



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

Priština, 01 mart 2012. god.
Br. ref.: AGJ203/12

PRESUDA

u

slučaju br. KO 4/11

Podnosilac

Vrhovni sud Kosova

Ocena ustavnosti čl. 35, 36, 37. i 38. Zakona o eksproprijaciji nepokretne imovine, br. 03/L-139

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

u sastavu:

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

Podnosilac zahteva

1. Podnosilac zahteva je Vrhovni sud Republike Kosovo.

Pravni osnov

2. Zahtev je zasnovan na članu 113. stavu 8. Ustava, čl. 51, 52. i 53. Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 75. Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik o radu).

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar zahteva je zahtev Vrhovnog suda za ocenu ustavnosti čl. 35, 36, 37. i 38. Zakona o eksproprijaciji br. 03/L-139.

Podnesak podnosioca zahteva

4. Podnosilac zahteva tvrdi da su čl. 35, 36, 37. i 38. Zakona iz 2009. u suprotnosti sa članom 102. stavom 5. Ustava, koji u odgovarajućem delu popisuje:

„...Zakonom se može odobriti pravo na neposredno podnošenje predmeta Vrhovnom sudu, i u takvim slučajevima nema pravo na žalbu.“

5. Podnosilac zahteva navodi da osporeni članovi propisuju da stranke u postupku podnesu žalbu opštinskom sudu, ukoliko je odluka doneta od stane opštinskih organa, i Vrhovnom sudu, ukoliko je odluku o eksproprijaciji donela Vlada.
6. Podnosilac zahteva dodatno primećuje da se: *„na ove odluke može uložiti žalba...“* i da se stoga podrazumeva da se i na odluke Vrhovnog suda može uložiti žalba, iako Ustavom nije propisana odredba kojom se dozvoljava podnošenje žalbe na odluku Vrhovnog suda.
7. Podnosilac zahteva tvrdi da su stranke u postupku postavljene u nejednak položaj; kada opštinski sud donese odluku, stranke imaju pravo da iskoriste sva pravna sredstva, uključujući i pravno sredstvo pred Vrhovnim sudom, ali kada je prvostepena odluka doneta od strane Vrhovnog suda, onda nije jasno koji sud ima žalbenu nadležnost. Dakle, prema podnosiocu zahteva, navedeni članovi Zakona o eksproprijaciji iz 2009. su u suprotnosti sa članom 24. stavom 1. Ustava, u kojem stoji: *„1. Pred zakonom su svi jednaki. Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.“*
8. Podnosilac zahteva takođe navodi da su gorenavedeni članovi Zakona o eksproprijaciji iz 2009. u suprotnosti sa članom 32. [Pravo na pravno sredstvo] Ustava, u kojem je propisano: *„Svako lice ima pravo da koristi pravna sredstva na sudske i administrativne odluke, koje uskraćuju njena/njegova prava ili interese, na zakonom propisan način.“* U odnosu na ovo podnosilac zahteva tvrdi da, iako sporne odredbe Zakona o eksproprijaciji iz 2009. na formalan način propisuju pravo žalbe, u stvari ne postoji drugi sud koji bi mogao da odluči o takvoj žalbi osim Vrhovni sud.
9. Podnosilac zahteva dodatno tvrdi da su navedeni članovi Zakona o eksproprijaciji iz 2009. u suprotnosti sa Zakonom o vanparničnom postupku i Zakonom o redovnim sudovima.
10. Konačno, podnosilac zahteva tvrdi da bi primena spornih odredbi Zakona iz 2009. imala negativan uticaj na preostale predmete u Vrhovnom sudu. Podnosilac zahteva tvrdi da je u vreme podnošenja zahteva bilo oko 200 predmeta o eksproprijaciji u Prizrenu. Podnosilac zahteva dodatno tvrdi: *„Mnogo više drugih predmeta će pristići prilikom eksproprijacija do Merdara, sigurno će biti na hiljade takvih predmeta. U ovakvim situacijama bi bilo samo prosta utopija poštovanje rokova koje je zakon odredio, čak i da imamo 30 dodatnih sudija koji bi se bavili samo ovim predmetima.“*

