



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

Priština, dana 7 juna 2024.godine
Br. ref.:RK 2446/24

REŠENJE O NEPRIHVATLJIVOSTI

u

slučaju br. KI42/24

Podnosilac

Vasilije Arsić

Ocena ustavnosti Uredbe Centralne banke Republike Kosovo o gotovinskim operacijama

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

u sastavu:

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

Podnosilac zahteva

1. Zahteva je podneo Vasilije Arsić, advokat iz opštine Ranilug (u daljem tekstu: podnosilac zahteva).

Osporena odluka

2. Podnosilac zahteva osporava ustavnost Uredbe o gotovinskim operacijama Centralne banke Republike Kosovo (u daljem tekstu: Uredba CBK-a).
3. Podnosilac zahteva traži uvođenje privremene mere radi “suspendovanja važenja” člana 35. (Evro valuta) Uredbe CBK-a.

Predmetna stvar

4. Predmetna stvar je ocena ustavnosti Uredbe CBK-a, kojom se navodi da su podnosiocu zahteva povređena osnovna prava zagarantovana članovima 7. [Vrednosti], 11. [Valuta], 22. [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata], 23. [Ljudsko dostojanstvo], 24. [Jednakost pred zakonom], 25. [Pravo na život], 46. [Zaštita imovine], 49. [Pravo na rad i obavljanje profesije], 51. [Pravo na zdravstvenu i socijalnu zaštitu], 57. [Opšta načela], 58. [Odgovornosti države] i 59. [Prava zajednica i njihovih pripadnika] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav).

Pravni osnov

5. Zahtev je zasnovan na stavu 7, člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, članovima 22. (Procesuiranje podnesaka) i 47. (Individualni zahtevi) Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 25 (Podnošenje zahteva i odgovora) Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Ustavnim sudom

6. Dana 20. februara 2024. godine, podnosilac je podneo zahtev Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).
7. Dana 21. februara 2024. godine, predsednica Suda je, odlukom [GJR. br. KI42/24], imenovala sudiju Envera Pecija za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, odlukom [KSH. br. KI42/24], u sastavu sudija: Gresa Caka-Nimani (predsedavajuća), Bajram Ljatifi i Remzije Istrefi-Peci (članovi).
8. Dana 23. februara 2024. godine, podnosilac zahteva je podneo dodatna dokumenta gde je uglavnom razjasnio pitanja procesne legitimnosti i iscrpljenosti pravnih sredstava.
9. Dana 11. marta 2024. godine, sudija Jeton Bytyqi je položio zakletvu pred predsednicom Republike Kosovo, kada je i počeo njegov mandat u Sudu.
10. Dana 20. marta 2024. godine, podnosilac zahteva je obavešten o registraciji zahteva i kopija zahteva je dostavljena CBK-u, uz mogućnost davanja komentara u vezi sa navodima koje je izneo podnosilac zahteva.
11. Dana 3. aprila 2024. godine, CBK je podno komentare u vezi sa navodima iznetim u zahtevu podnosioca.
12. Sudija Radomir Laban nije učestvovao u procesu razmatranja i odlučivanja u vezi sa ovim slučajem na osnovu odluke [Ref.br.: KK280/24] od 8. maja 2024. godine, kojom mu je usvojen zahtev za izuzeće sa procesa razmatranja i odlučivanja u vezi sa zahtevom br. KI42/24.

13. Dana 14. maja 2024. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno iznelo preporuku Sudu o neprihvatljivosti zahteva.

Pregled činjenica

14. Dana 27. decembra 2023. godine, odbor CBK-a je na osnovu relevantnih odredaba Zakona br. 03/L-209 o Centralnoj banci Republike Kosovo usvojio Uredbu o gotovinskim operacijama, koja je stupila na snagu 1. februara 2024. godine.
15. Član 35. (Evro valuta) gore navedene Uredbe CBK-a, koja je predmet navoda podnosioca zahteva, propisuje: "1. *Jedina valuta koja se može koristiti za obavljanje gotovinskih platnih transakcija i u platnom sistemu u Republici Kosovo je evro, kao jedina valuta i u smislu člana 11. Ustava Republike Kosovo i članova 16, 17. i 18. Zakona br. 03/L-209 o Centralnoj banci Republike Kosovo.* 2. *Centralna banka Republike Kosovo je jedini monetarni organ koji može odlučiti o dozvoljenim apoenima valute evra za promet u Republici Kosovo*".

