



Republika e Kosovës • Republika Kosovo • Republic of Kosovo
Institucioni i Avokatit të Popullit • Institucija Ombudsmana • Ombudsperson Institution

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Ž. br. 160/2015

Bajram Kadrija

protiv

Opštine Đakovica

Za: Gđa. Mimoza Kusari-Lila, gradonačelnica
Opština Đakovica

Kopija: G. Arban Abrashi, ministar
Ministarstvo Rada i Socijalne Zaštite

Gđa. Violeta Xërxa-Thaçi, Direktor
Glavni Centar Porodične Medicine u Đakovici

G. Vaton Durguti, Predsednik
Osnovni Sud u Đakovici

Predmet : Kršenje prava koja proističu sa radnog ugovora

Pravna osnova: Ustav Republike Kosovo, član 135, stav 3, Zakon o Ombudsmanu br. 05/L-019, član 16 stav 8 i član 27

Priština, dana 10. oktobar 2016

AKCIJE INSTITUCIJE OMBUDSMANA

1. Dana 20 mart 2015 godine g. Bajram Kadrija je podneo žalbu instituciji Ombudsmana (IO) protiv predsednice opštine Đakovica i Glavnog Centra za porodičnu medicinu (GCPM) u Đakovici, koja se tiče ne izvršenja pravosnažnih odluka Nezavisnog Nadzornog Odbora za Civilnu Službu Kosova (NNOCSK), kao i konačne odluke Izvršnog Organa Inspekcije Rada (IOIR) u vezi sa njegovim povratkom u njegovo pređašnje radno mesto: *“Izvršni šef Odeljenja za Porodičnu Medicinu na GCPM u Đakovici”*.
2. Dana 30 mart 2015, žalba je registrovana u IO (br. žalbe 160/2015).
3. Dana 2 aprila 2015 godine, predstavnik IO razgovarao je sa šefom osoblja u opštini Đakovica, u vezi sa pitanjem žalioaca. On ga je obavestio da je opština Đakovica primila odluku NNOCSK-a (*Odluka broj A. 02/301/201.*), ali je isti prosleđen GCPM-u zbog ne-nadležnosti, objašnjavajući da je zatim usledilo obaveštenje NNOCSK-a (*obaveštenje br. 653/2015*), upućeno Kancelariji Premijera na zahtev za pokretanje disciplinskog postupka protiv odgovornih lica za ne izvršenje odluke NNOCSK. Prema njemu, ispunjenje obaveza iz Odluke spada u nadležnost Odbora GCPM-a, stoga je poslao dokumenta pri GCPM, da dalje nastavi sa ovim pitanjem.
4. Dana 15 aprila 2015 godine, predstavnik IO razgovarao je sa direktoricom GCPM-a o slučaju podnosioca žalbe. Ona je bila ograničena u svojim odgovorima u vezi sa preduzetim radnjama od GCPM-a u slučaju podnosioca žalbe, stoga je zatražila da mu se daje vreme od nekoliko dana da bi se mogla razjasniti sa administracijom GCPM, uz obećanje da će IO biti obavešten o razvoju događaja.
5. Dana 5 maja 2015 godine, predstavnik IO sastao se sa direktorom GCPM, koji ga je obavestio da prema opštinskom direktoru Direkcije za Zdravstvo i Socijalnu Zaštitu (DZSC), predmet žalioaca je poslat u sudskom postupku, stoga treba čekati presudu suda. Ona nije pružila nikakvu dokumentaciju predstavniku IO-a, o ovom pitanju, prema njoj ceo događaj je zasnovan na izjavama direktora DZSC-a.
6. Dana 12 juna 2015 godine, predstavnik IO razgovarao je sa glavnim inspektorom rada pri Ministarstvu Rada i Socijalne Zaštite (MRSZ), u vezi sa slučajem podnosioca žalbe. On ga je obavestio da inspektori rada IOIR-a su doneli dve odluke u korist podnosioca žalbe u obe instance , i prema njima GCPM nije pokrenuo upravni spor protiv odluke IOIR-a. Prema njegovim rečima, uprkos tome podnosilac žalbe može ostvariti svoje pravo putem izvršnog postupka na sudu na pravnoj osnovi izvršenja administrativnih odluka.
7. Dana 22 juna 2015 godine, predstavnik IO-a razgovarao je sa direktorom DZSC-a, sa ciljem da se informiše o procedurama koje se razvijaju u slučaju podnosioca žalbe. On je oklevao da daje informacije o ovom pitanju i izjavio da bi se dobile potrebne informacije, trebamo napraviti zahtev u pismenoj formi.
8. Dana 23 juna 2015 godine, predstavnik IO-a održao je zajednički sastanak sa gradonačelnicom Đakovice i direktorom DZSC-a, sa kojima je razgovarao o slučaju podnosioca žalbe. Oni su izrazili žaljenje što se IO bavi slučajem podnosioca žalbe, jer prema njima podnosilac žalbe: *“Je ličnost krajnje politizovan i dolazi iz opštine Dečane”*. Oni su izrazili mišljenje da je podnosilac žalbe uspeo da ubedi nadležne institucije da odlučuje u njegovu korist, apostrofirajući i IO. Prema njihovim rečima niko ne pita kako je podnosilac žalbe došao u ovoj poziciji, bez poštovanja bilo kojeg

