoru privrede, pod posebnim uslovima definisanim članom 43. SSP-a. Štaviše, prema članu 44. SSP-a, relevantne mere se mogu preduzeti čak i kada, u principu, postoji ozbiljan nedostatak ili rizik za prehrambene articke i/ili druge osnovne proizvode, prema uslovima i kriterijumima definisanim u ovom članu.

175. U tom smislu, Sud primećuje da uprkos činjenici da dve gore navedene odredbe pod određenim uslovima i kriterijumima dozvoljavaju uvođenje restriktivnih mera, one su precizirane u kontekstu uvoza i izvoza između Kosova i EU-a, te stoga ne moraju nužno predstavljati osnovu za to da Republika Kosovo može da odredi zaštitne mere u posebnim okolnostima destabilizacije na tržištu, uplitanjem u ekonomsku slobodu ekonomskih operatera, odnosno fizičkih i pravnih lica i koji, na osnovu člana 21. Ustava, uživaju ista osnovna prava i slobode kao i fizička lica, u meri u kojoj su ista primenjiva. Sud je već pojasnio da se prava privrednih subjekata, odnosno fizičkih/pravnih lica, mogu ograničiti samo na osnovu uslova i kriterijuma definisanih u članu 55. Ustava.
176. Samim tim, Sud takođe podseća i na član 47. (Dovoljena ograničenja) SSP-a, koji, iako opet u kontekstu odnosa Republike Kosovo sa EU, definiše mogućnost zabrane ili ograničenja uvoza, izvoza ili tranzita robe opravdane na osnovu (i) javnog morala; (ii) javnog interesa ili javne bezbednosti; (iii) zaštite zdravlja i života ljudi, životinja ili biljaka; (iv) zaštite nacionalnog blaga umetničke, istorijske i arheološke vrednosti; ili (v) zaštitu intelektualne, industrijske i komercijalne svojine; ili (vi) propisa koji se odnose na zlato i srebro, pod uslovom da takve zabrane ili ograničenja neće biti sredstva proizvoljne diskriminacije ili indirektnog ograničenja trgovine između strana.
177. Ova odredba proizilazi iz člana 36. UFEU, a koja određuje mogući izuzetak, iz članova 34 i 35. UFEU i na osnovu kojih su među državama članicama zabranjena kvantitativna ograničenja na uvoz i izvoz i sve druge mere sa istim dejstvom. Na osnovu člana 36. UFEU i kako je detaljno razrađeno u opštim načelima ove presude, sudska praksa SPEU, ali i ESLJP u kontekstu tumačenja EKLJP, je utvrdila da su uplitanja u slobodno tržište moguća, pod uslovom da su sledila jedan od legitimnih ciljeva definisanih u članu 36. UFEU i da su proporcionalna cilju kojem se teži.
178. Na osnovu ovih načela, ali i relevantnih ustavnih propisa, države članice Venecijanskog foruma su preduzele ili ne takve mere, kojima je intervenisano na slobodno tržište u posebnim okolnostima destabilizacije na tržištu. U slučajevima kada su takve mere preduzete i njihova ustavnost je osporena, one su položile ili ne test ocene ustavnosti, u zavisnosti od odredaba osporenih zakona i/ili odluka. U principu, i u kontekstu zajedničkog imenioca koji proizilazi iz odluka SPEU, ESLJP i ustavnih sudova, nije sporno da takve mere mogu ostvariti legitiman cilj sve dok su definisane zakonom, međutim, sporno je da li su iste proporcionalne. Kako sudska praksa SPEU izričito navodi, takve intervencije u slobodu tržišne ekonomije moraju biti izričito neophodne i ni pod kojim okolnostima ne mogu predstavljati proizvoljnu diskriminaciju ili indirektno ograničenje slobodne trgovine.
179. Na osnovu gore navedenih pojašnjenja, Sud naglašava da, u principu, uplitanje javnih organa u slobodnu tržišnu ekonomiju može biti moguće, ukoliko (i) je takvo uplitanje „*definisano zakonom*“; (ii) sledi „*legitiman cilj*“; i (iii) „*proporcionalno*“ je cilju kome se teži, kako u kontekstu ustavnih načela slobode tržišne privrede, tako i u kontekstu zaštite osnovnih prava i sloboda privrednih subjekata, odnosno fizičkih/pravnih lica.
180. Pored toga, Sud dalje podseća da važeći zakoni Republike Kosovo u oblasti unutrašnje i spoljne trgovine sadrže odredbe na osnovu kojih je uplitanje u slobodno tržište kroz nametanje restriktivnih mera moguće u posebnim okolnostima i izričito definisanim u važećim zakonima.
181. Tačnije, Zakon br. 08/L-021 o spoljnoj trgovini, između ostalog, definiše opšte principe koji regulišu spoljnu trgovinu Republike Kosovo, u skladu sa najboljim međunarodnim praksama, sporazumima Svetske Trgovinske Organizacije i zakonodavstvom EU-a. Između ostalog, a relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, ovaj zakon u svom članu

6. (Nepoštene prakse u međunarodnoj trgovini) sadrži propise o nepoštenom postupanju u međunarodnoj trgovini, u kojem je, između ostalog, propisano da „*državne vlasti preduzimaju mere zaštite domaćih proizvođača od posledica nepoštene međunarodne trgovinske prakse u skladu sa odredbama ovog zakona i drugog zakonodavstva na snazi*“. Štaviše, isti u svom članu 9. (Zabрана kvantitativnih ograničenja), uz utvrđivanje zabrane kvantitativnih ograničenja, navodi i posebne izuzetke kada se takvo ograničenje ne primenjuje, odnosno (i) u okolnostima neophodnim kako bi se sprečila kritična nestašica prehrambenih proizvoda ili drugih osnovnih proizvoda ili umanjile posledice takve nestašice u Republici Kosovo; i (ii) potrebu za primenu propisa ili standarda koji se odnose na razvrstavanje, ocenjivanje ili stavljanje na tržište robe u međunarodnoj trgovini i/ili za sprovođenje međunarodnih obaveza Republike Kosovo. Štaviše, isti zakon u svom članu 11. (Zabranjena roba) takođe definiše mogućnost zabrane zakonom ili podzakonskim aktom uvoza ili izvoza određene robe.