Navodi podnosioca zahteva

16. Podnosilac zahteva navodi da su mu povređena osnovna prava zagarantovana članovima 7. [Vrednosti], 11. [Valuta], 22. [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata], 23. [Ljudsko dostojanstvo], 24. [Jednakost pred zakonom], 25. [Pravo na život], 46. [Zaštita imovine], 49. [Pravo na rad i obavljanje profesije], 51. [Pravo na zdravstvenu i socijalnu zaštitu], 57. [Opšta načela], 58. [Odgovornosti države] i 59. [Prava zajednica i njihovih pripadnika] Ustava.
17. Podnosilac zahteva navodi da se primenom člana 35. (Evro valuta) osporene Uredbe CBK-a krši „*niz ljudskih prava zagarantovanih Ustavom, kao i međunarodnim konvencijama koje se direktno primenjuju na osnovu člana 22. Ustava*“.
18. U tom smislu, podnosilac zahteva navodi: (i) primenom pravila 35 (Evro valuta) osporene Uredbe CBK-a, oduzima se ili zabranjuje ulazak dinara na teritoriju Kosova, što utiče na plate i penzije građana koji svoja primanja ostvaruju u dinarima; (ii) CBK još uvek nije primenila mere za prihvatanje prihoda u evrima; (iii) primena pravila 35 (Evro valuta) osporene Uredbe CBK-a krši imovinska prava građana bez naknade; i shodno tome, (iv) građani Kosova ostaju bez svojih prihoda, što je u suprotnosti sa osnovnim pravima zagarantovanim Ustavom.
19. Podnosilac zahteva navodi da član 35. (Evro valuta) osporene Uredbe CBK-a nije srazmeran, naglašavajući: "*Iako nosioci javne vlasti na Kosovu pravdaju primenu osporavane uredbe u celosti na navedeni način time što ona ima legitiman cilj, legitiman cilj ne bi smeo da se primenjuje na nesrazmeran način, u skladu sa članom 18. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, koja se na osnovu člana 22. Ustava direktno primenjuje, a takva primena, kojom se grubo narušavaju osnovna ljudska prava svakako jeste nesrazmerna, i nesporno je da se član 35. uredbe primenjuje upravo na takav način*".
20. Podnosilac zahteva navodi da je član 35. (Evro valuta) osporene Uredbe indirektno diskriminatoran prema srpskoj zajednici na Kosovu i dodaje da primena istog predstavlja indirektnu diskriminaciju, iako ne sadrži nikakve izričito diskriminatorne odredbe.
21. Podnosilac zahteva navodi da je član 35. (Evro valuta) osporene Uredbe u suprotnosti sa jurisprudencijom ESLJP-a koja određuje da ograničenja ljudskih prava moraju biti

zasnovana na zakonu, a ako su zasnovana na zakonu, ograničenja takođe moraju imati legitimnu svrhu, moraju biti srazmerna i neophodna u demokratskom društvu. S tim u vezi, podnosilac zahteva naglašava da član 1. Protokola br. 1 EKLJP-a propisuje "expressis verbis" da se uplitanje u imovinska prava može vršiti samo na način propisan zakonom.

