



REPUBLIKA E KOSOVËS - РЕПУБЛИКА КОСОВО - REPUBLIC OF KOSOVO  
GJYKATA KUSHTETUESE  
УСТАВНИ СУД  
CONSTITUTIONAL COURT

---

Priština, 20. mart 2012. god.  
Ref. br.: RK215/12

## ODLUKA O NEPRIHVATLJIVOSTI

u

slučaju br. KI 147/11

Podnosilac zahteva

**Maria Strugari**

**Ocena ustavnosti odluke Višeg suda za prekršaje u Prištini  
GJL br. 1288/2011 od 28. oktobra 2011. godine**

### USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

u sastavu:

Enver Hasani, predsednik  
Kadri Kryeziu, zamenik predsednika  
Robert Carolan, sudija  
Altay Suroy, sudija  
Almiro Rodrigues, sudija  
Snezhana Botusharova, sudija  
Ivan Čukalović, sudija  
Gjyljeta Mushkolaj, sudija i  
Iliriana Islami, sudija.

#### **Podnosilac zahteva**

1. Podnosilac zahteva je gđa Maria Strugari, koju zastupa g. Armend Krasniqi, advokat iz Prištine.

#### **Osporena sudska odluka**

2. Podnosilac zahteva osporava odluku Višeg suda za prekršaje u Prištini, GJL br. 1288/2011 od 28. oktobra 2011. god., koja je podnosiocu zahteva uručena 10. novembra 2011. god.

## **Predmetna stvar**

3. Podnosilac zahteva tvrdi da odluka Višeg suda za prekršaje pokazuje da je ona bila diskriminisana, u suprotnosti sa članom 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava Republike Kosovo (u daljem: Ustav) i da joj nikada nije pružena mogućnost da dokaže činjenično stanje pred nadležnim organima, što predstavlja kršenje člana 32. [Pravo na pravna sredstva] Ustava.
4. Štaviše, podnosilac zahteva od Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud) traži izricanje privremenih mera, kojima će se odložiti nalog za proterivanje jer su: „*neophodne. Sa druge strane, uvođenjem privremenih mera nijednoj strani ne bi bila prouzrokovana velika i nepopravljiva materijalna šteta*“.

## **Pravni osnov**

5. Član 113. stav 7. Ustava, čl. 22. i 27. Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo od 15. januara 2009. god. (br. 03/L-121 ) (u daljem tekstu: Zakon) i pravila 54, 55. i 56. stav 2. Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik o radu).

## **Postupak u Sudu**

6. Podnosilac zahteva je 11. novembra 2011. god. podnela zahtev Sudu.
7. Sud je 14. novembra 2011. god. tražio dodatna razjašnjenja od podnosioca zahteva o sledećim pitanjima:

„...“

- a. *dokaz o radnoj dozvoli gde Marie Strugari sa vremenskim trajanjem do 2012. godine;*
- b. *dokaz o dozvoli boravka gde Maria Strugari sa vremenskim trajanjem do 2012. godine;*
- c. *ugovor o radu gde Maria Strugari ;*
- d. *da li je ugovor o radu vašeg klijenta gde Maria Strugari deponovan i u drugim institucijama;*
- e. *da li ste zatražili primenu privremene mere u Opštinskom sudu za prekršaje u Prizrenu i u Višem sudu za prekršaje u Prištini; i*
- f. *da li ste zatražili primenu privremene mere u Višem sudu za prekršaje u skladu sa članom 22. Zakona br. 03/L-202 o upravnim sporovima;*
- g. *tačno opravdajte tvrdnje za kršenje ustavnih prava na štetu vašeg klijenta.*

...“

8. Sud je 14. novembra 2011. god. dostavio kopiju zahteva Ministarstvu unutrašnjih poslova (u daljem tekstu: MUP).
9. Podnosilac zahteva je odgovorio 16. novembra 2011. god. navodeći:

“...“

- a. *[...] podnosiocu zahteva produžena je Radna dozvola još za godinu dana do dana. 22.06.2012.*
- b. *dozvolu za boravak nema [...] Obzirom da joj je produžena Radna dozvola za vremenski period od godinu dana tačnije od 22.06.2011-te do 22.06.2012-te, imenovana je podnela zahtev za produžavanje privremenog boravka u RKS, u*