Postupak pred Sudom

11. Podnosilac zahteva je 17. januara 2011. god. podneo zahtev Sekretarijatu Ustavnog suda.
12. Predsednik Ustavnog suda je 14. februara 2011. god. imenovao sudiju Ivana Čukalovića za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje u sastavu sudija: Robert Carolan (predsedavajući), Altay Suroy i Iliriana Islami.
13. Sud je 11. maja 2011. god. obavestio predsednika Vrhovnog suda, kao i predsednika Skupštine Republike Kosovo o prijemu zahteva.
14. Ustavni sud se je 17. juna 2011. god. obratio podnosiocu zahteva tražeći od istog da se saglasno članu 113. stavu 8. Ustava uputi na određeni sudski postupak, tj. predmet, u kojem podnosilac zahteva nije siguran u odnosu na saglasnost spornog zakona sa Ustavom. Ustavni sud je takođe tražio od podnosioca zahteva da razjasni da li se njegov zahtev odnosi na Zakon o izmenama i dopunama zakona o eksproprijaciji nepokretnosti (2010/03-L-205, u daljem tekstu: Izmene 2010. god. Zakona o eksproprijaciji iz 2009. god.) ili na Zakon o eksproprijaciji nepokretne imovine iz 2009. god. (2009/03-L-139).
15. Podnosilac zahteva je 12. jula 2011. god. odgovorio Ustavnom sudu razjašnjavajući da je zahtev podnet u vezi sa ustavnošću Zakona o eksproprijaciji iz 2009. Istim dopisom podnosilac zahteva je ponovio da su sporne odredbe gorenavedenog zakona iz 2009. god., odnosno čl. 35, 36, 37. i 38.
16. Vrhovni sud je 20. oktobra 2011. god. prosledio Ustavnom sudu dve od navodnih dvesta pedeset žalbi koje su do tada uložene od strane vlasnika koji su osporili konačnu odluku Vlade Kosova o proceni iznosa za kompenzaciju eksproporisane imovine u cilju izgradnje nacionalnog autoputa Morina – Merdare.
17. Ustavni sud je 24. oktobra 2011. god. obavestio Vladu Kosova o podnošenju zahteva.
18. Shodno članu 53. Zakona o Ustavnom sudu, Ustavni sud je 3. novembra 2011. god. od Vrhovnog suda tražio da obustavi sve postupke u vezi sa predmetima u toku pred istim, a koji se odnose na primenu spornih članova Zakona o eksproprijaciji.

Komentari strana

19. Ustavni sud nije primio nikakav komentar o zahtevu od Skupštine Republike Kosovo ili Vlade Republike Kosovo.

Sporne odredbe Zakona o eksproprijaciji iz 2009. i veza istih sa izmenama od 2010. god. Zakona o eksproprijaciji iz 2009. god.

20. Zakon o eksproprijaciji iz 2009. god. je izmenjen Zakonom o izmenama i dopunama zakona br. 03/L-139 o eksproprijaciji nepokretnosti, Zakon br 03/L-205. Između ostalog, ove izmene su delimično uticale na sve osporene članove Zakona o eksproprijaciji, tj. čl. 35, 36, 37. i 38. Međutim ove izmene nisu uticale na suštinu zahteva, koji se odnosi na to koji će se sudski postupci pokrenuti prilikom osporavanja odluke organa koji vrši eksproprijaciju. Ostala je praksa da, kada je organ koji vrši eksproprijaciju opština, onda je to opštinski sud u mestu u kojem se nalazi zemljište, a kada je Vlada organ koji vrši eksproprijaciju, onda je pravo mesto Vrhovni sud.

Osporene odredbe Zakona o eksproprijaciji iz 2009. god.

21. Stoga, u svrhu celovitosti i u cilju razumevanja pitanja koja su podignuta u ovom zahtevu u njihovom sadašnjem kontekstu, sledi relevantan tekst osporenih odredbi koje su izmenjene Zakonom iz 2010:

„POGLAVLJE XI PRAVNI LEKOVI

Član 35.

Tužbe za osporavanje preliminarne odluke o zakonitosti predložene eksproprijacije

1. *Ako je jedno Lice Vlasnik ili je Držalac nepokretne imovine koja je predmet postupka eksproprijacije, i ovo Lice opravdano smatra da je Preliminarna Odluka - ili bilo koji njen deo - u suprotnosti sa jednim ili više uslova koji su uspostavljeni u stavu 1. člana 4. ovog zakona, ovo lice ima pravo da podnese tužbu pred nadležnim sudom u kojem će osporiti dotičnu Preliminarna Odluku, u celosti ili djelomično.*
2. *Ako Organ za Eksproprijaciju je Autoritet za Eksproprijaciju jedne Opštine, tužba treba da se podnese dotičnom opštinskom sudu. Ako Organ za Eksproprijaciju je Vlada, tužba se podnosi Vrhovnom Sudu Kosova...*

Član 36.