22. Podnosilac zahteva tvrdi da osporena Uredba CBK-a reguliše pitanja koja su po Ustavu trebala da budu regulisana zakonom usvojenim od strane Skupštine Republike Kosovo. Podnosilac zahteva naglašava da je osporena Uredba CBK-a u izričitoj suprotnosti sa Ustavom i kao takva ne može biti deo pravno-ustavnog poretka Republike Kosovo.
23. Podnosilac zahteva navodi da primena člana 35. osporene Uredbe utiče na penzije koje su zaštićene garancijama za pravo na imovinu i ističe: (i) primena osporene Uredbe CBK-a utiče na zakonski stečena prava kao što su plate i penzije; (ii) na osnovu sudske prakse ESLJP-a, plate i penzije su zaštićene članom 1. Protokola br. 1 EKLJP-a; shodno tome, (iii) član 1. Protokola br. 1 EKLJP-a je primenljiv u okolnostima konkretnog slučaja.
24. Podnosilac zahteva navodi da osporena Uredba nije ni formalni ni materijalni zakon i dodaje da primena pravila 35. (Evro valuta) osporene Uredbe CBK-a utiče na prava stečena doprinosima i drugim socijalnim beneficijama koja uživaju zaštitu iz člana 1 Protokola br. 1 EKLJP-a.
25. Podnosilac zahteva ističe da osporena Uredba CBK-a nije usvojena u konsultaciji sa zajednicom i navodi: (i) osporena Uredba CBK-a uglavnom pogađa pripadnike srpske zajednice; (ii) osporena Uredba CBK-a je usvojena u suprotnosti sa odredbama članova 57-59 Ustava i članom 15. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope, koja je direktno primenjiva na osnovu člana 22. Ustava.
26. Podnosilac zahteva navodi da ima proceduralni legitimitet da podnese zahtev Sudu i dodaje da je poslednje navedeni nadležan da odlučuje o ovom zahtevu. U tom smislu, podnosilac zahteva navodi da je na osnovu člana 112. Ustava: (i) Sud konačna vlast za tumačenje Ustava i saglasnosti zakona sa Ustavom; i (ii) Sud je nadležan i u svom delokrugu da razmatra ovaj zahtev.
27. Podnosilac zahteva ističe da je Sud zaštitnik vladavine prava i dodaje: (i) osporena Uredba CBK-a krši vladavinu prava i osnovna ljudska prava; i, (i) Sud, kao konačna vlast u tumačenju Ustava, ima neospornu nadležnost da razmatra navode iznete u ovom zahtevu.
28. Što se tiče obaveze iscrpljivanja pravnih sredstava, podnosilac zahteva navodi: "*Protiv akata koji pogađaju podnosioca nema prethodnog pravnog sredstva, budući da se radi o faktičkim radnjama, preduzetim na osnovu člana 35. Uredbe o gotovinskim operacijama, kojima se krše Ustavom zagarantovana osnovna ljudska prava, na koje nije moguće da se žali, odnosno, drugim pravnim sredstvima nije moguće efikasno otkloniti kršenja ljudskih prava navedenih u Zahtevu, te podnosilac može samo da se obrati Ustavnom sudu kao vrhovnom zaštitniku ustavnosti i čuvaru Ustava*".
29. Podnosilac zahteva traži od Suda da donese odluku: "*UTVRĐUJE SE da član 35. Uredbeo gotovinskim operacijama nije donet u skladu sa članovima 7, 11, 22, 23, 24, 25, 46, 49., 51, 57, 58. i 59. Ustava Kosova, kao i člana 16. Zakona 03/L-209 o Centralnoj banci Republike Kosovo, te se proglašava NEUSTAVNIM i stavlja se van snage*".

30. U tom smislu, podnosilac zahteva navodi da primena osporene Uredbe nanosi nepopravljivu štetu građanima Kosova i traži uvođenje privremene mere: *“SUSPENDUJE SE u skladu sa članom 27. Zakona o Ustavnom sudu važenje člana 35. Uredbeo gotovinskom operacijama do donošenja konačne odluke o njegovoj ustavnosti. Ova odluka stupa na snagu odmah po donošenju”*.