zakonskog uslova, već posle njegove smene, sve institucije zahtevaju sprovođenje odluka koje, prema njihovim rečima su pod uticajem politike. Na kraju sastanka su izrazili mišljenje da će ovo pitanje biti ponovo analizirano od strane nadležnih opštinskih organa i u zavisnosti od ishoda bićemo obavešteni o drugim dešavanjima.

9. Dana 10 jula 2015 godine, predstavnik IO-a poslao je e-mail gradonačelnici Đakovice od koje je tražio informacije o dešavanjima koje preduzimaju u slučaju podnosioca žalbe.
10. Dana 14 jula 2015 godine, IO je primio e-mail od direktora DZSC-a, u Đakovici koji je obavestio da po pitanju žalbe GCPM je pokrenuo upravni spor, u Osnovni Sud u Prištini (OSP), Odeljenje za Administrativna Pitanja, ali bez predavljanja kopije tužbe ili broja predmeta u sudu.
11. Dana 3 septembra 2015 godine, predstavnik IO-a sastao se ponovo sa direktoricom GCPM-a, od koje je dobio kopiju tužbe protiv odluke IOIR-a i NNOCSK-a, poslat u OS u Prištini, Odeljenje za Administrativna Pitanja (*poštanska isporuka br. 1482097 od 17 decembra 2014 godine*), kao i kopiju tužbe GCPM-a, upućene pomenutom sudu protiv odluke NNOCSK-a (*poštanska isporuka br. 1477859, od 10 oktobra 2014*).

I. OKOLNOSTI SLUČAJA

Činjenice, koje do sada mogu da se dokažu, se zasnivaju na zahtev podnosioca žalbe, i na osnovu drugih informacija koje je Ombudsman imao na raspolaganju, mogu da se predstavi u nastavku:

12. G. Bajram Kadrija, kvalifikovani lekar opšte prakse, je uspostavio radni odnos sa bivšim Domom Zdravlja u Đakovici (sada GCPM) u 1983 godini, a od 1993 godine (nakon završetka specijalističkih studija), postavljen je u poziciji *lekara specijalista pedijatar* u GCPM Đakovica.
13. Dana 12 aprila 2013 godine, GCPM je objavila interni konkurs za popunjavanje upražnjenog radnog mesta, " *Izvršni šef Departmana za porodičnu medicinu*", na osnovu konkursa br. 233/2013 od 12 aprila 2013 godine, ali pošto nijedan od kandidata nije ispunjavao uslove prema konkursu, GCPM je produžila konkurs još za pet (5) dana, prema obaveštenju objavljenom sa br. 233/2, od 22 aprila 2013 godine.
14. Dana 30 aprila 2013 godine, nakon završetka procedure zapošljavanja GCPM je donela odluku da imenuje G. Bajram Kadrija na položaj *Izvršnog šefa Departmana za porodičnu medicinu*, sa mandatom od tri (3) godine (Odluka br. 263/2013, od 30 aprila 2013 godine).
15. Dana 11 maja 2013 godine, Udruženje Porodičnih Lekara (UPL), ogranak u Đakovici je dostavilo pisani prigovor pred opštinskim institucijama (gradonačelniku, direktoru DZSC-a, predstavnicima političkih stranaka u Skupštini Opštine) Zdravstvenoj Inspekciji, Inspekciji Rada, predsedniku Sindikata Zdravlja Kosova, medijima itd, tražeći od njih da se anulira konkurs br. 233, od 12 aprila 2013 godine, da se objavi novi konkurs u kojem će biti proglašene sve pozicije kojima je istekao ugovor, kao i objavljeni konkurs da poštuje zakonske kriterije i zakonske procedure.

16. Dana 21 maja 2014 godine, direktor DZSC-a, preporučuje direktorici GCPM-a da u roku od deset dana izvrši izbor Izvršnog šefa Departmana za porodičnu medicinu (*Preporuka br. 05-zvanično, od 21 maja 2014 godine*).
17. Dana 30 maja 2015 godine, GCPM donosi odluku (*br. 332 od 30 maja 2014*) kojom se gospodin Bajram Kadrija smenjuje sa mesta Izvršnog šefa Departmana za porodičnu medicinu pri GCPM u Đakovici.
18. Dana 2 juna 2014 godine, GCPM objavljuje konkurs za popunjavanje slobodne radne pozicije, "*Izvršni šef Departmana za porodičnu medicinu u GCPM*" (*obaveštenje br. 334/2014, od 2 juna 2014*).
19. Dana 10 juna 2014, GCPM poništava konkurs koji je raspisala na osnovu gornjeg stava (*Odluka br. 374/2014, od 10 juna, 2014*).
20. Dana 10 juna 2014, g-din Bajram Kadrija podnosi žalbu protiv odluke br. 332 od 30 maja 2014 GCPM-a i zahteva poništenje konkursa i njegov povratak na radnom mestu.
21. Dana 12 juna 2014, GCPM objavljuje konkurs sa nekoliko izmena u stavu potrebnih uslova za kandidate (*obaveštenje br. 380/2014, od 12 juna, 2014*).
22. Dana 13 juna 2014 godine, GCPM pisanim putem odgovara na žalbu gospodina Bajram Kadrija, kojeg preporučuje da za navodne povrede radnih odnosa obrati žalbom inspekciji rada (*obaveštenje br. 332/3, od 13 juna 2014*).
23. Dana 7 jula 2014. godine, g-din Bajram Kadrija podnosi tužbu pri Osnovnom Sudu (OS) u Đakovici protiv optuženog GCPM-a u vezi sa zahtevom za poništenje Odluke GCPM-a br. 332, od 30 maja 2014.
24. Dana 22 avgusta 2014 godine, Inspektor Rada Ministarstva Rada i Socijalne Zaštite (MRSZ) donosi odluku da žalba G. Bajram Kadrija (*br. 436/2014, od 1 jula 2014*) je zasnovana i GCPM je prekršila Zakon o Radu br. 03 L-212, član 70, stav 1, tačka 4.1, 1.4.2, 1.6.2, i stav 2, 3 i 4, kao i član 71.2.
25. Dana 29 avgusta 2014 godine, NNOCSK donosi odluku (*br. A 02/301/2014, datum 29 avgusta, 2014.*) koje glasi: "*Obavezuje se komisija za rešavanje sporova i žalbi da razmatran žalbu br. 332 od 10 juni 2014*" i "*Obavezuje se gradonačelnica i Menadžer Osoblja da sprovode ovu odluku u roku od 15 dana od dana prijema odluke*".
26. Dana 30 oktobra 2014 godine, Izvršni Organ Inspekcije Rada, u svojstvu drugostepenog organa (*prema žalbi GCPM-a protiv odluke inspektora prvog stepena*) je odlučio da odbije žalbu GCPM-a i potvrdio odluku Inspektora Rada br. 543/2014, od 22 avgusta 2014.
27. Dana 3 marta 2015, NNOCSK obaveštava pismom (*br. 653/2015*) Premijera Republike Kosovo, u vezi sa ne sprovođenjem odluke saveta od strane Opštine Đakovica, kao i traži od Vlade da preduzme disciplinske i materijalna mere u skladu sa zakonom protiv odgovornih lica koja imaju zakonsku obavezu da izvršenje odluka.
28. Dana 24 jula 2015, posle predloga za izvršenje, OS u Đakovici, određuje kao dozvoljenim zahtev g. Bajram Kadrija, *u vezi sa predlogom za izvršenje odluke inspektora rada br. 543/2014, od 22 avgusta 2014, konačne odluke prema odluci glavnog inspektora rada u Prištini sa br. Protokola 93/14 od 30 oktobra 2014 (Odluka E. br. 321/15 dana 24 jul 2015)*.