Tužbe koje osporavaju visinu naknade

1. *Ako Organ za Eksproprijaciju donese Konačnu Odluku prema članu 11. ovog zakona, bilo koji dotični Vlasnik ili Držaoc Interesa u odnosu na imovinu i/ili prava koja su eksproprišana na osnovu ove odluke mogu da podnesu tužbu pred nadležnim sudom u kojem će osporavati iznos naknade i/ili štetu koju ova odluka predviđa da će biti isplaćena ovom Vlasniku i/ili Držaoc Interesa.*
2. *Ako Organ za Eksproprijaciju je Organ za Eksproprijaciju jedne Opštine, tužba treba da se podnese opštinskom sudu. Ako Organ za Eksproprijaciju je Vlada, tužba se podnosi Vrhovnom Sudu Kosova...*

Član 37.

Tužbe za naknadu štete koja je nastala zbog delimične eksproprijacije

1. *Ako u skladu sa stavom 2. člana 18. ovog zakona, Konačna Odluka ovlašćuje eksproprijaciju jednog dela parcele nepokretne imovine, i, kao rezultat toga, neeksproprišani deo trpi, ili se razumno može očekivati da trpi, gubitak vrednosti, Vlasnik neeksproprišanog dela ima pravo da podnese tužbu prema ovom članu, tražeći od nadležnog suda da donese presudu u kojoj će naložiti Organu za Eksproprijaciju da plati naknadu za gubitak ove vrednosti, ako i do te mere, u kojoj dotična naknada nije predviđena u Konačnoj Odluci.*
2. *Ako Organ za Eksproprijaciju je Organ za Eksproprijaciju jedne Opštine, tužba treba da se podnese opštinskom sudu. Ako Organ za Eksproprijaciju je Vlada, tužba se podnosi Vrhovnom Sudu Kosova...*

Član 38.

Tužbe koje osporavaju zakonitost odluke koja ovlašćuje privremeno korišćenje svojine

1. *Ako lice koji je vlasnik ili držalac nepokretne imovine koja je predmet jedne odluke Vlade kojom se ovlašćuje privremeno korišćenje dotične nepokretne imovine, i ovo lice opravdano smatra da ova odluka ne zadovoljava uslove koji su navedeni u članu 29.*

ovog zakona, ovo lice ima pravo da podnese tužbu pred Vrhovnim sudom Kosova u kojem će osporiti ovu odluku
...“

22. Ovde je prikladno citirati još jedan važan član izmenjenog Zakona o eksproprijaciji, odnosno član 39. Izmene koje su učinjene Zakonom iz 2010. nisu uticale na ovaj član koji je isti kako u originalu tako i u konsolidovanom zakonu. U njemu je propisano da će ovi članovi imati prednost kada su u pitanju sporovi koji spadaju u delokrug spornih članova i u slučaju sukoba odredbi spornih članova i odredbi Zakona o upravnom postupku ili bilo kojeg drugog procesnog zakona. U celosti, u ovom članu je propisano:

**„Član 39.
Drugi sporovi**

1. Tužbe i drugi pravni sporovi koji spadaju u delokrugu članova 35, 36, 37 ili 38. ovog zakona biće rešeni, kao što je predviđeno u ovim članovima. U slučaju sukoba između ovih članova i odredaba Zakona o upravnom postupku ili bilo kojeg drugog procesnog zakona, ovi članovi će imati prednost.
2. Svi drugi pravni sporovi koji se odnose na jednu radnju ili na odluku koja je doneta od jednog Javnog Autoriteta/Organa na osnovu ovlašćenja ovog zakona biće predmet i uređivaće se prema važećim odredbama Zakona o Upravnom Postupku; s tim da, međutim, ako jedna odredba Zakona o Upravnom Postupku eliminiše ili nerazumno ograničava prava jedne pogođene osobe (lice koje je posebno pogođeno jednom takvom radnjom ili odlukom) da može da podnese tužbu pred nadležnim sudom u kojem će osporavati ovu radnju ili odluku se neće primeniti.“

Ocena prihvatljivosti zahteva

23. 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 o Ustavnom sudu i Poslovníkom o radu.
24. Podnosilac zahteva je podneo zahtev Sudu u saglasnosti sa članom 113. stavom 8. Ustava, koji propisuje sledeće:

*„Sudovi su ovlašćeni da, Vrhovnom sudu [**primedba prevodioca: tu bi trebalo da piše Ustavni sud**], podnesu slučajeve koji se tiču saglasnosti nekog zakona sa Ustavom, ako je ta saglasnost primećena tokom sudskog postupka i ako relevantni sud nije siguran u saglasnost spornog zakona sa Ustavom i samo ako odluka relevantnog suda zavisi od saglasnosti zakona“.*

25. Zakon o Ustavnom sudu dodatno opisuje postupak za zahteve podnete po članu 113. stavu 8. Ustava. Tačnije, u članu 51. Zakona je propisano sledeće:

**„Član 51.
Tačnost podneska**

1. Podnesak podnešen u skladu sa članom 113, stav 8 Ustava, podnosi sud samo ukoliko se sporni zakon treba direktno primeniti u postupku koji je deo predmeta razmatranja i samo ukoliko je zakonitost spornog zakona preduslov za donošenje odluke od strane suda.

2. Podnesak treba jasno da navede odredbe zakona za koje se smatra da nisu u saglasnosti sa Ustavom“.

26. Konačno, Poslovník o radu Ustavnog suda, između ostalog propisuje sledeće:

*Pravilo 75.
Podnošenje podneska*

(1) Bilo koji sud Republike Kosovo može podneti podnesak Sudu na osnovu člana 113.8 Ustava, po službenoj dužnosti ili na zahtev jedne od strana u postupku.

(2) Podnesak treba da odredi zašto odluka Suda zavisi od saglasnosti zakona sa Ustavom. Dosije koji se razmatra pred Sudom treba priložiti podnesku.

(3) Bilo koji Sud Republike Kosovo može podneti podnesak za pokretanje postupka u skladu sa članom 113., stavom 8. Ustava bez obzira na to da li je neka od strana u postupku osporila ustavnost relevantne pravne odredbe“.

27. Ukratko, celokupnost ovih odredbi znači da, kada se sud bavi određenim postupkom koji je u toku i kada nije siguran da li je zakon koji se treba primeniti u saglasnosti sa Ustavom, onda taj sud može ovom Ustavnom sudu podneti pitanje saglasnosti određenog zakona sa Ustavom. U stvari, mora postojati postupak u kojem je postavljeno pitanje relevantno za odluku koju treba doneti sud koji upućuje pitanje.
28. Određeni članovi zakona koji podižu sumnju u mišljenje suda moraju biti jasno izraženi i detalji slučaja pod razmatranjem treba da budu priloženi zahtevu. Postupci u redovnom sudu treba da budu obustavljeni automatski čim se podnese zahtev i očekuje se odluka ovog suda.
29. Dakle, kako bi ocenio prihvatljivost, ovaj sud prvo treba da razmotri da li je podnosilac zahteva onaj ko direktno primenjuje sporni zakon u odnosu na slučaj u toku i, drugo, da li je zakonitost spornog zakona preduslov za odluku u vezi sa predmetom koji je u toku pred podnosiocem zahteva. Treće, važno je ustanoviti da li je podnosilac zahteva naznačio za koje odredbe osporenog zakona smatra da nisu u saglasnosti sa Ustavom.
30. Iz podnesaka podnosioca zahteva, kao i iz teksta spornih odredbi Zakona o eksproprijaciji iz 2009, jasno je da se pretpostavlja da će podnosilac zahteva primenjivati osporene članove zakona.
31. Što se tiče drugog uslova Sud primećuje da je podnosilac zahteva dostavio dve žalbe vlasnika eksproprisane zemlje koje su podnete podnosiocu zahteva shodno osporenim odredbama Zakona o eksproprijaciji iz 2009. Obe ove žalbe su u vezi sa odlukama Vlade o eksproprijaciji nepokretnosti u Suvoj Reci. Vrhovni sud još nije doneo odluke po tim predmetima. Vrhovni sud ima sumnje u vezi sa ustavnošću spornih članova i nije siguran što se tiče saglasnosti navedenih članova sa Ustavom. Ovaj sud je zadovoljan da odluka podnosioca zahteva zavisi od ustavnosti spornih članova.
32. Konačno, Sud primećuje da je podnosilac zahteva naznačio za koje odredbe spornog zakona se smatra da nisu u saglasnosti sa Ustavom, čl. 35, 36, 37. i 38.
33. Nema drugih razloga da ovaj sud ustanovi da je zahtev neprihvatljiv, dakle sud zaključuje da je zahtev prihvatljiv i sledstveno će se pozabaviti meritumom zahteva.
34. Ovaj zahtev je prvi slučaj koji su podneli sudovi Kosova u kojem određeni sud nije bio siguran što se tiče saglasnosti zakona sa Ustavom i u kojem je iskorišćeno ovlašćenje koja proizilaze iz člana 113. stava 8. Ustava. Član 113. stav 8. Ustava je moćno sredstvo u upravljanju pravdom pošto dozvoljava svim sudovima na Kosovu da podnesu pitanja ustavne saglasnosti ovom Sudu. Ukoliko postoji slučaj koji je u toku i taj slučaj zavisi od pitanja, nema nikakve prepreke za zahtev.