Komentari koje je podneo CBK

31. U komentarima podnetim 3. aprila 2024. godine, CBK je naglasio: *„CBK, nakon razmatranja podnetog zahteva, ocenjuje da Ustavni sud treba da: (i) smatra podneti zahtev neprihvatljivim zbog neiscrpljivanja redovnih pravnih sredstava; i (ii) samo ako Ustavni sud smatra zahtev prihvatljivim, onda da ga odbije, kaoneosnovan, jer je član 35. Uredbe o gotovinskim operacijama u skladu sa ustavnim odredbama, kao i da (iii) odbije zahtev za privremenu meru”*.
32. U kontekstu obaveze iscrpljivanja pravnih sredstava, CBK je istakao: (i) Sud je u sudskoj praksi ocenio da je pravilo o iscrpljivanju pravnih sredstava obavezujuće prirode za pojedince koji podnesu individualne zahteve protiv akata javnih organa; (ii) poštovanje obaveze iscrpljivanja pravnih sredstava, omogućava redovnim sudovima da isprave greške u redovnom sudskom postupku; (iii) zaštitni mehanizam Ustavnog suda je supsidijaran; (iv) standarde koje je odredio Sud u slučajevima KI16/11 i KI130/22, podzakonske akte kao što je osporena Uredba CBK-a kroz relevantni zakon za pokretanje administrativnih sporova; i, (v) kao posledica toga, podnosilac zahteva ima na raspolaganju delotvorna pravna sredstva za koja nije uspeo da dokaže da nisu delotvorna.
33. U kontekstu kompatibilnosti osporene Uredbe CBK-a sa Ustavom, CBK ističe: (i) CBK je nezavisna ustavna institucija, osnovana u skladu sa članom 11. [Valuta] i članom 140. [Centralna banka Kosova] Ustava, kao jedini bankarski centralni organ; (ii) član 11. Ustava propisuje da se u Republici Kosovo kao valjano sredstvo plaćanja koristi jedinstvena valuta i da je Centralna bankarska uprava Centralna Banka Republike Kosovo; (iii) ova odredba potvrđuje činjenicu da je organska funkcija centralnog bankarskog organa da obezbedi primenu jedinstvene valute u Republici Kosovo; (iv) organska funkcija CBK je dalje razrađena Zakonom br. 03 /L-209 o Centralnoj banci Republike Kosovo; (v) u članovima 7, 8 i 22. Zakona br. 03 /L-209 o Centralnoj banci je propisano: a) primarni cilj CBK-a je da podstiče i održava siguran, stabilan i efikasan sistem plaćanja; b) održavanje odgovarajućih zaliha novčanica i kovanica u Republici Kosovo; i c) CBK usvaja pravilnike za nadzor, izdavanje i kvalitet instrumenata plaćanja.
34. U smislu legitimne svrhe za donošenje osporene Uredbe CBK-a, CBK ističe: *„Usvajanje Uredbe je postupak za postizanje legitimnih ciljeva i u proporciji sa događanjima koji su se dogodili posebno tokom 2023. godine, kao i falsifikovanog novca u kovanici od dva (2) evra, praćena kasnije sumnjom i na novčanice, kao i rizik koji je dolazio od nekontrolisanja ulaska i izlaska valute u zemlju. Sve ove negativne pojave su dovodile u opasnost integritet finansijskog sistema i samog evra u Republici Kosovo, i kao posledica toga CBK je u funkciji njenih zakonskih ciljeva i dužnosti intervenisala usvajanjem Uredbe. Efekti Uredbe u njenoj celosti je CBK objavila i dostupni su na njenoj zvaničnoj internet stranici“*.
35. U kontekstu navoda o diskriminaciji, CBK naglašava: (i) član 35. Uredbe je univerzalnog karaktera i ne predstavlja nikakav uticaj na određenu zajednicu, već utiče na sve zajednice koje žive u Republici Kosovo jednako; (ii) navod podnosioca zahteva da bi CBK morao da sprovodi posebne konsultacije samo sa određenom zajednicom nije osnovan, niti je to radna praksa centralnih banaka; (iii) CBK je razvio zakonodavni

proces u skladu sa članom 65. Zakona o CBK-u i odredio rok 1. februara 2024. godine kao datum stupanja na snagu, dok je Uredba usvojena 27. decembra 2023. godine; i, (iv) takođe je vredno napomenuti da upotreba valute evra kao jedinog važećeg sredstva plaćanja nije zakonodavna inovacija u Republici Kosovo definisana članom 35. Uredbe, budući da je to bilo određeno Zakonom o CBK-u i drugim zakonodavnim aktima.

