



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

Priština, 7. juna 2013. god.
Br. ref.:RK420/13

REŠENJE O NEPRIHVATLJIVOSTI

u

slučajevima br. K103/13 i KO28/13

Podnosioci

**Demë Dashi i drugi
i Ali Lajçi**

**Ocena ustavnosti
Zakona o Nacionalnom parku „Prokletije“, objavljenog u Službenom
listu dana 21. januara 2013. god.**

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

u sastavu:

Enver Hasani, predsednik
Ivan Čukalović, zamenik predsednika
Robert Carolan, sudija
Altay Suroy, sudija
Almiro Rodrigues, sudija
Snezhana Botusharova, sudija
Kadri Kryeziu, sudija i
Arta Rama-Hajrizi

Podnosioci zahteva

1. Podnosioci su Demë Dashi i drugi iz Peći (u daljem tekstu: prvi podnosilac) i Ali Lajçi kao predstavnik opštine Peć (u daljem tekstu: drugi podnosilac).

Osporena odluka

2. Oba podnosioca osporavaju ustavnost Zakona 2011/04-L-086 o Nacionalnom parku "Prokletije", usvojen od strane Skupštine 13. decembra 2012. god., proglašen dekretom br. DL-60-2012 predsednika Republike Kosovo, dana 26. decembra 2012. god., i objavljen u Službenom listu dana 21. januara 2013. god.

Predmetna stvar

3. Prvi podnosilac navodi da je Zakon *"protiv osnovnih ljudskih prava, jer ne poštuje pravo na imovinu"*.
4. Drugi podnosilac navodi da Zakon *"umanjuje i krši imovinu opštine, krši njene interese (umanjuje prihode)"*.

Pravni osnov

5. Zahtev prvog podnosioca je zasnovan na članu 113.7. i 21.4. Ustava; članovima 20, 22.7. i 22.8. Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu, od 15. januara 2009. god. (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 56. (2) Poslovnika o radu Ustavnog suda (u daljem tekstu: Poslovnik o radu).
6. Zahtev drugog podnosioca je zasnovan na članu 113.4. Ustava.

Postupak pred sudom

7. Dana 10. januara 2013 god., prvi podnosilac je podneo zahtev Ustavnom sudu (u daljem tekstu: Sud).
8. Dana 14. januara 2013 god., Sud je tražio od prvog podnosioca da podnese zahtev u obliku koji je propisan Poslovnikom o radu.
9. Dana 21. januara 2013. god., prvi podnosioci su podneli zahtev onako kako je zahtevao Sud.
10. Dana 30. januara 2013. god., predsednik je imenovao sudiju Almira Rodriguesa za sudiju izvestioca i veće za razmatranje sastavljeno od sudija: Altay Suroy (predsedavajući), Kadri Kryeziu i Arta Rama Hajrizi.
11. Dana 5. marta 2013 god., drugi podnosilac je podneo zahtev Sudu.
12. Dana 21. marta 2013 god., Sud je dostavio dopis drugom podnosiocu, tražeći dodatne informacije u vezi sa slučajem.
13. Dana 25. marta 2013 god., predsednik je u skladu sa pravilom 37.1. Poslovnika o radu naložio spajanje zahteva KI.03/13 i KO.28/13.
14. Dana 26. marta 2013. god., Sud je obavestio Skupštinu Kosova da je Zakon 2011/04-L-086 o Nacionalnom Parku "Prokletije" predmetna stvar zahteva podnetih od strane oba podnosioca.

15. Dana 8. aprila 2013 god., drugi podnosilac je dostavio dodatne informacije tražene od strane Suda dana 21. marta 2013. god.
16. Dana 29. aprila 2013 god., prvi podnosilac je zahtevao od Suda da odvoji slučajeve i da ih razmatra pojedinačno.
17. Dana 14. maja 2013 god., predsednik je na predlog sudije izvestioca odlučio da zadrži odluku o spajanju slučajeva K103/13 i K028/13].
18. Dana 15. maja 2013. god., Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i iznelo Sudu preporuku o neprihvatljivosti zahteva.