35. Može doći do mnogih okolnosti kada redovni sudovi sumnjaju ili nisu sigurni u vezi sa tim da će primena određenog zakona prekršiti ljudska prava i osnovne slobode zagarantovane Ustavom i međunarodnim instrumentima koji su direktno primenljivi na Kosovu, kao što su Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i njeni protokoli. Ovaj sud je postavljen u ustavni okvir kako bi odgovorio na takva pitanja i sudovi su ovlašćeni da postavljaju takva pitanja.

Ocena merituma

36. U suštini, Vrhovni sud navodi dve tačke u vezi sa spornim odredbama Zakona o eksproprijaciji iz 2009. Prva je ta da, pošto postoje dva različita sudska postupka koja lica kojima se ekspropriše zemlja mogu biti obavezana da iskoriste, postoji kršenje Ustava. Jedan postupak je kada neki drugi javni organ, koji nije Vlada, želi da preuzme zemljište. U takvom slučaju postupak je obraćanje odgovarajućem opštinskom sudu gde se zemlja nalazi. Međutim, ukoliko je Vlada ta koja želi preuzeti zemljište, onda je postupak obraćanja Vrhovnom sudu. Isto pravilo se primenjuje bilo da je spor u vezi sa preliminarnom odlukom o legitimnosti predložene eksproprijacije, odgovarajućom nadoknadom, štetama do kojih dolazi usled delimične eksproprijacije ili sa legitimitetom odluke kojom se odobrava privremeno korišćenje imovine.
37. Druga tačka podnosioca zahteva je ta da je veoma veliki broj predmeta podnet Vrhovnom sudu koji proizilaze iz eksproprijacije u Opštini Prizren i da će biti podneto mnogo više predmeta koji će proizići iz eksproprijacija koje se očekuju duž autoputa Vrmica – Merdare. Ovaj sud primećuje da Vlada Kosova gradi nacionalni autoput od Vrmice do Merdara.
38. Što se tiče prve tačke, da li se može reći da, zato što postoje dva prilaza za pravni lek u eksproprijaciji od strane različitih organa, *ipso facto*, postoji kršenje Ustava, bez obzira da li isti potiču iz diskriminacije ili nečeg drugog? Kada se obrati pažnja na lica koja mogu eksproprišati zemlju u Republici Kosovo, definicije zakona definišu „Organ za eksproprijaciju“ što podrazumeva: „*pojedinu opštinu ili Vladu koja ima ovlašćenja da izvrši eksproprijaciju nepokretnosti prema zakonu*“. Dakle, jasno je da su opštine i Vlada organi koji mogu izvršiti eksproprijaciju.
39. Nakon razmatranja člana 4. Zakona o eksproprijaciji, postoje opšti uslovi koje Organ za eksproprijaciju mora ispuniti ukoliko želi da ekspropriše nepokretnu imovinu. Ovi opšti uslovi su:
- “1. Organ za eksproprijacije ovlašćen da izvrši eksproprijaciju nepokretne imovine samo ako su ispunjeni svi sledeći uslovi:*
- 1.1. eksproprijacija se direktno odnosi na ispunjavanje zakonitog javnog cilja u okviru svoje nadležnosti kao što je utvrđeno u stavovima 2. ili 3. ovog člana;*
- 1.2. zakoniti javna svrha se ne može praktično postići bez izvršenja eksproprijacije;*
- 1.3. javna korist koja proizilazi iz eksproprijacije prevagnuće nad interesima koji će negativno uticati od eksproprijacije; i*
- 1.4. izbor imovine koja će biti eksproprišana nije urađena radi sprovođenja bilo kojeg diskriminatornog cilja ili namere; i*
- 1.5. organ za eksproprijaciju ispunio je sve primenjive odredbe ovog zakona.”*
40. Član 4. nastavlja da iznosi koji su posebni uslovi za opštine kada one žele da eksproprišu zemljište za njihove namere. Ove namere se odnose na mandat opštine u odnosu na planiranje, izgradnju javnih puteva, javnih objekata i sličnih građevina, što nije iznenađujuće. Iste su propisane kao što sledi:

„... 2. Organ za eksproprijaciju opštine je predsednik opštine izuzev ako skupština opštine dotične skupštine ne određuje, putem jednog akta koji je usvojen u skladu sa članom 12 Zakona o lokalnoj samoupravi, pojedini drugi opštinski javni organ da deluje u svojstvu opštinskog organa za eksproprijaciju. Opštinski organ za eksproprijaciju može izvršiti eksproprijaciju nepokretne imovine samo ako:

2.1. su ispunjeni uslovi koji su utvrđeni stavom 1. ovog člana;

2.2. eksproprijacija će isključivo delovati na privatna prava koja spadaju u okviru stava 3. člana 3. ovog zakona;

2.3. pomenuta nepokretna imovina nalazi se u celosti unutar granica opštine; i

2.4. eksproprijacija se jasno i neposredno odnosi na ostvarenje jednog od sledećih javnih ciljeva:

2.4.1. sprovođenje urbanističkog i/ili prostornog plana koji je usvojen i proglašen od opštinskog javnog organa u skladu sa odgovarajućim zakonskim odredbama;

2.4.2. izgradnju ili proširenje jedne zgrade ili objekti koji će se koristiti od jednog opštinskog javnog organa za izvršavanje njegovih javnih funkcija; ili

2.4.3. izgradnju, proširenje, osnivanje ili postavljenje bilo koje sledeće infrastrukture i/ili objekta ako on unapređuje opšte ekonomsko i/ili socijalno blagostanje u opštini ili pruža javnu korist za stanovništvo opštine i inače je u skladu s važećim zakonskim zahtevima:

2.4.3.1. opštinski putevi (putevi koji se prostiru u celosti unutar opštine) koji

pružaju saobraćajne usluge za javnost;

2.4.3.2. javni objekti koji su potrebni javnom organu za pružanje usluga u oblasti obrazovanja i zdravstva i/ili usluga za socijalno staranje u okviru opštine;

2.4.3.3. cevi koji se koriste za obezbeđenje usluga za vodu i kanalizaciju za stanovništvo opštine;

2.4.3.4. opštinske deponije i lokacije za odlaganje javnog otpada;

2.4.3.5. opštinska javna groblja; ili

2.4.3.6. opštinski javni parkovi i javni opštinski sportski objekti; ili

2.4.4. sticanje površinskih prava koja su potrebna jednom opštinskom javnom organu za primenu licence za zanatsko rudarstvo koja je dodeljena opštini od strane NKRM prema Zakonu o rudnicima i mineralima.

41. Drugačiji uslovi se primenjuju kada je organ za eksproprijaciju Vlada. Ovde se namere odnose na stvari kao što su međuopštinski putevi, železnica, proizvodnja i distribucija električne energije, telekomunikacione linije i postrojenja, brane, javni rezervoari za vodu i drugo. One su propisane kao što sledi:

„3. Vlada će imati ovlašćenja da izvrši eksproprijaciju imovine za bilo koji zakoniti cilj koji nije naveden u tačkama podstava 2.4.1. do 2.4.4. ovog člana, ako su ispunjeni uslovi koji su navedeni u stavu 1. ovog člana. Za ovu eksproprijaciju Vlada organ nadležan za eksproprijaciju. Zakoniti javni ciljevi u smislu ovog stava uključuju, ali nisu ograničeni na, sledeće:

3.1. izvršenje jednog urbanističkog i/ili prostornog plana koji je usvojen i proglašen od strane javnog centralnog organa u skladu sa važećim zakonskim zahtevima;

3.2. izgradnju ili proširenje jedne zgrade ili postrojenja koje će se koristiti od jednog javni centralnog organ za obavljanje svoje javne funkcije;

3.3. izgradnju, proširenje, osnivanje ili postavljenje infrastrukture i/ili postrojenja koja unapređuje ekonomsko i/ili socijalno blagostanje Kosova ili koja pruža drugu javnu korist, uključujući, ali ne ograničavajući se na, izgradnju, proširenje, osnivanje ili postavljenje:

- 3.3.1. državnih ili međuopštinskih puteva koji pružaju saobraćajne usluge za stanovništvo, uključujući puteve za koje se plaća putarina;
- 3.3.2. železnice za pružanje usluge prevoza za stanovništvo;
- 3.3.3. radova, objekata, sigurnosnih zona ili skladišta za gorivo ili lokacije za odlaganja koje se odnose na proizvodnju, snabdevanje, prenos ili distribuciju energije;
- 3.3.4. rudnika i drugih radova, sigurnosnih zona i objekata za ili koja se odnose na aktivnosti koje uključuju eksploataciju mineralnih izvora;
- 3.3.5. telekomunikacijskih vodova i postrojenja, uključujući i telegrafске i telefonske linije, kao i postrojenja za radio i televiziju;
- 3.3.6. javnih objekata koji su potrebni za obezbeđenje javnog obrazovanja, zdravstva i usluge socijalne zaštite od strane centralnog javnog autoriteta;
- 3.3.7. glavne cevovode koji se koriste od jednog JP za obezbeđenje usluga za vodovod i kanalizaciju;
- 3.3.8. lokacije za otpad i lokacije za polaganje javnog otpada;
- 3.3.9. brana;
- 3.3.10. javnih rezervoara za vodu;
- 3.3.11. državnog groblja za istaknute veterane i javne službenike;
- 3.3.12. javne aerodrome, uključujući propisane sigurnosne zone u okolini aerodroma;
- 3.3.13. državnih javnih parkova i javnih državnih sportskih objekata;
- 3.3.14. ekološke ili prirodne rezervate, uključujući one za koje javni pristup može biti ograničen; ili
- 3.3.15. radova, infrastrukture, objekata, područja ili lokacije koja je razumno potrebna za primenu ugovora o infrastrukturi koja je dodeljena od organa za javno nadmetanje, ili
- 3.4. zaštitu spomenika kulturnog nasleđa/baštine ili značajnih arheoloških, istorijskih ili naučnih lokacija, ali samo ako je lokacija zakonito određena kao takva na osnovu jedne rezolucije Skupštine i ili
 - 3.4.1. ako vlasnik nepokretne imovine gde se nalazi takav spomenik ili odbija da ga zaštiti ili - zbog objektivnih nemogućnosti - nije mogućnosti da zaštititi taj spomenik ili mesto, ili
 - 3.4.2. vlasnik prihvata ili zahteva eksproprijaciju odgovarajuće imovine..“

- 42. Sud smatra da su zakonodavci prilikom donošenja zakona bili svesni razlika između eksproprijacija od strane opština i eksproprijacija od strane Vlade. U spornim članovima Skupština je propisala da treba da postoje drugačiji žalbeni mehanizmi za eksproprijacije od strane opština i eksproprijacije od strane Vlade. Može se shvatiti zašto je to tako. Opštine su ograničene na eksproprijacije u okviru njihovih nadležnosti i samo na njihove statutarne funkcije. One se ograničavaju samo na oblast opštine.
- 43. Eksproprijacije od strane Vlade su drugačije prirode. Uopšteno, ove eksproprijacije su više usredsređene na dobrobit nacionalne infrastrukture. Postoji očigledna prednost postojanja jednog opšteg organa koji je nadležan za nacionalni razvoj i Skupština je odlučila da ta moć treba da pripadne Vladi.
- 44. Stoga, Sudu je teško da ustanovi da postoji diskriminacija prema bilo kome u odnosu na „žalbene“ mehanizme koji su propisani u Zakonu o eksproprijaciji. Nikome nije onemogućeno pravo na osporavanje sudskog rešenja o njihovom razlogu žalbe koja proizilazi iz odluke o eksproprijaciji nepokretne imovine ili iznosu nadoknade. Za opštinske eksproprijacije organ prve instance je opštinski sud na čijoj se teritoriji nalazi imovina. Za Vladine eksproprijacije prva i jedina instanca je Vrhovni sud.