182. Slično, Zakon br. 06/L-040 o zaštitnim mera na uvoze, između ostalog: (i) u članu 1 (Svrha) istog, između ostalog, utvrđuje da se zaštitna mera može primeniti na jedan proizvod samo ako je utvrđeno prema odredbama ovog Zakona, da je taj proizvod uvezen u velikoj, absolutnoj i relativnoj meri za domaću proizvodnju i/ili u rokovima i uslovima koji uzrokuju ili su pretnja za nanošenje ozbiljne štete domaćoj industriji, koja proizvodi slične ili konkurentne proizvode; (ii) u članu 2 (Delokrug) istog: ne isključuje usvajanje ili primenu zabrana i/ili količinskog ograničenja; ne isključuje primenu zaštitnih mera, uključene u sporazumima sklopljenih između Republike Kosovo i trećih zemalja, preko kojih se takođe utvrđuju zaštitne mere; (iii) u članu 4 (Zaštitne mere i uslovi njihove primene) istog, utvrđuje da su zaštitne mere privremene i da se primenjuju jedino ukoliko je istragom izvršenom u skladu sa ovim zakonom utvrđeno da je određeni proizvod uvezen na teritoriji Republike Kosova u količini koja nanosi ili preti da nanesi ozbiljnu štetu proizvođačima sličnih ili konkurentnih proizvoda na Kosovu; i (iv) u članu 5 (Ministarstvo i Komisija) istog, utvrđuje da su Ministarstvo trgovine i industrije i Komisija od devet (9) članova koju imenuje ministar trgovine nadležni organi za sprovođenje ovog Zakona.
183. Na osnovu gore navedene razrade, u načelu, proizilazi da zakonodavstvom na snazi Republike Kosovo sadrži odredbe i utvrđivanja o regulisanju zaštitnih mera ili privremenih restriktivnih mera kako u kontekstu unutrašnje trgovine tako i u kontekstu spolje. Takav pristup je u skladu i sa sudskom praksom ESLJP-a i SPEU, i na osnovu kojih, u načelu, preduzimanje restriktivnih mera, odnosno privremenih zaštitnih mera, nije u suprotnosti sa načelima slobodne tržišne privrede, u onoj meri u kojoj su „*definisane zakonom*“, „*slede legitiman cilj*“ i u potpunosti „*su srazmerne*“ cilju kojem se težilo.
184. U kontekstu osporenog zakona, Sud podseća da on ima za cilj da reguliše privremene mere snabdevanja potrošača osnovnim proizvodima, u vreme predstavljanja posebnih slučajeva destabilizacije na tržištu, a primenjuje se na privredne subjekte u cilju otklanjanje efekata poskupljenja i nedostatka osnovnih proizvoda na tržištu, prema definicijama člana 1. i člana 2. istog. Isti u članu 4. definiše tačan spisak osnovnih proizvoda koji mogu biti predmet privremenih zaštitnih mera definisanih u članu 5. osporenog zakona. Ostali osnovni proizvodi koji mogu biti predmet ovih mera mogu se utvrditi odlukom Vlade, samo nakon konsultacije sa Savetom SSP, dok je njihovo uspostavljanje moguće samo ako se ispune okolnosti definisane članom 6. osporenog zakona u pogledu uzroka i trajanja zaštitnih mera i može se odrediti samo srazmerno potrebi zaštite potrošača i uzimajući u obzir opterećenje ekonomskog operatera, čime se omogućava procena srazmernosti u određivanju privremenih zaštitnih mera za ekonomski operatere. Sud takođe primećuje da stav 7. člana 8. osporenog zakona određuje da svaka odluka doneta po ovom zakonu mora biti u skladu sa bilateralnim

obavezama zaštite koje je Kosovo preuzele u okviru SSP-a i drugih međunarodnih sporazuma.

185. Međutim, izricanje privremenih zaštitnih mera može rezultirati ograničenjem osnovnih prava i sloboda, a zatim i ograničavanjem prava i sloboda privrednih subjekata. Procena da li su relevantna prava i slobode možda bila nesrazmerno ograničena izricanjem privremenih zaštitnih mera navedenih u članu 5. osporenog zakona, predmet je prava na korišćenje pravnog leka i sudske zaštite prava koja su zagarantovana u članovima 32. i 54. Ustava. Shodno tome, ocena ustavnosti osporenog zakona ne znači zakonitost i ustavnost privremenih zaštitnih mera utvrđenih osporenim zakonom i koje mogu biti predmet ocene zakonitosti od strane redovnih sudova, i ustavnosti od strane Ustavnog suda u skladu sa odredbama stava 7. člana 113. Ustava.
186. Samim tim, i naglašavajući da Republika Kosovo, na osnovu članova 7, 10 i 119 svog Ustava, između ostalog, (i) ceni slobodnu tržišnu ekonomiju i da je ona osnova njenog ekonomskog uređenja; (ii) ima ustavnu obavezu da obezbedi povoljan pravni ambijent za tržišnu privredu, slobodu privredne delatnosti i sigurnost javne i privatne svojine; i (iii) takođe obavezu da se osigura da su zabranjene sve radnje koje ograničavaju slobodnu konkurenčiju uspostavljanjem ili zloupotrebo dominantnog položaja, ili prakse koje ograničavaju konkurenčiju, osim kada su to izričito dozvoljene zakonom, na osnovu sudske prakse ESLJP i SPEU, intervencija u tržišnoj ekonomiji može biti moguća sve dok su ispunjena tri prethodno objašnjena uslova, odnosno „*odredivost zakonom*“, „*legitimna svrha*“ i „*proporcionalnost*“.
187. Shodno tome i u načelu, Sud ocenjuje da svrha osporenog zakona nije u suprotnosti sa principima slobodne tržišne privrede navedenim u članovima 7, 10 i stav 3 člana 119 Ustava. Ovo poslednje omogućava intervenciju države kroz donošenje zakona da odredi zaštitne mere čak i u kontekstu posebnih slučajeva destabilizacije na tržištu, sve dok su ispunjeni formalni i suštinski kriterijumi „*odredivosti zakonom*“ u postizanju nekog legitimnog cilja na proporcionalan način.
188. Samim tim, Sud ocenjuje da član 1. (Svrha), član 2. (Oblast delovanja), član 3. (Definicije), stavovi 1, 3 i 5 člana 4. (Osnovni proizvodi), stavovi 1 i 3 člana 5. (Privremene zaštitne mere), član 6 (Uzroci i trajanje zaštitnih mera), član 7 (Obračun marže), stavovi 7 i 8 člana 8, i stavovi 1, 3, 4, 5 i 6 člana 9 (Nadzor i sankcije) osporenog zakona nisu u suprotnosti sa stavom 1, člana 7. članom 10 i stavom 3. člana 119. Ustava.
189. S obzirom na to, imajući u obzir navode podnositaca zahteva i kontraargumente zainteresovanih strana na njihov zahtev, Sud u nastavku takođe treba da proceni pitanja koja su povezana sa (i) mehanizmima odlučivanja u vezi sa određivanjem privremenih zaštitnih mera; i (ii) kompatibilnost osporenog zakona sa načelom pravne sigurnosti, kao suštinskog dela načela vladavine zakona koje je precizirano u stavu 1, člana 7. Ustava.
 - (i) *mehanizmi odlučivanja u vezi sa određivanjem privremenih zaštitnih mera*
190. Sud prvenstveno podseća na tri relevantne ustavne odredbe u okolnostima ovog slučaja. Prvo, stav 1, člana 119. Ustava, na osnovu kojeg Republika Kosovo obezbeđuje pravnu sredinu za tržište, slobodu preduzetništva i obezbeđivanje javne i privatne imovine. Drugo, stav 3, člana 119. Ustava, na osnovu kojeg su zabranjeni akti kojima se ograničava slobodna konkurenčija, stvaranje i zloupotreba monopolskog ili dominantnog položaja, osim ako je to na poseban način dozvoljeno zakonom. Treće, stav 5, člana 119 Ustava, prema kome će Republika Kosovo osnovati nezavisne organe za regulisanje tržišta, onda kada samo tržište ne može dovoljno da zaštiti javni interes. Ovo poslednje, u meri u kojoj je relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, obuhvata i zaštitu potrošača koja je zagarantovana u skladu sa zakonom prema stavu 7. člana 119. Ustava i takođe predstavlja