Relevantne ustavne i zakonske odredbe

Ustav Republike Kosovo

Član 11 [Valuta]

*“1. U Republici Kosovo će se koristiti jedinstvena valuta.
2. Centralna bankarska uprava Kosova je nezavisna i zove se Centralna Banka Republike Kosovo”.*

Član 46 [Zaštita Imovine]

*“1. Garantuje se pravo na imovinu.
2. Korišćenje imovine je regulisano zakonom, u skladu sa javnim interesom.
3. Niko se ne može arbitrarno lišiti lične imovine. Republika Kosovo ili javne vlasti Republike Kosovo mogu izvršiti eksproprijaciju imovine ako je ista u skladu sa zakonom, ako je neophodna ili adekvatna za postizanje javnih ciljeva ili podržavanje javnog interesa, a za koju se vrši neposredna adekvatna kompenzacija licu ili licima, imovina kojih se eksproprijuje.
4. O sporovima koje uzrokuje neko delo Republike Kosovo ili javne vlasti Republike Kosovo, a koji se smatraju eksproprijacijom, odlučuje nadležni sud.
5. Intelektualno pravo je zaštićeno zakonom”.*

Član 53 [Tumačenje odredbi ljudskih prava]

“Osnovna prava i slobode zagarantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava”.

Evropska konvencija o ljudskim pravima

Član 1 Protokola br. 1 (Zaštita imovine)

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

ZAKON Br. 03/L- 202 O UPRAVNIM SPOROVIMA

Član 13 Upravni spor

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

Član 14
Bez naslova

“Upravni spor može se pokrenuti i kada nadležni organ nije doneo odgovarajući upravni akt prema zahtevu ili žalbi stranke, pod uslovima predviđenim ovim zakonom”.

ZAKON BR. 03/L- 209 O CENTRALNOJ BANCI REPUBLIKE KOSOVO

Član 16
Izdavanje valuta

- “1. Valuta Ksova treba biti određena Zakonom u skladu sa Članom 11 Ustava.
2. Nijedna druga pravna ili fizička osoba sem Centralne Banke neće imati pravo da izdaje novčanice i kovanice.
3. Centralna banka će biti odgovorna za održavanje potrebnih količina novčanica i kovanica na Kosovu”.*

UREDBA O GOTOVINSKIM OPERACIJAMA

Član 35
Evro valuta

- “1. Jedina valuta koja se može koristiti za obavljanje gotovinskih platnih transakcija i u platnom sistemu u Republici Kosovo je evro, kao jedina valuta i u smislu člana 11. Ustava Republike Kosovo i članova 16, 17. i 18. Zakona br. 03/L-209 o Centralnoj banci Republike Kosovo.
2. Centralna banka Republike Kosovo je jedini monetarni organ koji može odlučiti o dozvoljenim apoenima valute evra za promet u Republici Kosovo”.*

Ocena prihvatljivosti zahteva

36. Sud prvo razmatra da li je zahtev podnosioca ispunio uslove prihvatljivosti koji su utvrđeni Ustavom, propisani Zakonom i dalje predviđeni Poslovníkom.
37. U tom smislu, Sud se poziva na stavove 1. i 7. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuju:
- “1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.*
- [...]
- 7. Pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom”.*
38. Pored toga, Sud se prvo poziva na član 47. (Individualni zahtevi) i tačku (b) stava (1) pravila 34 Poslovníka, koja propisuje:

Član 47
(Individualni zahtevi)

“1. Svaka osoba ima pravo da od Ustavnog suda zatraži pravnu zaštitu ukoliko smatra da njena Ustavom zagarantovana prava i slobode krši neki javni organ.
2. Osoba može da podnese pomenuti podnesak samo nakon što su iscrpljena sva ostala zakonom određena pravna sredstva”.

Pravilo 34
(Kriterijumi prihvatljivosti)

“1. Sud može smatrati zahtev prihvatljivim:
[...]

(b) Ako su iscrpljena sva delotvorna pravna sredstva utvrđena zakonom protiv osporenog akta”.