*vremenskom periodu koliko traje Radna dozvola, ali njen zahtev je odbijen od strane MUP-a, sa oba nivoa, kao na prvom nivou takođe i na drugom nivou, nakon podnošenja žalbe na odluku prvog stepena drugi stepen nije uopšte uzeo u razmatranje i diskusiju dostavljene dokaze od strane podnosioca žalbe, ali nezavisno od toga odlučeno je da bude odbačen kao neosnovan, protiv ove odluke podnosilac žalbe je podnela Tužbu za započinjanje administrativnog konflikta na Vrhovni sud RKS, što je i trenutno predmet u razmatranju.*

- c. šaljem vam ugovor o rad podnosioca zahteva.*
- d. molimo vas pogledajte u žalbi koja je podneta i tu se može vrlo jasno videti da smo poslali drugom stepenu u MUP kopiju ugovora o radu.*
- e. nismo tražili uvođenje privremenih mera u Opštinskom sudu za prekršaje u Prizrenu [...].*

...”

10. Predsednik je 13. januara 2012. god, odlukom br. GJR 147/11, imenovao sudiju Roberta Carolana za sudiju izvestioca. Predsednik je istoga dana, odlukom br. KSH 147/11 imenovao Veće za razmatranje u sastavu sudija: Altay Suroy (predsedavajući), Gjyljeta Mushkolaj i Iliriana Islami.
11. Sud je 2. februara 2012. god. dostavio kopiju zahteva Komisiji za razmatranje privremenih i stalnih boravišnih dozvola (u daljem tekstu: Komisija) i Komisiji za žalbe komisije za razmatranje (u daljem tekstu: Komisija za žalbe).
12. Sud je 2. februara 2012. god. dostavio kopiju zahteva Službi za strance i migraciju MUP-a (u daljem tekstu: SSM), Opštinskom sudu za prekršaje u Prizrenu i Višem sudu za prekršaje u Prištini.
13. Sud je 2. februara 2012. god. dostavio kopiju zahteva Odeljenju za državljanstvo i azil MUP-a (u daljem tekstu: ODA) i tražio dodatne informacije u vidu podataka da li su doneli odluku o žalbi podnosioca zahteva od 15. septembra 2011. god. Do sada nije dobijen nikakav odgovor.
14. Veće za razmatranje je 20. marta 2012. god. razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i Sudu iznelo preporuku o neprihvatljivosti zahteva.

### **Pregled činjenica**

15. Podnosilac zahteva, Maria Strugari, državljanka Moldavije je 2001. godine došla na Kosovo da radi u restoranu u Prizrenu. Njoj je MUP izdao ličnu karta za strance i privremenu boravišnu dozvolu koja je važila do 22. juna 2011. god. Takođe, Ministarstvo za rad i socijalnu zaštitu je podnosiocu zahteva izdalo privremenu radnu dozvolu koja je trebalo da istekne 22. juna 2011. god., ali je produžena do 22. juna 2012. god.
16. Podnosilac zahteva je 21. juna 2011. god. podnela zahtev SSM-u da joj se produži privremena boravišna dozvola.
17. Komisija je 26. jula 2011. god. odbila zahtev podnosioca zahteva navodeći da na osnovu dokaza, koje je dostavio podnosilac zahteva, ona ne ispunjava uslove propisane u članu 36. stavu 3. i članu 38. stavu 1. tački 1. Zakona br. 03/L-126 o strancima.
18. Podnosilac zahteva je 29. jula 2011. god. uložila žalbu Komisiji za žalbe.
19. Komisija za žalbe, postupajući po žalbi podnosioca zahteva na odluku Komisije za razmatranje, je 8. avgusta 2011. god. odbila njenu žalbu, navodeći da je Komisija za žalbe

donela pravilnu odluku shodno propisanoj zakonskoj proceduri jer podnosilac zahteva nije postupila u saglasnosti sa zakonskim odredbama Zakona o strancima.