osnov na kojem se srazmerna ograničenja u kontekst tržišne ekonomije zasnovane na sudskoj praksi SPEU-a.

191. Sud napominje da dok stav 3. člana 119. Ustava dozvoljava određene izuzetke kroz zakon u kontekstu radnji koje ograničavaju slobodnu konkurenčiju uspostavljanjem ili zloupotrebo dominantnog položaja ili prakse kojima se ograničava konkurenčija, stav 5. istog člana upravo definiše da kada samo tržište ne može u dovoljnoj meri da zaštiti javni interes, Republika Kosovo će osnovati nezavisna tela za njegovo regulisanje
192. Sud podseća da je u kontekstu stava 3, člana 119. Ustava, između ostalog, usvojen Zakon br. 08/L-056 o zaštiti konkurenčije. Poslednje navedeni, na osnovu svog člana 1. (Cilj), utvrđuje pravila i mere za zaštitu slobodne i efektivne konkurenčije na tržištu, nadležnosti i organizaciju Autoriteta za konkurenčiju Republike Kosovo, kao i postupke za sprovođenje ovog zakona. Štaviše, na osnovu njegovog člana 2. (Delokrug primene), se precizira da se ovaj zakon primenjuje na sve oblike sprečavanja, ograničavanja ili narušavanja konkurenčije od strane preduzeća na teritoriji ili van teritorije Republike Kosovo, ako njihove radnje utiču na tržište Republike Kosovo. Takođe, sve dok ih ne ometa u zakonom određenim zadacima ili za koje su osnovane, ovaj zakon se primenjuje na preduzeća koja obavljaju privrednu delatnost i koja prema zakonu (i) obavljaju usluge od opštег ekonomskog interesa ; (ii) imaju karakter monopola koji ostvaruje prihode; i (iii) imaju isključiva prava. Za potrebe njegovog sprovođenja, isti osniva Autoritet za konkurenčiju kao nezavisnu agenciju, koja je odgovorna za svoj rad Skupštini Republike Kosovo. Autoritet za Konkurenčiju, prema odredbama pomenutog zakona, obezbeđuje sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurenčije od strane ekonomskih operatera/pravnih subjekata, odnosno svih preduzeća na teritoriji ili van teritorije Republike Kosovo, ako njihove radnje utiču na tržište Republike Kosovo.
193. S druge strane, stav 5, člana 119. Ustava precizno definiše mogućnost intervencije organa vlasti u regulisanju tržišta, kada samo tržište ne može dovoljno da zaštiti javni interes, osnivanjem nezavisnih organa. U kontekstu ove odredbe, Sud prvo naglašava da iako su verzije na albanskom i srpskom jeziku kompatibilne, verzija na engleskom jeziku nije u potpunoj harmoniji sa dve gore navedene verzije. Tačnije, dok se (i) verzija na engleskom jeziku odnosi na osnivanje nezavisnih regulatora tržišta [the Republic of Kosovo shall establish independent market regulators where the market alone cannot sufficiently protect the public interest]; (ii) verzije na albanskom i srpskom jeziku se odnose na osnivanje nezavisnih organa za regulisanje tržišta [Republika e Kosovës do të themelojë organe të pavarura për rregullimin e tregut atëherë kur vetë tregu nuk mundet që në masë të mjaftueshme të mbrojë interesin publik/Republika Kosovo će osnovati nezavisne organe za regulisanje tržišta, onda kada samo tržište ne može dovoljno da zaštiti javni interes], kada poslednje navedeni ne može dovoljno da zaštiti javni interes.
194. Dalje, u kontekstu stava 5, člana 119. Ustava, Sud ističe da je Skupština donela zakone na osnovu kojih se reguliše određeni aspekt tržišta, kao što je između ostalog slučaj sa Zakonom br. 05/L-084 o energetskom regulatoru, kojim se osniva Regulatorni ured za energiju sa statusom nezavisne agencije, čiji se članovi odbora biraju, razrešavaju i izveštavaju Skupštini Republike Kosovo. U vezi sa ovim poslednjim, Sud takođe ističe da Zakon br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija u članu 14. (Regulatorna agencija) definiše regulatorne agencije kao agencije koje regulišu i nadziru delatnosti operatera određenog tržišta, u cilju zaštite potrošača i obezbeđivanja slobodne konkurenčije.
195. Sud primećuje da je svrha norme, odnosno stava 5, člana 119. Ustava, sveobuhvatna i prenosi nameru ustavotvorca, da kada tržište ne može dovoljno da zaštiti javni interes, uključujući interes potrošača, Republika Kosovo će osnovati nezavisne organe za regulisanje tržišta. Takvo rešenje je takođe u skladu sa članom 7. i 10. Ustava u pogledu

slobodne tržišne privrede. Štaviše, ova odredba je jedina u članu 119 i koja se odnosi na javni interes. Ovo poslednje, na osnovu sudske prakse SPEU, kao što je pojašnjeno iznad, uključuje i zaštitu potrošača. Shodno tome, stav 5, člana 119. Ustava jasno definiše obavezu Republike Kosovo da osnuje nezavisne organe za regulisanje tržišta u zaštitu javnog interesa onda kada samo tržište ne može dovoljno da zaštititi javni interes, uključujući i okolnosti definisane članom 6. osporenog zakona, odnosno u slučaju (i) iznenadnog ili kontinuiranog nedostatka osnovnih proizvoda; (ii) iznenadnog ili trenutnog povećanja cena osnovnih proizvoda; (iii) neprilagođavanje lokalnih cena sa velikim kretanjima cena na svetskom tržištu; i (iv) neopravданu razliku lokalnih cena od cena u susednim zemljama, okolnosti koje tržište nužno može samo regulisati bez intervencije javnih vlasti.