39. Na osnovu gore navedenih odredaba, Sud podseća da shodno Ustavu Republike Kosovo, svi pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom. Štaviše, prema stavu 1. člana 47. (Individualni zahtevi) Zakona, svaka osoba ima pravo da od Ustavnog suda zatraži pravnu zaštitu ukoliko smatra da njena Ustavom zagarantovana prava i slobode krši neki javni organ. Prema stavu 2. istog člana, osoba može da podnese pomenuti podnesak samo nakon što su iscrpljena sva ostala zakonom određena pravna sredstva.
40. Na taj način se redovnim sudovima daje mogućnost da isprave svoje greške kroz redovan sudski postupak pre nego što predmet dođe pred Ustavni sud. Ovo se pravilo zasniva na pretpostavci koja je izražena u članu 32. Ustava i članu 13. EKLJP-a da su u domaćem zakonodavstvu pred redovnim sudovima na raspolaganju delotvorna pravna sredstva u odnosu na navodnu povredu, bez obzira na to jesu li odredbe EKLJP-a ugrađene u nacionalno pravo ili ne (vidi, slučajeve Suda: [KI179/20](#), podnosilac zahteva: *Telekom Kosova D.D.*, rešenje o neprihvatljivosti od 27. januara 2021. godine, stav 94; i [KI19/20](#) podnosilac zahteva: *Lutfi Shantir*, rešenje o neprihvatljivosti od 22. jula 2020. godine, stav 36; vidi, takođe, slučaj ESLJP-a: *Aksoy protiv Turske*, br. 21987/93, presuda od 18. decembra 1996. godine, stav 51). Štaviše, načelo je da zaštitni mehanizam koji je stvorio Ustavni sud treba da bude supsidijaran u odnosu na redovni pravosudni sistem koji štiti ljudska prava (vidi, slučaj Suda: [KI19/20](#) podnosilac zahteva: *Lutfi Shantir*, gore citiran, stav 37; vidi, takođe, slučaj ESLJP-a: *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 5493/72, presuda od 7. decembra 1976. godine, stav 48).
41. Na osnovu člana 113.7 Ustava, podnosilac zahteva treba da ima redovan put do pravnih sredstava koja su dostupna i dovoljna da osiguraju mogućnost da isprave navodne povrede. Postojanje pravnih sredstava u pitanju mora biti dovoljno sigurno ne samo u teoriji, već i u praksi, a ako nije tako, tada će tim pravnim sredstvima nedostajati potrebna dostupnost i delotvornost (vidi, slučajeve Suda: [KI57/22](#) i [KI79/22](#), podnosilac zahteva: *Shqipdon Fazliu i Armend Hamiti*, rešenje o neprihvatljivosti od 4. jula 2022. godine, stav 74; i [KI211/19](#), podnosilac zahteva: *Hashim Gashi i Selajdin Isufi, B.K., H.Z., M.H., R.S., R.E., S.O., S.H., H.I., N.S., S.I., i S.R.*, rešenje o neprihvatljivosti od 11. novembra 2020. godine, stavovi 56-57; vidi, takođe, slučajeve ESLJP-a: *Akdivar i drugi protiv Turske*, br. 21893/93, presuda od 1. aprila 1998. godine, stav 69; *Öcalan protiv Turske*, br. 46221/99, presuda od 12. maja 2005. godine, stavovi 63-72; i *Kleyn i drugi protiv Holandije*, br. 39343/98 i 3 druga, presuda od 6. maja 2003. godine, stavovi 155-162).