Pregled činjenica

19. Zakon br. 03/L-121 o Nacionalnom parku „Prokletije“ je usvojen od strane Skupštine Kosova 13. decembra 2012 god., proglašen dekretom br. DL-60-2012 predsednika Republike od 26. decembra 2012 god. i objavljen u Službenom listu 21. januara 2013. god.
20. Član 1. tog Zakona navodi da: *“Deo područja Prokletija kao prostorna celina koja se odlikuje prirodnim vrednostima i retkostima, sa očuvanim šumama, velikim brojem značajnih šumskih i ostalih ekosistema, izrazitom vertikalnom zonološću, brojnim očuvanim endemnim i reliktnim vrstama, bogatsvom geomorfoloških, hidroloških i predeonim karakteristika koje imaju naučnu, vaspitno – prosvetnu, kulturno-istorijsku, turističku – rekreativnu vrednost, i delatnosti koji doprinose ekonomskom razvoju po sredinskim kriterijima, proglašava se Nacionalnim Parkom pod nazivom: Nacionalni Park „Prokletije“.*
21. Član 3. Zakona predviđa da *“Na teritoriju Nacionalnog Parka „Prokletije“ uspostavlja se režimi zaštite prema područjima”.* Četiri područja su dalje precizirana Zakonom.
22. Osim toga, član 5. Zakona predviđa da *“prava svojine i denacionalizacije regulišu se posebnim zakonima i nisu objekat ovog Zakona”.*
23. Neodređenog dana, prvi podnosilac, stanovnici područja Rugova, je pokrenuo postupak za osporavanje usvojenog Zakona, odnosno potpisujući peticiju protiv njega.
24. Dana 30. marta 2012 god. grupa od 31 (trideset i jednog) člana Skupštine Opštine Peć je podnela predlog Skupštini opštine Peć *“Da se region Rugova proglasi zonom od posebnog nacionalnog interesa za turizam i kulturu težeći ka razvijanju jedne ekološke opštine u okviru nacionalnog razvoja za zaštitu sredine”.* Predlog je u svom obrazloženju naveo da *“Vlada Kosova je ovlastila Parlamentarnu komisiju za prostorno planiranje i ekonomski razvoj za pripremu Zakona za nacionalne parkove, što proizilazi i iz izveštaja o napretku da se jedan deo teritorije proglasi nacionalnim parkom. Prema predlozima, nacionalni park će uključiti nekoliko delova regiona Metohije u 5 opština – Đakovica, Junik, Dečane, Peć i Istok.”*

25. Istog dana je Skupština Opština Peć usvojila zaključak: *“Podržava se predlog – zahtev savetnika Skupštine Opštine Peć „za proglašavanje regiona Rugova u površini od 32.492, 96 ha, zonom sa posebnim nacionalnim interesom za turizam i kulturu težeći ka razvijanju jedne ekološke opštine u okviru nacionalnog razvoja za zaštitu sredine“ i preporučuje se Ministarstvu životne sredine i prostornog planiranja, odnosno parlamentarnoj komisiji za prostorno planiranje i ekonomski razvoj za pripremanje Zakona za nacionalne parkove, da ovu formulaciju kao takvu, uključi u tekst nacarta zakona za prostorno planiranje, kao pravilnu i odgovarajuću što je istovremeno u interesu navedene oblasti, njenih stanovnika i u nacionalnom interesu Kosova u potpunosti.”*
26. Dana 11. aprila 2012 god., opština Peć je dostavila usvojen zaključak Ministarstvu životne sredine i prostornog planiranja u parlamentarnom odboru za prostorno planiranje.

Navodi podnosioca zahteva

27. Prvi podnosilac navodi da potpisnici peticije nisu bili konsultovani od strane zakonodavaca o izradi zakona.
28. Prvi podnosilac dalje navodi da je 1946. god. privatno vlasništvo potpisnika peticije bilo konfiskovano i na osnovu odluke Skupštine Opštine, imovina je data na korišćenje poljoprivrednim zadrugama.
29. Prvi podnosilac navodi da se površina obuhvaćena novim Zakonom smatra spornom imovinom i treba da se vrati bivšim vlasnicima.
30. Prvi podnosilac na kraju navodi da je veliki broj tužbi već podnet Opštinskom sudu od strane potpisnika peticije za povratak imovine.
31. Prvi podnosilac traži od Suda:

„Odbijanje zakona o Nacionalnom parku „Prokletije“, usvojenog od strane Skupštine Kosova, dana 13. decembra 2012. god. i da izradi novi zakon koji isključuje područje Rugova iz područja Parka sve dok se imovinsko pravna pitanja ne reše”.

32. Drugi podnosilac navodi da Zakon br. 03/L-121 o Nacionalnom parku „Prokletije“

“Umanjuje i krši imovinu opštine, krši njene interese (umanjuje dohotke), zato što - nije garantovano da privatno vlasništvo neće biti otuđeno i nije garantovano da će biti nadoknađeno, - Vlasnici ne žele nacionalni park”.

Prihvatljivost zahteva

33. Pre nego što uđemo u procenu prihvatljivosti zahteva, Sud podseća da, u skladu sa pravilom 37. stavom 1. Poslovnika o radu, naloženo je spajanje zahteva.