196. S obzirom (i) da okolnosti koje osporeni Zakon ima za cilj da reguliše, odnosno one u kojima samo tržište ne može da se reguliše, odnosno ne može u dovoljnoj meri da zaštititi javni interes, uključujući interes potrošača; i (ii) ustavnu obavezu da u takvim okolnostima Republika Kosovo osniva nezavisna tela za regulisanje tržišta, Sud mora da oceni da li se odredbe osporenog zakona u vezi sa odlučivanjem o određivanju zaštitnih privremenih mera mogu okvalifikovati kao nezavisno odlučivanje i/ili nezavisni organ za odlučivanje u zaštiti javnog interesa, u smislu stava 5, člana 119. Ustava.
197. U tom kontekstu, Sud podseća da na osnovu člana 8. (Odlučivanje) osporenog zakona, nadležni ministar, odnosno ministar MIPT, donosi odluke o utvrđivanju privremenih zaštitnih mera koje su propisane u članu 5 Osporenog zakona, a sa druge strane, na osnovu stava 9, člana 8. osporenog Zakona, Premijer je ovlašćen da ukine, poništi ili promeni odluku ministra. Odlučivanje ministra i/ili premijera o utvrđivanju privremenih zaštitnih mera je potpuno i isključivo i podleže (i) samo mogućnosti konsultacija/preporuka od strane Komisije koju osniva ministar na osnovu stava 2, člana 8 osporenog zakona; i (ii) mogućnost konsultovanja ministra sa Savetom za zaštitu potrošača, Autoritetom za konkureniju, Privrednom komorom Kosova, kao i sa javnim organima i drugim nadležnim organizacijama, na osnovu stava 6, člana 8. sporenog Zakona. Kao što je napred objašnjeno, na osnovu sadržaja člana 8. osporenog zakona, koji se odnosi na odlučivanje, preporuke i/ili savete gore navedenih mehanizama ne obavezuju ministra i/ili premijera, koji može biti u mogućnosti da ukine, poništi ili promeni odluke ministra u ovom kontekstu. Štaviše, dok Zakon definiše ulogu Saveta SSP, isti se samo konsultuje i/ili obaveštava (i) pre odlučivanje Vlade o proširenju liste osnovnih potrošačkih proizvoda za život prema odredbama stava 2 člana 4. osporenog zakona; i (ii) pre donošenja odluke o privremenim zaštitnim merama u skladu sa odredbama stava 8, člana 8. osporenog zakona.
198. Sud takođe naglašava da na osnovu članova 92. [Osnovne odredbe], 93. [Nadležnosti Vlade] i 94. [Nadležnosti premijera], nije sporno da, između ostalog, Vlada (i) izvršava zakone i akte usvojene od strane Skupštine Kosova i ostale dužnosti, u skladu sa odgovornostima određenim ovim Ustavom i zakonom; (ii) donosi odluke u skladu sa ovim Ustavom i zakonima, predlaže zakone i amandmane zakona na zahtev Skupštine, a može davati mišljenje o zakonima koje nije ona predložila; (iii) donosi odluke o donošenju pravnih ili regulativnih akata za sprovođenje zakona; dok premijer, između ostalog, (i) osigurava da sva Ministarstava deluju u saglasnosti sa politikom Vlade; (ii) sprovodi zakone i određenu politiku Vlade; i (iii) obavlja i druge poslove određene Ustavom i zakonom.
199. Međutim, nadležnosti Vlade i relevantno odlučivanje treba tumačiti i u kontekstu drugih ustavnih odredbi, a relevantne za okolnosti konkretnog slučaja su (i) članovi 7. i 10. Ustava, odnosno prema kojima je tržišna ekonomija sa slobodnom konkurencijom osnova ekonomske regulative i vrednosti Republike Kosovo; i (ii) član 119. Ustava, a koji

u okolnostima u kojima tržište ne može zaštiti sam javni interes, jasno traži da Republika Kosovo osnuje nezavisne organe za regulisanje tržišta.