Član 7. Zakona o strancima propisuje:

*„Stranac je dužan da poštuje zakone i propise, što obuhvata podzakonska pravna akta i odluke državnih organa tokom svog boravka i kretanja u Republici Kosovu.“;*

Član 36. stav 3. Zakona o strancima propisuje:

*„Zahtev za produženje privremenog boravka podnosi se nadležnom organu najmanje 30 dana pre isteka roka za privremeni boravak.“;*

Član 38. stav 1. tačka 1. Zakona o strancima propisuje:

*„Strancu se može dozvoliti privremeni boravak, ukoliko on ili ona: poseduje dovoljno materijalnih sredstava za život“;*

dakle, Komisija za žalbe je potvrdila odluku Komisije za razmatranje kojom se odbija zahtev za produženje privremene boravišne dozvole na Kosovu. U odluci je takođe stajalo da podnosilac zahteva može pokrenuti sudski postupak pred Vrhovnim sudom u roku od 30 dana od dana uručenja odluke podnosiocu zahteva.

20. Generalna policijska uprava MUP-a je 9. septembra 2011. god. izdala nalog za napuštanje teritorije u saglasnosti sa članom 46. stavom 1. tačkom 3. Zakona o strancima, koji propisuje da nadležni organ može da ukine boravak na Kosovu strancu ukoliko: „[...] koji ima dozvolu boravka, [...] boravi na Kosovu suprotno svrsi za koju je izdato privremeno boravište i članu 55. st. 2. i 3. koji propisuje da: [...] vremenski rok potreban da se stranac pripremi za odlazak, [...] ni pod kakvim okolnostima taj rok nije duži od trideset (30) dana“. Žalba na nalog napuštanje teritorije ne obustavlja izvršenje ovog naređenja. U nalogu za napuštanje teritorije je takođe bilo navedeno da podnosilac zahteva ima pravo žalbe Odeljenju za državljanstvo i azil MUP-a u roku od 8 dana od dana uručenja odluke podnosiocu zahteva.
21. Podnosilac zahteva je 15. septembra 2011. god. uložila žalbu Odeljenju za državljanstvo i azil MUP-a.
22. Podnosilac zahteva je 20. septembra 2011. god. pokrenula postupak upravnog spora u Vrhovnom sudu, koji do sada nije doneo odluku po navedenom predmetu.
23. Komisija za žalbe je 27. septembra 2011. god. odobrila nalog za proterivanje (Odluka br. 140/2011).
24. SSM je 27. septembra 2011. god. podneo zahtev Opštinskom sudu za prekršaje u Prizrenu za pokretanje prekršajnog postupka protiv podnosioca zahteva.
25. Podnosilac zahteva je 27. septembra 2011. god. bila u Opštinskom sudu za prekršaje u Prizrenu i tražila od suda da odbije pokretanje postupka kao neprihvatljivo, jer je prevremen pošto je njena žalba na odluku Komisije za žalbe i dalje u toku u Vrhovnom sudu. Međutim, Opštinski sud za prekršaje je podnosioca zahteva oglasio krivom za boravak na Kosovu iako je njena boravišna dozvola istekla 22. juna 2011. god., kaznio je novčanom kaznom u iznosu od 50 evra i naložio njeno hitno proterivanje sa teritorije Kosova uz zabranu ponovnog ulaska na period od 3 godine. Prema članu 55. stavu 3. Zakona o strancima žalba na nalog za napuštanje teritorije ne obustavlja izvršenje naloga (odluka br. 176/2011-01). Podnosilac zahteva je uložila žalbu Višem sudu za prekršaje.

26. Viši sud za prekršaje 28. septembra 2011. god. delimično usvojio žalbu podnosioca zahteva. Viši sud je potvrdio odluku Opštinskog suda za prekršaje u Prizrenu u odnosu na kaznu, ali je podnosiocu zahteva promenio rok zabrane ulaska na Kosovo na jednu godinu. Viši sud je odlučio da je razmotrio navode iznete u žalbama, osporenim odlukama i izjavi podnosioca zahteva na glavnom pretresu pred prvostepenim sudom, u kojoj je ona priznala prekršaj, ali je smatrala da je odluka prevremena. Viši sud je dalje obrazložio da je na osnovu činjenica iz spisa predmeta potvrđeno i činjenično stanje kao u presudi osporene odluke opštinskog suda. Viši sud je zaključio da prvostepeni sud nije prekršio postupak za krivične prekršaje, odnosno nije pogrešno primenio materijalno pravo. Viši sud je takođe obavestio podnosioca zahteva da na ovu odluku ne postoji mogućnost žalbe.