34. Pravilo 37. stav 1. Poslovnika o radu predviđa da, u slučaju kada „podnesak može biti sličan podnesku koji se već nalazi pred Sudom i da je upućen protiv istog čina javnog organa”, predsednik može da naloži spajanje tih odvojenih zahteva. Poslovnik dalje predviđa da „ukoliko se strana u postupku ne slaže sa odlukom Suda da spoji ili odvoji podnesak, ista može zahtevati ponovno razmatranje odluke, ujedno podnoseći sve činjenične ili pravne argumente, i to u roku od petnaest (15) dana od dana izdavanja naređenja od strane predsednika koji se odnosi na spajanje (...) podnesaka“.
35. Prvi podnosilac je zahtevao od Suda da odvoji slučajeve i razmatra ih pojedinačno.
36. Međutim, prvi podnosilac nije potkrepio niti dokazao bilo koji činjenični ili pravni argument koji bi doveo do preispitivanja odluke.
37. Sledstveno, predsednik je na predlog sudije izvestioca zadržao odluku o spajanju slučajeva K103/13 i K028/13 zbog nedostatka dovoljnog osnova za ponovno odvajanje zahteva.
38. Nakon preliminarne razmatranja, Sud će proveriti da li su podnosioci zahteva ispunili sve uslove za prihvatljivost onako kako su utvrđeni Ustavom i dodatno obrazloženi u Poslovniku o radu.
39. Sud se poziva na član 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji predviđa sledeće:
- 1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.*
- 2. Skupština Kosova, Predsednik Republike Kosovo, Premijer i Ombudsman su ovlašćeni za podnošenje sledećih pitanja:*
(1) saglasnost zakona, dekreta Predsednika i Premijera i uredbi Vlade, sa Ustavom;
- (...)
- 4. Opština može da ospori ustavnost zakona ili akata Vlade koji povređuju njihove opštinske odgovornosti ili umanjuju njihove prihode, ako taj zakon ili akt utiče na tu Opštinu.*
- 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.*
- (...)
- 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 iscrpili sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom.*
40. Sud se takođe poziva na pravilo 36. (3) c) Poslovnika o radu koji predviđa:
- Zahtev nije dopustiv za razmatranje u svakom od sledećih slučajeva:*

c) kada je zahtev podnelo neovlašćeno lice.

41. U stvari, član 113. (2) Ustava predviđa da samo Skupština, predsednik Republike Kosovo, premijer i ombudsman su ovlašćeni za podnošenje Ustavnom sudu pitanja saglasnosti zakona sa Ustavom.
42. Osim toga, član 113. (5) Ustava utvrđuje da deset (10) ili više poslanika Skupštine može da ospori ustavnost bilo kog zakona koji je usvojila Skupština.
43. Stoga, pojedinci koji su se pozvali na član 113. (7) Ustava nisu ovlašćeni da pokrenu pitanje pred Ustavnim sudom o usaglašenosti zakona sa Ustavom. Naprotiv, pojedinci su ovlašćeni da pokrenu pitanja kršenja od strane javnih organa njihovih individualnih prava i sloboda garantovanih Ustavom, ali samo nakon što su iscrpeli sva pravna sredstva predviđena zakonom.
44. Prvo, Sud primećuje da prvi podnosilac nije precizirao akt javnog organa (*vidi član 48. Zakona o Ustavnom sudu*) koji je navodno prekršio njihova individualna prava i slobode garantovane Ustavom i Međunarodnim konvencijama koje su direktno primenjive u Republici Kosovo.
45. Drugo, Sud takođe primećuje da drugi podnosilac navodi da Zakon br. 03/L-121 o Nacionalnom parku „Prokletije“ *umanjuje i krši imovinu opštine, on krši i njene interese (umanjuje prihode)*.
46. U stvari, u ovom slučaju, prvi podnosilac se poziva na član 113.7. Ustava kao pravni osnov za podnošenje zahteva 03/13; dok se drugi podnosilac poziva na član 113. (4) Ustava kao pravni osnov za podnošenje zahteva 28/13. Međutim, obe reference su bez ikakvog sadržajnog osnova.
47. Što se tiče prvog podnosioca, Sud nalazi da Ustav ne predviđa *actio popularis*, što je modalitet žalbe pojedinca koji im omogućava da pokrenu apstraktnu ocenu bez obzira na njihov specifičan pravni interes u ovom pitanju.
48. U stvari, član 113. 7. podrazumeva konkretne i neposredne žalbe kako bi se obratili Ustavnom sudu kao poslednjem sredstvu za navodne povrede od strane javnog organa individualnih prava i sloboda garantovanih Ustavom.
49. Stoga, Sud zaključuje da prvi podnosilac ne može da se smatra ovlašćenom strankom koja može da pokrene ustavna pitanja *in abstracto* u vezi sa ocenom ustavnosti Zakona, tražeći da dobije obeštećenje u ime kolektivnog interesa.
50. Što se tiče drugog podnosioca, Sud podseća da je 21. marta 2013. god., traženo od opštine Peć da podnese dodatna objašnjenja i dokaze koji bi potkrepili pravni osnov zahteva, odnosno kako i zašto osporen zakon krši nadležnosti opštine ili umanjuje njene prihode.
51. Sud primećuje da je 8. aprila 2013 god., drugi podnosilac odgovorio, izjavljujući sledeće:

“ – Pomenuti zakon krši prava i interese navedenih vlasnika imovina (postojećih vlasnika) na osnovu katastarske knjige, kao i vlasnicima imovine koja je oduzeta od strane bivšeg režima u različitim oblicima, kao što je konfiskacija, agrarne reforme, itd., koji su bili diskriminatorni načini i namera je bila da očisti tu oblast od stanovnika albanske nacionalnosti. Stoga, ovakav zakon bi predstavio pravnu prepreku za ove vlasnike da ostvare svoja prava ugrožena diskriminatornim zakonima, kao što je konfiskacija – agrarne reforme, itd.

- Osporeni zakon nije harmonizovan sa odgovarajućim Ministarstvima i istovremeno bez prethodne saglasnosti od stanovnika regiona Rugova, koji su predstavili mnogo usmenih i pismenih primedbi o nedostacima ovog zakona, ali nikad nisu uzeti u obzir od strane izrađivača ovog zakona, uprkos činjenici da u demokratskim zemljama sveta reč građana, a posebno onih koji su ugroženi po zakonu, moraju se razumeti i uzeti u obzir. Stoga, na osnovu onoga što je gore navedeno i ranije predstavljenih dokaza u zahtevu, prilažemo ovom dopisu dodatne dokaze koji mi smatramo da su relevantni za reviziju Suda o ovom pitanju.“

52. Drugi podnosilac je na dodatna objašnjenja priložio sledeće dokumente: katastarske izveštaje za 14 zona sela Rugova i potpise stanovnika za peticiju.
53. Sud smatra da početna i dodatna objašnjenja, kao i dokazi podneti od strane drugog podnosioca nisu relevantni i od značaja za razumno zaključivanje da je opština pogođena osporenim zakonom, narušavajući njene odgovornosti ili umanjujući njene prihode.
54. Očigledno, drugi podnosilac deluje, kao što je pojasnio, na odbranu “*prava i interesa navedenih vlasnika imovina (postojeći vlasnici) na osnovu katastarske knjige, kao i vlasnika imovina koje su eksproprisane od strane bivšeg režima u različitim oblicima, kao što je konfiskacija, agrarne reforme, itd., koji su bili diskriminatorni načini i namera je bila čišćenje te oblasti od stanovnika albanske nacionalnosti*”.
55. Međutim, u cilju tumačenja člana 113. (4) Ustava, opština se mora smatrati za poseban pravni entitet zainteresovanih *postojećih vlasnika*, koje drugi podnosilac navodno predstavlja.
56. Čak i da je drugom podnosiocu bilo propisno dozvoljeno da predstavlja takozvane *postojeće vlasnike*, logičan i ubedljiv rezultat bi bio potpuno isti kao i za prvog podnosioca.
57. Štaviše, kako bi drugi podnosilac sam predstavio slučaj, trebalo bi da se navede i dokaže da je opština pogođena osporenim zakonom, ugrožavanjem njenih odgovornosti ili umanjivanjem njenih prihoda.
58. Sud smatra da navodi nisu potkrepljeni i da nije bilo predstavljenih dokaza od strane drugog podnosioca kako bi na razuman način naveo i zaključio da su predviđeni uslovi članom 113. (4) Ustava ispunjeni. Prema tome, opština Peć ne može biti ovlašćena stranka da pokrene predmetnu stvar u Ustavnom sudu, bilo predstavljanjem *postojećih vlasnika ili same sebe*.

59. U zaključku, u članu 113. (1) Ustava, Sud ne može da odluči o pitanju koje mu se ne podnosi na zakonit način, zato što u skladu sa kombinovanim pravnim odredbama člana 113. (4) i (7) Ustava, prvi i drugi podnosilac nisu ovlašćene stranke.
60. Shodno tome, u skladu sa pravilom 36. (3) Poslovnika o radu, oba zahteva KI 03/13 i 28/13 su neprihvatljiva.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud je, u skladu sa članom 113. stavom 7. Ustava, članovima 20. i 27. Zakona, pravilima 36.2, 54, 55. i 56. Poslovnika o radu, dana 7. juna 2013. god., jednoglasno

ODLUČIO

- I. DA ODBACI zahtev kao neprihvatljiv;
- II. DA DOSTAVI stranama ovu odluku;
- III. DA OBJAVI ovu odluku u Službenom listu u saglasnosti sa članom 20. stavom 4. Zakona.
- IV. DA OGLASI da ova odluka stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac

Almiro Rodrigues



Predsednik Ustavnog suda

Prof. dr Enver Hasani