45. Ustavni sud ima u vidu posebno odobrenje koje sadrži član 102. [Opšta načela sudskog sistema] koje dozvoljava da se predmet podnese neposredno Vrhovnom sudu bez prava na žalbu, u kojem tačnije stoji:
- „... Zakonom se može odobriti pravo na neposredno podnošenje predmeta Vrhovnom sudu, i u takvim slučajevima nema pravo na žalbu.“*
46. Dakle, ovaj sud je zadovoljan da ne postoji kršenje Ustava propisivanjem da se žalbe na odluke opština razmatraju u odgovarajućim opštinskim sudovima i propisivanjem da se žalbe na odluke Vlade razmatraju u Vrhovnom sudu.
47. Na svaki izneti argument o tome kako se stranke na koje utiče odluka o eksproprijaciji mogu zbuniti u vezi sa postupkom koji treba da pokrenu u podnošenju žalbe može se dobiti odgovor upućivanjem na član 39. Zakona o eksproprijaciji koji propisuje da su odredbe čl. 35, 36, 37. i 38. one koje će imati prednost: *„1. Tužbe i drugi pravni sporovi koji spadaju u delokrugu članova 35, 36, 37 ili 38. ovog zakona biće rešeni, kao što je predviđeno u ovim članovima. U slučaju sukoba između ovih članova i odredaba Zakona o upravnom postupku ili bilo kojeg drugog procesnog zakona, ovi članovi će imati prednost.“*
48. Drugi argument podnosioca zahteva se tiče broja predmeta koji će se možda podneti a koji su u vezi sa izgradnjom nacionalnog autoputa i mnogobrojnim eksproprijacijama koje mogu slediti. Može se desiti da će mnogo lica biti nezadovoljno odlukom o eksproprijaciji zemlje duž predložene trase. Verovatno će doći do velikog broja pitanja kojim će se osporiti preliminarna odluka legitimnosti predložene eksproprijacije. Međutim, načela koja proizilaze iz ovih odluka se mogu veoma lako rešiti u prvim slučajevima u kojima će se doneti odluka o meritumu. Žalbe kojima se osporava adekvatnost nadoknade moraju pratiti opšti princip tržišne vrednosti za eksproprijisanu imovinu kao što je propisano u članu 15. Zakona o eksproprijaciji:

„Član 15.

Osnovna pravila koja uređuju utvrđivanje iznosa naknade

- 1. Naknada će biti isplaćena na osnovu tržišne vrednosti imovine, koja će biti utvrđena u skladu sa odredbama ovog zakona i podzakonskih akata donetih na osnovu stava 6. ovog člana.“*
49. Sudovi Kosova, uključujući i Vrhovni sud, su sposobni da primene ovo dobro uspostavljeno osnovno načelo. Može se desiti da veliki broj predmeta ne bude podnet Vrhovnom sudu, kao što isti predviđa.
50. Ovaj sud je i ranije istakao da je Ustav zasnovan na doktrini podele vlasti. U svojoj presudi u zahtevu KO 98/11 od 20. septembra 2011. god. u vezi sa imunitetom poslanika Skupštine Republike Kosovo, predsednika Republike Kosovo i članova Vlade Republike Kosovo, Sud je u pasusu 44 izneo: *„Republika Kosovo je prema svom Ustavu definisana kao demokratska republika koja se zasniva na načelu podele vlasti i kontrole balansa među njima. Podela vlasti je jedna od osnova koje garantuju funkcionisanje demokratske države. Suština nezavisnosti i efikasnog funkcionisanja ovih grana je imunitet koji se daje osobama koje odražavaju ove vlasti“.*
51. Ustavni sud ne treba da se olako meša u domen donošenja odluka od strane Skupštine kada odluči o ovim osporenim odredbama, a pogotovo kada je rešenje za problem bavljena prevelikim brojem predmeta u nadležnosti podnosioca zahteva i Skupštine, bez obzira da li je u pitanju izdvajanje dodatnih sredstava za Vrhovni sud, kako bi mu se omogućilo da odgovori na očekivani porast radnih obaveza usled novog Zakona o

eksproprijaciji, ili pravovremena ponuda pune nadoknade za eksproprianu imovinu. Ova pitanja su u potpunosti u nadležnosti i povod za diskusiju, ukoliko se smatra potrebnim, između sudstva, zakonodavca i Vlade. Osnovna nadležnost u pravilnom upravljanju pravosuđem je na Vladi.

52. Ustavni sud ne može da ustanovi da postoji kršenje Ustava Kosova ni po toj osnovi.

IZ TIH RAZLOGA

Shodno članu 113. stavu 8. Ustava, čl. 51, 52. i 53. Zakona i pravilu 75. Poslovnika o radu, Ustavni sud većinom glasova

ODLUČUJE

- I. Da je zahtev neprihvatljiv;
- II. Da čl. 35, 36, 37. i 38. Zakona o eksproprijaciji, zakon br. 03/L-139, jesu u saglasnosti sa Ustavom Kosova;
- III. Ova presuda će biti dostavljena stranama i objavljena u Službenom listu u saglasnosti sa članom 20. stavom 4. Zakona; i
- IV. Ova presuda stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac

Predsednik Ustavnog suda

Prof. dr Ivan Čukalović

Prof. dr Enver Hasani