### **Navodi podnosioca zahteva**

27. Podnosilac zahteva tvrdi da su Komisija, Komisija za žalbe, SSM, Opštinski sud za prekršaje u Prizrenu i Viši sud za prekršaje pogrešno utvrdili činjenično stanje.
28. Štaviše, podnosilac zahteva navodi da Opštinski sud za prekršaje u Prizrenu i Viši sud za prekršaje nisu razmotrili način na koji je nalog za napuštanje teritorije donet, nego su samo zaključili da ga podnosilac zahteva nije ispoštovala.

### **Ocena prihvatljivosti zahteva**

29. Sud primećuje da se podnosilac zahteva žali na dva pitanja:

1. upravni postupak pred Komisijom za razmatranje i Komisijom za žalbe; i
2. postupak pred Opštinskim i Višim sudom za prekršaje.

30. Vežano sa tim, kako bi bio u mogućnosti da reši zahtev podnosioca zahteva, Sud prvo treba da ispita da li je podnosilac zahteva ispunio uslove prihvatljivosti koji su utvrđeni Ustavom i dodatno obrazloženi Zakonom i Poslovníkom o radu.

31. U suštini, ti uslovi su: podnošenje zahteva Sudu na zakonit način (član 113. stav 1. Ustava); nakon iscrpljenja svih pravnih sredstava regulisanih zakonom (član 113. stav 7. Ustava); podnošenje zahteva u određenom vremenskom roku (čl. 49. i 56. Zakona); razjašnjavanje koja prava i slobode su prekršena; navodeći koji je konkretan akt javnog organa koji podnosilac želi da ospori (član 48. Zakona); prilažući neophodne informacija i dokumenta (član 22. Zakona), uključujući i druge vrste informacija.

#### **1. U odnosu na upravni postupak**

32. Kako bi bio u mogućnosti da razmotri žalbu podnosioca zahteva u odnosu na upravni postupak pred Komisijom za razmatranje i Komisijom za žalbe, kao i njenih navoda da joj je onemogućeno pravo na pravna sredstva zagarantovano članom 32. Ustava, Sud smatra da je važno prvo ispitati da li je podnosilac zahteva iscrpela sva zakonom predviđena pravna sredstva koja su joj na raspolaganju.

33. Vežano sa tim, Sud se poziva na član 113. stav 7. Ustava u kojem je propisano:

*„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“.*

34. To znači da, u vezi sa upravnim postupkom pred Komisijom za razmatranje i Komisijom za žalbe, podnosilac zahteva treba da dokaže Sudu da je iscrpela sva raspoloživa pravna sredstva, uključujući i žalbu Upravnoj komori Vrhovnog suda.
35. Vežano sa tim Sud primećuje da je podnosilac zahteva protiv odluke Komisije za žalbe od 8. avgusta 2011. god. pokrenula postupak u upravnom sporu pred Vrhovnim sudom. Međutim, Vrhovni sud još nije doneo odluku po navedenom predmetu.
36. Sledi da podnosilac zahteva nije ispoštovala gorenavedeno pravilo iscrpljenja pravnih sredstava, čije je obrazloženje da priušti nadležnim organima, uključujući i sudove, mogućnost da spreče ili isprave navodnu povredu Ustava. Pravilo se zasniva na pretpostavci da će pravni poredak na Kosovu obezbediti efikasan pravni lek za kršenje ustavnih prava (vidi: Rešenje o neprihvatljivosti AAB-RIINVEST DOO, iz Prištine protiv Vlade Republike Kosovo od 27. januar 2010. god. i, *mutatis mutandis*, ESLJP, Selmouni protiv Francuske, br. 25803/94, odluka od 28. jula 1999. god.).