42. Sud treba da razmotri da li su pravna sredstva bila iscrpljena i da li je pravno sredstvo bilo delotvorno, na raspolaganju u teoriji i u praksi u relevantno vreme, odnosno, da je bilo dostupno, da je moglo ispraviti povrede u odnosu na prigovore podnosioca zahteva i da je omogućavalo razumne izgleda za uspeh (vidi, slučajeve Suda: [KI57/22](#) i [KI79/22](#), podnosilac zahteva: *Shqipdon Fazliu i Armend Hamiti*, gore citiran, stav 74; [KI211/19](#) podnosilac zahteva: *Hashim Gashi, Selajdin Isufi, B.K., HZ., M.H., R.S., R.E., S.O., S.H., H.l., N.S., S.I. i S.R.*, gore citiran, stavovi 56-57; i [KI19/20](#) podnosilac zahteva: *Lutfi Shantir*, gore citiran, stav 39; vidi, takođe, slučaj ESLJP-a: *Civet protiv Francuske*, br. 29340/95, rešenje od 28. septembra 1999. godine, stavovi 42-44).
43. Međutim, kada je pravno sredstvo predviđeno zakonom, na podnosiocu zahteva je da dokaže da je pravno sredstvo predviđeno zakonom zaista bilo iscrpljeno ili iz nekog razloga nije bilo dostupno i delotvorno u posebnim okolnostima slučaja ili su postojale posebne okolnosti zbog kojih su on ili ona bili oslobođeni od uslova iscrpljivanja pravnih sredstava (vidi, slučajeve Suda: [KI130/22](#), podnositeljka zahteva: *Florina Jerliu*, rešenje o neprihvatljivosti od 12. aprila 2023. godine, stav 43; i [KI19/20](#) podnosilac zahteva: *Lutfi Shantir*, gore citiran, stav 40).
44. Sud podseća na obrazloženje podnosioca zahteva o neiscrpljivanju pravnih sredstava: *“Protiv akata koji pogađaju podnosioca nema prethodnog pravnog sredstva, budući da se radi o faktičkim radnjama, preduzetim na osnovu člana 35. Uredbe o gotovinskim operacijama, kojima se krše Ustavom zagarantovana osnovna ljudska prava, na koje nije moguće da se žali, odnosno, drugim pravnim sredstvima nije moguće efikasno otkloniti kršenja ljudskih prava navedenih u Zahtevu, te podnosilac može samo da se obrati Ustavnom sudu kao vrhovnom zaštitniku ustavnosti i čuvaru Ustava”*.
45. Sud primećuje da se u okolnostima konkretnog slučaja, primenljivi zakoni pozivaju na pravna sredstva koja su propisana u Zakonu br. 03/L-202 o upravnim sporovima (u daljem tekstu: ZUS). Sud naglašava da članovi 13. i 14. ZUS-a, koji se odnose na mogućnost pokretanja upravnog spora, utvrđuju: (i) da se upravni spor može pokrenuti samo protiv upravnog akta donetog u drugostepenom upravnom postupku; (ii) da se upravni spor može pokrenuti i protiv upravnog akta prvostepenog organa protiv koga nije dozvoljena žalba u upravnom postupku; i (iii) da se upravni spor može pokrenuti i onda kada nadležni organ nije doneo odgovarajući upravni akt prema zahtevu ili žalbi stranke, pod uslovima predviđenim ovim zakonom (vidi, između ostalog, slučajeve Suda: [KI130/22](#), podnositeljka zahteva: *Florina Jerliu*, gore citiran, stav 45; i [KI147/18](#), podnosilac zahteva: *Arbër Hadri*, rešenje o neprihvatljivosti od 4. septembra 2019. godine, stavovi 52 i 53).
46. Sud smatra da teret dokazivanja pada na podnosioca zahteva, odnosno da on mora da dokaže zašto pravna sredstva na raspolaganju nisu dovoljno izvesna ne samo u teoriji već i u praksi i zašto nisu dostupna i delotvorna. U okolnostima konkretnog slučaja, Sud smatra da podnosilac zahteva nije pružio nijedan argument u vezi sa gore navedenim pravnim sredstvima i da nije argumentovao zašto ta pravna sredstva nisu u stanju da pruže rešenje, odnosno ne pružaju nijednu razumnu mogućnost za uspeh u vezi sa njegovim navodima o ustavnoj povredi (vidi, slučajeve Suda: [KI130/22](#), podnositeljka zahteva: *Florina Jerliu*, gore citiran, stav 46; i [KI147/18](#), podnosilac zahteva: *Arbër Hadri*, gore citiran, stavovi 56 i 57).
47. Sud, na osnovu člana 113.7, stavlja u funkciju svoju revizijsku i supsidijarnu nadležnost za sve individualne zahteve o poštovanju ustavnih prava, koji takođe imaju normative podzakonske akte kao predmet spora. Revizijska nadležnost se kao takva aktivira nakon iscrpljivanja pravnih sredstava. Prema gledištu Suda, granica gde počinje i prestaje

nadležnost sudske kontrole nad normativnim podzakonskim aktima i gde počinje nadležnost Ustavnog suda je dobro definisana kada se radi o vršenju supsidijarne (revizijske) nadležnosti Suda. S tim u vezi, nakon što je podnosilac zahteva dobio konačan odgovor od redovnih sudova, na osnovu njegove tužbe o sporu protiv zakonitosti podzakonskog normativnog akta, kao što je osporena Uredba CBK-a, onda isti ima legitimnost da artikuliše svoje navode o povredi osnovnih prava i sloboda u individualnoj ustavnoj žalbi (vidi, slučaj Suda: [KI10/22](#) podnosilac zahteva: *Sindikat Instituta za sudsku medicinu*, presuda od 18. jula 2022. godine, stav 77).