200. Na osnovu gore navedenih odredaba osporenog zakona, regulisanje tržišta u svrhe javnog interesa putem uplitanja u ekomske slobode privrednih subjekata kroz uspostavljanje privremenih zaštitnih mera, definisano je kao nadležnost ministra, koji odlukom određuje zaštitne mere u skladu sa članom 5. osporenog zakona, odnosno premijera Republike Kosovo, koji može da ukine, poništi ili promeni odluku ministra.
201. Sud je, prema pojašnjnjima datim u opštim načelima ove presude, naglasio da je jedan broj država članica Venecijanske komisije uveo restriktivne mere za regulisanje tržišta kao rezultat njegove destabilizacije. Štaviše, Sud, na osnovu uporedne analize nekoliko država članica Saveta Evrope, uključujući i Albaniju, Hrvatsku, Crnu Goru, Severnu Makedoniju i Bosnu i Hercegovinu, primetio da vlasti sa nadležnošću da uvedu restriktivne mere, premaodgovarajućim zakonima, mogu da uključuju i mehanizme izvršne vlasti, samim tim, nijedan od Ustava navedenih zemalja, nepropisuje ustavnu obavezu da se regulisanje tržišta u takvim okolnostima vrši osnivanjem nezavisnog organa. U načelu, mere u gore navedneim zemljama, uključujući i na osnovu odgovora podnetih od Foruma Venecijanske Komisije, sprovode postojeći državni organi (na primer: odgovarajuća ministarstva trgovine), nezavisni regulatori tržišta (kao što su autoriteti konkurenkcije) ili *ad hoc* komisije koje su formirane za ovaj efekat.
202. Ovo poslednje je slučaj u Republici Albaniji, u kojoj, uprkos činjenici da, za razliku od Republike Kosovo, Ustav Albanijske ne precizira obavezu osnivanja nezavisnih tela kada tržište ne može u dovoljnoj meri da zaštititi javni interes, uzimajući u obzir opšte principe slobodne tržišne ekonomije, za potrebe posebnih situacija i uspostavljanje zaštitnih mera, uključujući određivanje gornje cene i obračun marže, osnovao je relevantne Odbore za transparentnost sastavljene od trinaest (13) članova, uključujući zastupanje relevantnih ministarstava, nezavisnih institucija i relevantnih trgovinskih kompanija.
203. Sud podseća da je Ustavni sud Albanije razmotrio dva takva slučaja koji su povezani sa mešanjem javnih organa u slobodnu tržišnu ekonomiju u posebnim okolnostima destabilizacije tržišta. Tačnije u slučaju Odluke (V-8/23) od 22. februara 2023. godine Ustavni sud Albanije je procenio ustavnost zakona (i) „*Za odobrenje normativnog akta, po snazi zakona, br. 7, od 18.03.2022. godine „O transparentnosti i praćenju cena za neke osnovne prehrambene proizvode i druge srodne proizvode kao rezultat posebne situacije stvorene na tržištu“; i (ii) br. 51/2022, od 09.06.2022. godine „O usvajanju normativnog akta, po snazi zakona, br. 9, od 11.05.2022. godine „Za dopunu normativnog akta br. 7, od 18.03.2022. godine Saveta ministara „O transparentnosti i praćenju cena za neke osnovne prehrambene proizvode i druge srodne proizvode kao rezultat posebne situacije nastale na tržištu“, a koje je Ustavni sud Albanije proglašio da su u suprotnosti sa Ustavom; i u slučaju Odluke (V-21/23) od 18. aprila 2023. godine, Ustavni sud Albanije je ocenio ustavnost (i) Zakona br. 39/2022 „*Za usvajanje normativnog akta br. 5, od 12.03.2022. godine „Za neke dopune zakona br. 8450, od 24.02.1999. godine "O preradi, transportu i prometu nafte, gase i njihovih nusproizvoda"; i (ii) Zakon br. 42/2022 „Za usvajanje normativnog akta br. 8, od 25.03.2022. godine „Za neke dopune zakona br. 8450, od 24.02.1999. godine „O preradi, transportu i prometu nafte, gase i njihovih nusproizvoda“, a u vezi sa kojima je Ustavni sud objavio normativni akt br. 5, delimično u suprotnosti sa Ustavom“.**
204. Na osnovu gore navedenih objašnjenja, i imajući u vidu da (i) na osnovu članova 7 i 10 Ustava, tržišna ekonomija je vrednost i osnova ekomske regulative Republike Kosovo; (ii) Ustav Republike Kosovo, u stavu 5 svog člana 119, precizno određuje da će Republika Kosovo uspostaviti nezavisna tela za regulisanje tržišta kada samo tržište ne može u dovoljnoj meri da zaštititi javni interes; (iii) da se okolnosti definisane članom 6.

osporenog zakona tačno poklapaju sa okolnostima u kojima samo tržište ne može u dovoljnoj meri da zaštiti javni interes, uključujući i zaštitu potrošača, te stoga na osnovu stava 5. člana 119. Ustava zahteva uspostavljanje nezavisnih tela za regulisanje tržišta; dok (iv) sve dok je osporenim Zakonom predviđeno formiranje Komisije sa savetodavnim ovlašćenjima, potpuno donošenje odluka o uspostavljanju privremenih zaštitnih mera protiv privrednih subjekata u vezi sa osnovnim proizvodima u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu definisano je u nadležnost ministra i premijera, Sud mora zaključiti da se odredbe člana 8. osporenog zakona u pogledu odlučivanja o privremenim merama zaštite ne poklapaju sa ustavnim standardom samostalnog odlučivanja u pogledu uređenja mera zaštite tržište kada samo tržište ne može u dovoljnoj meri da zaštiti javni interes.

205. Samim tim, Sud ocenjuje da stavovi 2 i 4 člana 4 (Osnovni proizvodi), stav 2 člana 5 (Privremene mere), stavovi 1, 2, 3, 4, 5, 6 i 9 člana 8 (Odlučivanje) i stav 2 člana 9 (Nadzor i sankcije) osporenog zakona, nisu u saglasnosti sa stavom 1 člana 7, članom 10 i stavom 5 člana 119 Ustava.

(ii) *kompatibilnost osporenog zakona sa načelom pravne sigurnosti*

206. Štaviše, i u kontekstu pravne sigurnosti, Sud podseća na još dva relevantna zakona Republike Kosovo koji se odnose na delokrug, uključujući i način odlučivanja u vezi sa određivanjem privremenih zaštitnih mera. Ta dva zakona su (i) Zakon br. 03/L-244 o državnim robnim rezervama; i (ii) Zakon br. 2004/18 o unutrašnjoj trgovini u vezi sa Zakonom br. 04/L-005 o izmenama i dopunama Zakona br. 2004/18 o unutrašnjoj trgovini.
207. Prvi, odnosno Zakon o državnim robnim rezervama, u svom članu 2. (Oblast sproveđenja) propisuje da se državne robne rezerve formiraju za operativno posredovanje za zaštitu stanovništva, privrede i zaštitu zemlje u situacijama vanrednog stanja, u stanju civilne emergencije, u slučaju terorističkih akcija, ratnim dejstvima u ratno stanje, koje nanose teške neposredne štete za život, imovinu, kulturnu baštinu, okolinu kao i za pružanje humanitarne pomoći, u skladu sa normama međunarodnog prava. Na osnovu ovog delokruga, isti se primenjuje i na intervenisanje „*za operativno posredovanje za zaštitu stanovništva, privrede i zaštitu zemlje u situacijama vanrednog stanja*“.
208. Štaviše, a na osnovu njegovog člana 12. (Sastav državnih robnih rezervi), državne robne rezerve, između ostalog, čine osnovni poljoprivredni proizvodi, uključujući meso žive stoke i industrijski prehrambeni proizvodi. Osnovni poljoprivredni proizvodi iz ove odredbe obuhvataju i osnovne proizvode definisane članom 4. osporenog zakona. Sud primećuje da je „*u situacijama vanrednog stanja*“, odgovoran za intervenciju na tržištu radi zaštite stanovništva i/ili potrošača, MIPT kroz dva različita zakona, odnosno Zakon o državnim robnim rezervama i osporeni zakon, a na osnovu ova dva zakona, ostaje na diskreciji MIPT-a da li će intervenisati na tržištu kroz mogućnosti navedene u Zakonu o državnim robnim rezervama ili kroz privremene zaštitne mere navedene u članu 5. osporenog zakona, sa naglaskom na dve mere koje teret regulacije tržišta stavljuju na privredne subjekte, a ne na javne organe, odnosno tačke 1.5 i 1.6 ovog člana. Prema ovom poslednjem, ministar može odrediti obavezu ekonomskog operatera da održava određeni deo zaliha navedenog proizvoda ili obavezu snabdevanja i ponude na prodaju osnovnih proizvoda kao pre utvrđivanja zaštitnih mera pod pretnjom sankcija navedenih u članu 9. osporenog zakona.
209. Međutim, Sud se poziva i na član 14. (Korišćenje) Zakona o državnim robnim rezervama, prema kojem se državne robne rezerve koriste za upotrebe za snabdevanja u slučaju (i) rata ili neposredne opasnosti od rata; (ii) prirodnih nepogoda velikih razmjera i