29. Dana 28 oktobra 2015 godine, GCPM koristi *prigovor* protiv odluke E. br. 321/15 od 24 jula 2015 godine, tražeći od suda *da se stavi van snage* odluka o dozvoli izvršenja.
30. Dana 3 novembra 2015 godine, g-din Bajram Kadrija podnosi odgovor za odvrćanje protiv GCPM-a, tražeći od suda da odbaci prigovor GCPM-a i sud da nastavi sa izvršnim postupkom.

II. RELEVANTNI INSTRUMENTI

31. Član 21, stav 2 i 3 Ustava Republike Kosovu (u daljem tekstu "Ustav") određuje kao u nastavku:
- " Republika Kosovo štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode, predviđene ovim Ustavom."*
- " Svi su dužni da poštuju prava i osnovne slobode ostalih."*
32. Član 49, stav 1 Ustava određuje kao u nastavku: *" Garantuje se pravo na rad"*, dok član 53 Ustava navodi: *"Osnovna prava i slobode zagarantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava"*.
33. Član 14 Evropske Konvencije za Zaštitu Osnovnih Ljudskih Prava i Sloboda (4 novembar 1950), (u daljem tekstu Konvencija) navodi: *" Uživljanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status"*.
34. Član 5 Zakona o Radu Br. 03/L u stavu 1 navodi : *" Diskriminacija je zabranjena u zapošljavanju i u profesiji, vezano sa regrutovanje u zaposlenosti, treniranje, promovisanje zapošljavanja, uslove zaposlenja, disciplinske mere **anuliranja ugovora** ili drugih pitanja uređena ovim zakonom i drugim važećim zakonima"*, dok član 70, stav 1 navodi : *" Poslodavac može raskinuti ugovor o radu zaposlenom uz jedno vremensko upozorenje, kada:*
- ekonomskih tehničkih ili organizacijskih razloga;*
 - zaposleni nije više sposoban obavljati radne dužnosti;*
 - težim slučajevima lošeg ponašanja zaposlenog; i*
 - zbog ne zadovoljavajućeg ispunjavanja radnog obaveza"*.
35. Član 71 Zakona o Radu u Stavu 1 navodi: *" Poslodavac može raskinuti ugovor o radu na neodređeno vreme na osnovu člana 70 u sledećim vremenskim intervalima otkaza/najavlivanja:*
- 1.1 od šest (6) meseci do dve (2) godine zaposlenja, trideset (30) kalendarskih dana;*
 - 1.2. od dve (2) do deset (10) godine zaposlenja, četrdeset i pet (45) kalendarskih dana;*
 - 1.3. preko deset (10) godine zaposlenja, šesdeset (60) kalendarskih dana.*