## **2. U odnosu na postupak pred Opštinskim i Višim sudom za prekršaje**

37. U vezi sa žalbom da su odluke Opštinskog i Višeg suda za prekršaje prekršile prava podnosioca zahteva zagarantovana:
  - a. članom 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava jer se sud navodno bavio samo tehničkim pitanjima i oglasio je krivom za nepoštovanje naloga za proterivanje, kojom prilikom uopšte nije razmotrio „arbitraran način donošenja te odluke“; i
  - b. članom 32. [Pravo na pravna sredstva] Ustava jer je podnosiocu zahteva navodno onemogućeno pravo na pravno sredstvo na upravnom nivou i da joj nije pružena mogućnost da dokaže Komisiji da je ocena činjeničnog stanja izvršena na potpuno nepravilan način što je dovelo do odbijanja zahteva za privremeni boravak i donošenje naloga za proterivanje,

Sud naglašava da po Ustavu nije njegova dužnost da deluje kao sud četvrtog stepena prilikom razmatranja odluka donetih od strane redovnih sudova. Uloga redovnih sudova je da tumače i primene odgovarajuća pravila procesnog i materijalnog prava (vidi *mutatis mutandis* García protiv Španije [GC], br. 30544/96, stav 28., Evropski sud za ljudska prava [ESLJP] 1999-I).

38. Ustavni sud samo može razmotriti da li su dokazi predstavljeni na takav način, kao i da li su postupci uopšte, gledano u celini, vođeni na takav način da je podnosilac zahteva imao pravično suđenje (vidi, između ostalih autoriteta, Izveštaj Evropske komisije za ljudska prava u slučaju Edwards protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtev br. 13071/87, usvojen 10. jula 1991. god.).
39. U konkretnom slučaju podnosilac zahteva osporava samo da su Opštinski i Viši sud za prekršaje pravilno primenili odgovarajući zakon i ne slaže se sa činjeničnim nalazom sudova u odnosu na njen predmet.
40. U stvari, podnosilac zahteva nije potkrepila žalbu po ustavnoj osnovi i nije iznela dokaze da je taj javni organ prekršio njena prava i slobode. Dakle, Ustavni sud ne može da zaključi da su relevantni postupci na bilo koji način bili nepravilni ili ukaljani arbitrarnošću (vidi *mutatis mutandis*, Shub protiv Litvanije, Odluka ESLJP u vezi sa prihvatljivošću zahteva br. 17064/06 od 30. juna 2009. god.).
41. Uzimajući u obzir gorenavedena razmatranja sledi da zahtev u celini treba da bude odbijen kao očigledno neosnovan, u odnosu na postupak pred Opštinskim sudom, i

delimično zbog neiscrpljenja svih pravnih sredstava, u odnosu na nerešeni upravni postupak.

### **Ocena zahteva za privremene mere**

42. Što se tiče zahteva podnosioca zahteva za uvođenje privremenih mera, Sud se poziva na član 27. Zakona i posebno pravilo 54. stav 1. Poslovnika o radu koji propisuje da u svim slučajevima kada je zahtev u toku pred Sudom i kada Sud još nije doneo odluku o meritumu zahteva, strana ima pravo da traži uvođenje privremenih mera. Međutim, uzimajući u obzir da podnosilac zahteva nije tražila uvođenje privremenih mera u odnosu na Opštinski sud za prekršaje u Prizrenu, Viši sud za prekršaje u Prištini i Vrhovni sud, shodno članu 22. Zakona br. 03/L-202 o upravnim sporovima i da je zahtev oglašen neprihvatljivim, podnosilac zahteva ne uživa pravo iz pravila 54. stava 1. Poslovnika o radu da zahteva uvođenje privremenih mera.

### **IZ TIH RAZLOGA**

Ustavni sud, shodno članu 113. stavu 7. Ustava, članu 47. Zakona, pravilu 36. stavu 1. tački c), pravilu 54. stavu 2. i pravilu 56. stavu 2. Poslovnika o radu, 20. marta 2012. god., većinom glasova,

### **ODLUČUJE**

- I. DA ODBIJE zahtev kao neprihvatljiv;
- II. DA ODBIJE zahtev za privremene mere;
- III. Ova odluka će biti dostavljena stranama i objavljena u Službenom listu u saglasnosti sa članom 20. stavom 4. Zakona;
- IV. Ova odluka stupa na snagu odmah.

**Sudija izvestilac**

  
Robert Carolan



**Predsednik Ustavnog suda**

  
Prof. dr Enver Hasani