tehničko-tehnoloških i ekoloških katastrofa; i (iii) za pružanje hitne pomoći drugim pogodenim zemljama, čime se isključuju slučajevi destabilizacije/poremećaja tržista, uprkos činjenici da se gore navedeni Zakon odnosi na iste u svom stavu 2. .

210. S obzirom na to, i pored činjenice da odnos između osporenog zakona i Zakona o državnim robnim rezervama ne definiše nužno jasno podelu tereta između pravnog/fizičkog lica, odnosno privrednog subjekta i i javnog organa, odnosno države u slučajevima poremećaja tržista, Zakon o unutrašnjoj trgovini zahteva posebnu pažnju.
211. Prvo, na ovaj zakon se poziva i sam MIPT u odgovoru koji je podnet Sudu, argumentujući usaglašenost osporenog zakona sa Ustavom, ističući, između ostalog, da su zaštitne mере sadržane u osporenom zakonu „*propisane zakonom iz 2004*“ i da je „*sadržaj Zakona 08/L-179 pozajmljen iz postojećeg zakonodavstva, da članovi 42 i 43. Zakona br. 2004/18 o unutrašnjoj trgovini predviđaju ograničenja u obavljanju komercijalnih delatnosti u posebnim slučajevima, upravo u cilju zaštite potrošača*“. S obzirom na to, a kao drugo, osporeni zakon u svom članu 10. (Stupanje na snagu), utvrđuje da osporeni zakon stupa na snagu danom objavljivanja u Službenom listu Republike Kosovo i ne stavlja van snage i/ili menja članove 42, 43 i 59. Zakona o unutrašnjoj trgovini. Pored toga i treće, gore navedenim odredbama Zakona o unutrašnjoj trgovini su definisane privremene zaštitne mере i paralelne sankcije za pravna/fizička lica/privredne subjekte u okolnostima destabilizacije/poremećaja tržista, uključujući i drugo odlučivanje u kontekstu određivanja ovih mera.
212. Tačnije, na osnovu člana 42. Zakona o unutrašnjoj trgovini, Vlada može, posebnim aktom, privremeno da ograniči obavljanje trgovачke delatnosti u slučaju: (i) elementarnih i prirodnih nepogoda kad dođe, ili može da dođe do prekida u trgovini, snabdevanju stanovništva ili poremećaja u regionu koji ugrožavaju zdravlje i sigurnost građana; (ii) znatnih poremećaja na domaćem tržistu kao što su: nedostatak reproduktivnih dobara za proizvodnju, preradu i sredstva za život građana; i (iii) ugrožavanja snabdevanja sirovinama ili materijalom strateškog značaja. Gore navedene okolnosti se poklapaju sa delokrugom članova 1, 2. i 6. osporenog zakona.
213. Štaviše, članom 43. Zakona o unutrašnjoj trgovini je definisana nadležnost Vlade za određivanje privremenih zaštitnih mera, kao što je članom 5. osporenog zakona definisana nadležnost ministra/premijera da ih utvrđuje. Mere definisane članom 43. Zakona o unutrašnjoj trgovini obuhvataju (i) ograničenje trgovine ili ograničenje određene robe, kao i posebne zahteve za trgovinu određenom robom, mera koja je ekvivalentna zaštitnim merama definisanim u tačkama 1.1, 1.2 i 1.7 člana 5. osporenog zakona; (ii) ograničenje uvoza ili izvoza određene robe, ili posebne zahteve za uvoz i izvoz određene robe, mera koja je ekvivalentna zaštitnim merama definisanim u tačkama 1.6 i 1.7 člana 5. osporenog zakona; (iii) zabranu prodaje određene robe, mera koja je ekvivalentna zaštitnim merama definisanim u tačkama 1.2, 1.5 i 1.7 člana 5. osporenog zakona; (iv) obavezu trgovca da snabdeva i prodaje određene vrste i količine robe, kao i prodaju robe određenim potrošačima, prema predviđenom rangiranju, mera koja je ekvivalentna zaštitnim merama definisanim u tački 1.6. člana 5. osporenog zakona; i (v) obavezu pojedinih trgovaca da drže određenu vrstu i količinu robe, mera koja je ekvivalentna zaštitnim merama definisanim u tački 1.5 člana 5. osporenog zakona. S druge strane, za razliku od Zakona o unutrašnjoj trgovini, osporenim zakonom je definisana i (i) privremena zaštitna mera određivanja komercijalne marže za promet na veliko i malo i određivanje maksimalne cene dozvoljene u tačkama 1.3 i 1.4, člana 5. osporenog zakona; i (ii) način obračuna marže iz člana 7. osporenog zakona.
214. S druge strane, sve dok Zakon o unutrašnjoj trgovini, a koji nije podvrgnut oceni ustavnosti od strane Ustavnog suda, za razliku od osporenog zakona, ne definiše listu osnovnih proizvoda, niti sadrži garanciju definisanu u stavu 7, člana 8. osporenog

zakona, odnosno obavezu da svaka doneta odluka mora biti u skladu sa bilateralnim obavezama zaštite koje je Kosovo preuzele u okviru SSP i drugih međunarodnih sporazuma, isti je zakon na snazi u Republici Kosovo i omogućava Vladi da preduzima sve mere definisane u njemu paralelno sa merama definisanim u osporenom zakonu.