36. Član 82 Zakona o Radu navodi: “ Zaposleni u bilo koje vreme ima pravo podneti žalbu Inspektoratu rada za pitanja koja spadaju pod nadležnosti ovog organa” dok član 83 navodi: “ Za kršenje odredba ovog Zakona od strane poslodavca, Inspektorat rada će izricati **kaznene mere** u skladu Zakonom o Inspektoratu rada ”.
37. Član 2, stav 2, pod a), Zakona o Inspektoratu Rada na Kosovu Br. 2002/9, navodi: “Inspektorat rada će nadgledati sprovođenje zakona o radu, uslove rada i zaštitu na posao [...]”, dok član 3, stav 3 ovog zakona navodi: “ U cilju sprovođenja zakona iz svog delokruga, autoritet inspekcije rada koordinira i saraduje sa opštinskim vlastima, poreskom inspekcijom, zdravstvenom inspekcijom i sa drugim nadležnim organima i sa Kosovskom policijom ”.
38. Zakon o Inspektoratu Rada na Kosovu Br. 2002/9, u članu 5, stav 5 navodi: “Inspektori rada u okviru svoje nadležnosti daju pismenu opomenu na uočene nepravilnosti i određuje rok u kome se moraju eliminisati takve nepravilnosti” dok na osnovu Zakona Br. 03/L-017 o izmenama i dopunama Zakona o Inspektoratu Rada Br. 2002/9, član 5 navodi: “ Inspektori rada u okviru svojih nadležnosti napišu putem zvaničnog izveštaja nepoštovanje ili povredu zakonskih odredbi. Inspektor rada rešenjem izriče novčanu kaznu [...] ”.
39. Zakon o Inspektoratu Rada na Kosovu Br. 2002/9, u članu 6, stav 3 navodi: “Protiv odluke Inspektorata Rada kao drugostepeni organ, može se podneti upravni spor nadležnom sudu u roku od 30 dana”, dok stav 4 ovog člana navodi: “ Žalba podneta protiv odluke Inspektora Rada ne odlaže izvršenje odluke”.
40. Član 4, stav 1 Zakona o Obligacionim Odnosima (ZOO) Br. 04/L-077 navodi: “U zasnivanju obligacionih odnosa i ostvarivanju prava i obaveza iz tih odnosa strane su dužne da se pridržavaju **načela savesnosti i poštenja** ”, dok član 6, stav 3 ovog zakona navodi: “Svaki postupak kojim nosilac prava postupa sa jednim i očiglednim ciljem stvaranja štete drugom, se smatra **zloupotrebom prava**”.
41. Član 124, stav 1, ZOO-a, navodi: “Opšti uslovi određeni od strane jednog ugovarača, bilo da su sadržani u formularnom ugovoru bilo da se na njih ugovor poziva, smatraju se posebnom pogodbom utvrđenom među ugovaračima u istom ugovoru, i po pravilu obavezuju kao i ove ”, dok stav 3 ovog člana navodi: “ Opšti uslovi obavezuju ugovornu stranu ako su joj bili poznati ili morali biti poznati u času zaključenja ugovora”.
42. Krivični Zakonik Republike Kosovo Br. 04/L-082, član 221 navodi: “Svako lice koje se **umišljano ne drži zakona** ili kolektivnog ugovora koji se odnosi na zapošljavanje ili prekid radnog odnosa, plate ili druge prihode, dužinu radnog vremena, prekovremenog rada ili preraspodelu radnog vremena, odmor ili odsustvovanje sa rada, ili zaštitu žena, dece i invalida, i time praktično uskrati ili ograniči prava koja su radniku zagarantovana, kazniće se novčano ili kaznom zatvora u trajanju do godinu dana ”.
43. Zakon o Izvršnom Postupku Br. 04/L-139, član 21 navodi: “ Izvršni organ određuje, odnosno sprovodi izvršenje samo na osnovu izvršnog dokumenta (titulus executionis) i pouzdanog dokumenta, ako ovim zakonom nije drugačije predviđeno” dok član 22 navodi: “ Izvršna dokumenta su:
- a. Izvršna odluka suda i izvršno sudsko poravnanje;
 - b. Izvršna odluka doneta u upravnom postupku i akt pomirenja [...]”.