48. Shodno tome, Sud dalje naglašava studiju Venecijanske komisije koja ocenjuje da u odnosu na vrste normi koje se mogu podneti na ocenu ustavnosti, ustavni sud treba da bude zadužen samo da proverava ustavnost pravnih akata, ostavljajući u principu kontrolu podzakonskih akata redovnim sudovima kako bi se izbeglo njegovo preopterećenje (vidi, slučaj Suda: [KI10/22](#), podnosilac zahteva: *Sindikat Instituta za sudsku medicinu*, gore citiran, stav 79; vidi, takođe: Studiju br. 538/2009 [CDL-AD (2010) 039rev.] o individualnom pristupu ustavnom pravosuđu, koju je usvojila Venecijanska komisija na svojoj 85. sednici (17-18. decembar 2010. godine), stav 6).
49. Sud ocenjuje da je u okolnostima konkretnog slučaja, podnosilac zahteva-u skladu sa supsidarnim karakterom individualne ustavne žalbe-trebao pre svega da ospori osporenu Uredbu CBK-a u postupku pred redovnim sudovima, kao što je propisano zakonima na snazi. Sud je u svojoj sudskoj praksi zauzimao stav da redovni sudovi imaju nadležnost da ocenjuju zakonitost podzakonskih akata kao što je osporena Uredba CBK-a (vidi, slučaj Suda: [KI10/22](#) podnosilac zahteva: *Sindikat Instituta za sudsku medicinu*, gore citiran, stavovi 76-82; i [KI130/22](#), podnositeljka zahteva: *Florina Jerliu*, gore citiran, stav 47).
50. Sud utvrđuje da podnosilac zahteva nije uspeo da obrazloži zašto mu redovna pravna sredstva pred redovnim sudovima iz nekog razloga nisu bila dostupna ili nisu bila delotvorna u posebnim okolnostima slučaja ili da su postojale posebne okolnosti zbog kojih bi bio oslobođen od obaveze da iscrpi sva pravna sredstva.
51. Na osnovu gore navedenog, Sud zaključuje da zahtev podnosioca treba da se proglasi neprihvatljivim, jer nisu iscrpljena sva pravna sredstva u skladu sa članom 113.7 Ustava, članovima 20. i 47. Zakona i pravilom 34(1) (b) Poslovnika.

Zahtev za privremenu meru

52. Sud primećuje da podnosilac zahteva traži uvođenje privremene mere radi "suspendovanja važenja" člana 35. (Evro valuta) Uredbe CBK-a.
53. S obzirom na to da je Sud već utvrdio da je zahtev podnosioca preuranjen, isti utvrđuje da se zahtev za privremenu meru mora odbiti u skladu sa pravilima 44. i 45. Poslovnika (vidi, između ostalog, slučaj Suda: [KI65/22](#) podnosilac zahteva: *Društvo "Fitorja" D.O.O.*, rešenje o neprihvatljivosti od 23. februara 2023. godine, stav 71).
54. Iz tih razloga, zahtev za privremenu meru treba da se odbije.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članovima 113 (1) i (7) i 116 (2) Ustava, članovima 20, 27 i 47. Zakona i pravilom 48 (1) (b) Poslovnika, na sednici održanoj 14. maja 2024. godine, jednoglasno

ODLUČUJE

- I. DA PROGLASI zahtev neprihvatljivim;
- II. DA ODBIJE zahtev za uvođenje privremene mere;
- III. DA DOSTAVI ovo rešenje stranama;
- IV. DA OBJAVI ovo rešenje u Službenom listu, u skladu sa članom 20.4 Zakona;
- V. Ovo rešenje stupa na snagu na dan objavljivanja u Službenom listu Republike Kosovo u skladu sa stavom 5, člana 20. Zakona.

Sudija izvestilac


Enver Peci

Predsednica Ustavnog suda




Gresa Caka-Nimani