215. Pored toga, kaznene odredbe iz člana 59. Zakona o unutrašnjoj trgovini i sankcije iz člana 9. osporenog zakona, u slučaju nepoštovanja ograničenja nametnutih obavljanju komercijalne delatnosti privrednih subjekata ustanovljenih članom 43. Zakona o unutrašnjoj trgovini i/ili članom 5. osporenog zakona se paralelno primenjuju. Novčanom kaznom u iznosu od 5.000 do 15.000 evra mogu biti kažnjeni privredni subjekti, odnosno pravna lica, zbog nepoštovanja ograničenja u obavljanju komercijalne delatnosti iz članova 42. i 43. Zakona o unutrašnjoj trgovini, dok se iste novčane kazne mogu izrići i zbog nepoštovanja privremenih zaštitnih mera definisanih u članu 5. osporenog zakona, a koje na osnovu člana 9. istog zakona obuhvataju (i) od 1.000 (hiljadu) do 20.000 (dvadeset hiljada) evra, kao pravno lice; (ii) od 500 (petsto) do 5.000 (pet hiljada) evra, kao fizičko lice koje obavlja individualnu delatnost; i (iii) od 500 (petsto) do 2.000 (dve hiljade) evra, kao odgovorno lice pravnog lica, za svaki osnovni proizvod koji prodaje ili drži u suprotnosti sa zaštitnim merama.
216. U gore navedenom kontekstu, odnosno dva različita važeća zakona i koji u okolnostima destabilizacije tržišta omogućavaju intervenciju u privredi državnog tržišta kroz privremene zaštitne mere i odgovarajuće slične, ali i različite sankcije, uključujući i kroz različite mehanizme odlučivanja Sud podseća da je vladavina prava vrednost Republike Kosovo definisana članovima 3. i 7. Ustava. Jedan od najbitnijih načela vladavine prava je načelo pravne sigurnosti. Ista zahteva, između ostalog, da pravila budu jasna i precizna, i da imaju za cilj da obezbede da pravne situacije i odnosi ostanu predvidljivi.
217. Na osnovu sudske prakse ESLJP-a, ali i Suda, 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 (vidi, između ostalog, presudu Suda u slučaju: KO219/19, podnositelj zahteva: *Ombudsman*, Ocena ustavnosti Zakona br. 06/L-111 o platama u javnom sektoru, presuda od 30. juna 2020. godine, stavovi 218-219).
218. Pored toga, na osnovu sudske prakse ESLJP i Suda, poslednje navedeni naglašava da načelo pravne sigurnosti, koje je oličeno u svim članovima EKLJP, zahteva da se prava i obaveze „*definišu zakonom*“. Međutim, „*definisanje zakonom*“ pored zahteva da preduzeta mera mora imati pravno formalnu osnovu u relevantnom zakonodavstvu, takođe zahteva da relevantne odredbe zakona ispune i suštinski kreiterijum, odnosno da budu „*jasne, pristupačne i predvidive*“ (vidi, u tom kontekstu, slučajevе ESLJP-a: *Beyeler protiv Italije*, br. 33202/96, presuda od 5. januara 2000. godine, stav 109; *Hentrich protiv Francuske*, br. 1361/88, presuda od 22. septembra 1994. godine, stav 42; i *Lithgow i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 9006/80; 9262/81; 9263/81; 9265/81; 9266/81; 9313/81; 9405/81, presuda od 8. jula 1986. godine, stav 110).
219. Sud dalje takođe primećuje da je prema Kontrolnoj listi za vladavinu prava Venecijanske komisije „*predvidljivost zakona*“ suštinski deo načela pravne sigurnosti. U tom kontekstu, „*predvidljivost*“ znači, između ostalog, da zakon mora biti formulisan dovoljno precizno i jasno kako bi pravnim licima omogućio da svoje ponašanje regulišu u skladu sa zakonom (vidi, između ostalog, Kontrolnu listu za vladavinu prava

Venecijanska komisija: CDL-Ad(2016)007, Strazbur, 18. mart 2016. godine, stavovi 58 i 59; presudu Suda u slučajevima: KO100/22 i KO101/22, KO100/22, podnositac zahteva: *Abelard Tahiri i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo i KO101/22*, podnositac zahteva: *Arben Gashi i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo, Ocena ustavnosti Zakona br. 08/L-136 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-056 o Tužilačkom savetu Kosova*, presuda od 24. marta 2023. godine, stavovi 347-350; i presudu u slučaju Suda: KO216/22 i KO222/22, podnositac zahteva: *Isak Shabani i 10 (deset) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo i KO220/22*, podnositac zahteva: *Arben Gashi i 9 (devet) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo, Ocena ustavnosti članova 9, 12, 46. i 99. Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima*, presuda od 2. avgusta 2023. godine, stavovi 227-230).

220. Postojanje dva paralelna zakona, odnosno članova 42, 43. i 59. Zakona o unutrašnjoj trgovini i osporenog zakona, a koji (i) regulišu uplitanje države u slobodnu ekonomiju u okolnostima destabilizacije na tržištu i/ili poremećaja tržišta, kroz nametanje privremenih mera zaštite ekonomskim operaterima, mešanjem u njihova prava i slobode, uključujući i mehanizme donošenja odluka regulisanih na različite načine; i (ii) omogućavaju određivanja paralelnih restriktivnih mera za ekonomske operatere, uključujući relevantne sankcije, ne služi načelu pravne sigurnosti i sprečava pravna/fizička lica, odnosno ekonomske operatere, da regulišu svoje ponašanje u skladu sa važećim zakonom, u okviru tržišne ekonomije sa slobodnom konkurenčijom koja je osnova ekonomske regulative i vrednosti Republike Kosovo. Štaviše, takav pristup je takođe u suprotnosti sa odredbama stava 1. člana 119. Ustava, prema kojima Republika Kosovo obezbeđuje povoljan pravni ambijent za tržišnu privredu, slobodu privredne delatnosti i sigurnost javne i privatne imovine.
221. Samim tim, Sud takođe ocenjuje da član 10 (Stupanje na snagu) osporenog zakona nije u skladu sa načelom pravne sigurnosti, i vladavine zakona, koje je zagarantovano kroz stav 1, člana 7. Ustava i stava 1 člana 119. Ustava.
222. Konačno, Sud podseća da su zahtevi podnositaca podneti Sudu na osnovu stava 5. člana 113. Ustava. Ova kategorija zahteva ima suspenzivno dejstvo jer na osnovu člana 43 (Rokovi) Zakona o Ustavnom суду, takav zakon se može uputiti predsedniku Republike Kosovo na proglašenje tek nakon odluke Suda i u skladu sa sa modalitetima definisanim u pravosnažnoj odluci Suda za sporni predmet.
223. Sud u nastavku ističe da je u sudskoj praksi Suda u pogledu kategorije zahteva iz stava 5. člana 113. Ustava, u slučaju da utvrdi da pojedine odredbe osporenog zakona nisu u saglasnosti sa Ustavom, Sud je (i) proglašio nevažećim samo odredbe za koje je ocenio da su suprotne Ustavu, dok je ostatak zakona upućen predsedniku na proglašenje u skladu sa modalitetima presude Suda, kao što je slučaj sa presudama Suda u predmetu KO01/17, sa podnosiocem zahteva *Aida Derguti i 23 druga poslanika Skupštine Republike Kosovo* u vezi ocene ustavnosti Zakona o izmenama i dopunama Zakona br. 04/L-261 za veterane rata Oslobođilačke vojske Kosova; KO108/13, sa podnosiocem *Albulena Haxhiu i 12 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo* u vezi sa ocenom ustavnosti Zakona br. 04/L-209 o Amnestiji, ili i slučaj KO 216/22, sa podnosiocima: *Isak Shabani i deset (10) drugih poslanika i KO 220/22*, sa podnosiocima: *Arben Gashi i devet (9) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, u vezi sa ocenom ustavnosti članova 9. (Opšti kriterijumi za prijem na dužnost javnog/e službenika/ce), 12. (Vlada Republike Kosovo), 46. (Imenovanje i mandat na radna mesta niže i srednje rukovodeće kategorije) i 99. (Prelazne odredbe) Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima.; ili (ii) u slučaju procene da su odredbe objavljene u suprotnosti sa Ustavom od suštinskog značaja za predmetni zakon i kao rezultat toga, njegovo objavljivanje ili stupanje na snagu učinilo bi isti nesprovodljivim, stavio van snage relevantni zakon u svojoj celini, kao što je slučaj sa presudom Suda u predmetu KO43/19