44. Zakon o Nezavisnom Nadzornom Odboru za Civilnu Službu Kosova Br. 03/L-192, član 13, navodi: “ *Odluka Odbora predstavlja pravosnažnu administrativnu odluku i istu izvršava zvaničnik visokog rukovodećeg nivoa ili odgovorno lice institucije koje je donelo prvu odluku u odnosu na stranku. Izvršenje treba da se obavi u roku od petnaest (15) dana od dana prijema odluke*”, dok član 14, istog zakona navodi: “ *Protiv odluke Odbora , nezadovoljna strana koja smatra da odluka Odbora nije zakonita, može pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom, u roku od trideset (30) dana od dana kada joj je uručena odluka. Pokretnaje upravnog spora ne zadržava izvršenje odluke Odbora*”.

Zakonska analiza

45. Ustav kao najviši pravni akt jedne zemlje štiti i garantuje osnovna ljudska prava i slobode, tako da je u interesu funkcionisanja vladavine zakona primena i praktično ostvarivanje ovih prava. Ustavne garancije koje služe zaštititi ljudskog dostojanstva i funkcionisanja vladavine prava. Ustav u članu 21, izričito navodi obaveza svih vlasti da poštuju prava i slobode drugih, stoga ovaj princip je imperativ i mora se poštovati od svih, uključujući GCPM i druge zdravstvene ustanove.
46. Član 49, Ustava u stavu 1 navodi da se **garantuje pravo na rad**, stoga, na osnovu ove činjenice i zbog toga stvoren je širok spektar drugih povezanih zakona i drugih pratećih akata (pod-zakonskih), uključujući uspostavljanje posebnih mehanizama za praćenje sprovođenja ovog zakona. Zakonodavac je predvideo da je kažnjivo nepoštovanje ovog prava i ovu oblast je uredio imperativnim normama *jus cogens*, stoga nepoštovanje ovog prava prema sadašnjem zakonodavstvu na snazi je krivično delo (vidi stav 42).
47. Ombudsman primećuje da u skladu sa članom 53 Ustava, osnovna ljudska prava i sloboda garantovanih ovim Ustavom se tumače u skladu sa sudskim odlukama Evropskog Suda za Ljudska Prava (u daljem tekstu “Evropski sud”). Polazeći od slučajeva Ustavnog Suda Republike Kosovo u slučaju KI 89/13, od 12 marta 2014, vidi se da je podnosilac žalbe sklopio ugovor sa Međunarodnom Aerodromom u Prištini na neodređeno vreme, na radnoj poziciji stjuardesa na zemlji, ali posle godinu dana, njen poslodavac je obavestio o momentalnom prekidu ugovora o radu. Sud je utvrdio da je raskid ugovora o radu je napravljen u suprotnosti sa Uredbom 2001/27, u OZRK, koji je bio na snazi u to vreme, navodeći da se ugovor o radu raskida u slučaju ozbiljnih prekršaja od strane zaposlenog ili nezadovoljavajuće ispunjenja radnih zadataka. Sud je utvrdio da nedostaju takve povrede, a samim tim je zaključio da je poslodavac prekršio član 24 i član 31 Ustava i član 6.1 Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima.
48. U odluci Evropskog Suda u slučaju *Lukendas protiv Slovenije*, od 6 oktobra 2005 (završna odluka od 6 januara 2006), podnosilac predstavke se žalio da raspoloživi pravni lekovi u Sloveniji za pitanja trajanja postupaka, nisu bili efikasni . On se pozvao uglavnom na član 13 Konvencije koji predviđa: “*Svako čija su prava i slobode, priznata ovom konvencijom, narušena ima pravo na pravni lijek pred nacionalnim vlastima, čak i onda kada su povredu ovih prava i sloboda učinila lica u vršenju svoje službene dužnosti*“. Sud nakon razmatranja slučaja je proglasila zahtev prihvatljivom, utvrdio da je došlo do povrede člana 6 stava 1 Konvencije, utvrdio da je došlo do povrede člana 13 Konvencije, kao i utvrdio da pronađeno kršenje potiče

zbog lošeg funkcionisanja zakonodavstva i nacionalne prakse. Slično tome, u slučaju podnosioca žalbe, dostupni pravni lekovi uprkos tome što je utvrđeno da su na njegovoj strani, su se pokazali neefikasni, jer su bili zapostavljeni od strane odgovornih vlasti i nisu vratili pravdu na pravom mestu.