(sa podnosiocima zahteva *Albulena Haxhiu, Driton Selmanaj i trideset (30) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, presuda od 13. juna 2019. godine) u vezi sa Zakonom o Dužnosti, odgovornosti i nadležnosti Državne delegacije Republike Kosovo u procesu dijaloga sa Srbijom i u slučajevima KO100/22 i KO101/22 (citirani gore) u vezi sa Zakonom br.08/L-136 o izmenama i dopunama Zakon br.06/L-056 o Tužilačkom savetu Kosova.

224. U okolnostima konkretnog slučaja, Sud je našao da suštinske odredbe osporenog zakona, uključujući i one kojima se krši suštinsko načelo pravne sigurnosti, nisu u saglasnosti sa Ustavom. Shodno tome, a imajući u vidu da bi ostatak osporenog zakona bio teško primeniti nakon proglašenja nevažećih navedenih odredbi, Sud ocenjuje da se osporeni zakon, u celini, treba oglasiti nevažećim.

Zahtev za privremenu meru

225. Sud podseća da su podnosioci zahteva tražili od Suda da uvede privremenu meru u cilju sprečavanja sprovođenja osporenog zakona, do donošenja konačne odluke u vezi sa predmetnim zahtevima.
226. Sud u tom smislu ističe da stav 2, člana 43. [Rok] Zakona propisuje suspenzivno dejstvo stupanja na snagu zakona koji se osporavaju na osnovu stava 5, člana 113. Ustava, kojim je propisano: “*Ukoliko se neki zakon ili odluka usvojena od strane Skupštine Republike Kosovo ospori u skladu sa članom 113, stav 5 Ustava, takav zakon ili odluka se treba proslediti Predsedniku Republike Kosovo za objavljivanje u skladu sa modalitetom određenim konačnom odlukom Ustavnog suda po pitanju ovog spora*”.
227. Na osnovu gore navedene odredbe, Sud je 17. novembra 2022. godine tražio od predsednice, predsednika Skupštine i sekretara Skupštine da uzmu u obzir uslove propisane u stavu 2, člana 43. Zakona.
228. Stoga, imajući u vidu da se, u skladu sa stavom 2, člana 43. Zakona, zakon osporen prema stavu 5, člana 113. Ustava, ne može dekretirati, stupiti na snagu, niti proizvoditi pravno dejstvo pre donošenja odluke Suda, kao i u skladu sa članom 27. (Privremene mere) Zakona i pravilom 47 (Suspenzivno dejstvo zahteva) Poslovnika, zahtev za privremenu meru je bespredmetan za razmatranje i, kao takav, se odbija (vidi, *mutatis mutandis*, presudu Suda u slučaju: KO100/22 i KO101/22, KO100/22, podnositelj zahteva: *Abelard Tahiri i i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo* i KO101/22, podnositelj zahteva: *Arben Gashi i i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, (gore citiran), stav 411, i presudu Suda u slučaju: KO216/22 i KO222/22, podnositelj zahteva: *Isak Shabani i 10 (deset) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, i KO220/22, podnositelj zahteva: *Arben Gashi i 9 (devet) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, (gore citiran), stav 405).

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud Republike Kosovo, u skladu sa članovima 113 (5) i 116 (2) Ustava, članovima 20, 27. i 42. Zakona i na osnovu pravila 45, 48 (1) (a) i 72 Poslovnika, dana 8. novembra 2023. godine,

ODLUČUJE

- I. DA PROGLASI, jednoglasno, zahtev prihvatljivim;
- II. DA UTVRDI, sa sedam (7) glasova „za“ i jedan (1) „protiv“, da stavovi 2 i 4 člana 4 (Osnovni proizvodi), stav 2 člana 5. (Privremene mere), stavovi 1, 2, 3, 4, 5, 6 i 9 člana 8. (Odlučivanje) i stav 2 člana 9 (Nadzor i sankcije) Zakona br. 08/L-179 o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu, nisu u saglasnosti sa stavom 1 člana 7. [Vrednosti], članom 10. [Ekonomija] i stavom 5 člana 119. [Osnovna Načela] Ustava Republike Kosovo;
- III. DA UTVRDI, sa sedam (7) glasova „za“ i jedan (1) „protiv“, da član 10 (Stupanje na snagu) Zakona br. 08/L-179 o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu, nije u saglasnosti sa stavom 1 člana 7. [Vrednosti] i stavom 1 člana 119. [Opšta načela] Ustava Republike Kosovo;
- IV. DA PROGLASI, sa sedam (7) glasova „za“ i jedan (1) „protiv“, ništavim, u celosti, Zakon br. 08/L-179 o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu;
- V. DA ODBIJE, jednoglasno, zahtev za privremenu meru;
- VI. DA DOSTAVI ovu presudu stranama;
- VII. DA UTVRDI da ova presuda stupa na snagu na dan objavljivanja u Službenom listu Republike Kosovo, u skladu sa stavom 5, člana 20. Zakona;

Sudija izvestilac


Remzije Istrefi-Peci



Predsednica Ustavnog suda


Gresa Caka-Nimani