49. Na odlukama Evropskog Suda kod predmeta “*Qufaj co. shpk protiv Albanije*,” od 2 oktobra 2003, i predmet “*Ramadhi i ostali protiv Albanije*”, od 13 novembra 2007 o kršenju prava podnosioca žalbe da imaju pravični sudski postupak, kao rezultat neuspeha odgovornih vlasti da izvršavaju konačne administrativne odluke i konačne sudske odluke, Sud je skrenuo pažnju da izvršenje odluka je sastavni deo “suđenja” u smislu Člana 6 i kašnjenja u izvršenju odluke može da ugrozi suštinu prava na pravični sudski postupak. Evropski Sud napominje da, **bez obzira na to da li smo pred sudskom ili administrativnom odlukom koja je konačna (završna), domaći zakon i Konvencija predviđa da se odluka sprovede inače se krši član 6, stav 1 Konvencije.**
50. U smislu odredbe člana 14 Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima, Ombudsman podseća da je Konvencija navodi da uživanje prava i sloboda predviđenih u Konvenciji trebaju se obezbediti bez diskriminacije po bilo kom osnovu takvog kao što je pol, rasa, boja kože, jezik, vera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, pripadnost nekoj nacionalnoj manjini, imovno stanje, rođenje ili drugi status. U slučaju podnosioca žalbe jasno se vidi da su prve žalbe počele od UPL zbog tvrdnji da su prekršili kriterijume konkursa, jer podnosilac žalbe nije ispunio potrebne kriterijume da bi bio izabran u određenom položaju, jer dolazi iz opštine Dečane. Ombudsman navodi da prema konkursu GCPM-a kandidat za ovu poziciju treba da bude *stalni stanovnik opštine Đakovica* (vidi konkurs GCPM-a br. 233/2013 od 12 aprila 2013 godine, kao i reagiranje UPL-a, gde među tvrdnjama kršenja tačaka konkursa pomenuta je činjenica da *podnosilac žalbe je iz Dečana i odbornik u Skupštini opštine te opštine*. Za potrebe ove primećujemo da se radi o nejednakom tretmanu radnika GCPM-a, između onih koji žive u opštini Đakovica sa onima koji žive u drugim opštinama Kosova, pa se može zaključiti da je ova odredba diskriminatorna.
51. Član 5 Zakona o Radu Br. 03/L u stavu 1, navodi da je diskriminacija zabranjena u zapošljavanju i u profesiji, vezano sa regrutovanje u zaposlenosti, treniranje, promovisanje zapošljavanja, uslove zaposlenja, disciplinske mere **anuliranja ugovora ili drugih pitanja uređena ovim zakonom i drugim važećim zakonima.** Zakon navodi da je poslodavac obavezan da tokom zaposlenja radnika, za isto radno mesto odredi kriterije i jednake mogućnosti, dok odredbe Zakona Protiv Diskriminacije, će se direktno primeniti kada je u pitanju radni odnos sklopljen između zaposlenih i poslodavaca. U ovom slučaju imamo neslaganje volje za prekid ugovora između podnosioca zahteva i GCPM, tako da poslodavac jednostrano i u suprotnosti sa zakonom je odlučio da razreši žaliooca sa radne pozicije izvršnog šefa.
52. Član 70 Zakona o Radu Br. 03/L u stavu 1, navodi slučajeve kada poslodavac može raskinuti ugovor o radu zaposlenom uz perioda najave, onda kada takav prekid je opravdan iz ekonomskih, tehničkih ili organizacijskih razloga, u slučajevima gde zaposleni više nije u stanju da obavlja svoje dužnosti, težim slučajevima lošeg ponašanja zaposlenog, dok stav 3 istog člana, zahteva da poslodavac mora da održi sastanak sa zaposlenom da bi mu objasnio raskid ugovora o radu ili u cilju da mu dostavi upozorenje, dok član 71, stav 1, istog zakona navodi rokove kada poslodavac

može da raskine ugovor o radu na neodređeno vreme, na osnovu člana 70 ovog zakona prema vremenskim intervalima obaveštavanja:

- *od šest (6) meseci do dve (2) godine zaposlenja, trideset (30) kalendarskih dana;*
- *od dve (2) do deset (10) godine zaposlenja, četrdeset i pet (45) kalendarskih dana;*
- *preko deset (10) godine zaposlenja, šesdeset (60) kalendarskih dan.*

Sa analize ovog slučaja se jasno vidi da nedostaju bilo koja od premisa člana 70 da bi mu se raskinuo ugovor podnosiocu žalbe, dakle, Inspektorat Rada kao mehanizam za praćenje implementacije Zakona o Radu je utvrdila da je GCPM prekršio Zakon o Radu.

53. Član 82 Zakona o Radu objašnjava slučajeve zaštite prava radnika, navodeći da zaposleni u bilo koje vreme ima pravo podneti žalbu Inspektoratu rada za pitanja koja spadaju pod nadležnosti ovog organa, dok član 83 navodi situacije kada Inspektori pronalaze kršenje zakonskih odredbi od strane poslodavca, oni (Inspektorat Rada) će izricati **kaznene mere** u skladu sa Zakonom o Inspektoratu rada. Praktično žalilac je postupao u skladu sa zakonom podnošenjem predmeta Inspektorima Rada, koji su pregledali njegov zahtev, doneli su odluku u vezi sa povredama Zakona o Radu, kako u prvom stepenu, tako i u drugom stepenu. Inspektori Rada i IOIR nisu preduzeli nikakvu meru protiv poslodavaca koji je kršio zakon, već su ove njihove akcije ostale samo na nivou zaključaka. Ova akcija Inspektora je izazvala da ovi pravni lekovi ne budu efikasni, stoga podnosilac žalbe je bio primoran da se obrati sudu sa predlogom da na silu izvrši ove konačne administrativne odluke i sud je dozvolio izvršenje .
54. Član 2, stav 2, pod a), Zakona o Inspektoratu Rada na Kosovu Br. 2002/9, navodi nadležnosti autoriteta Inspektorata Rada da nadgleda sprovođenje zakona o radu, radne uslove i zaštitu u radu, dok član 3, stav 3 ovog zakona navodi mogućnosti u cilju implementacije zakona iz svog delokruga, autoritet Inspekcije Rada koordinira akcije i saraduje sa opštinskim vlastima, poreskom inspekcijom, zdravstvenom inspekcijom i sa drugim nadležnim organima i Kosovskom policijom. Ova odredba daje prostor inspektorima kada se suočavaju sa slučajevima nepoštovanja zakona koje Krivičnim zakonom su definisane kao krivična dela mogu da saraduju sa policijom i drugih mehanizmima da bi mogli pokrenuti krivične prijave, ali i pored zakonske mogućnosti za ove akcije, nisu preduzete u slučaju podnosioca žalbe.
55. Zakon o Inspektoratu Rada na Kosovu Br. 2002/9, u članu 5, stav 5 navodi obavezu inspektora rada u okviru svojih nadležnosti da daju pismenu opomenu o uočenoj nepravilnosti i odredi rok u kome mora eliminisati takve nepravilnosti. Uprkos zakonskim mogućnostima i ovlašćenjima koja su na raspolaganju Inspektorima Rada i IOIR-u, oni nisu preduzeli takve mere, ne tražeći od GCPM-a da otklanjanju nepravilnosti kao i nisu delovali u skladu sa Zakonom Br. 03/L-017 o izmenama i dopunama Zakona o Inspektoratu Rada Br. 2002/9, član 5 koji navodi da **Inspektori rada u okviru svojih nadležnosti beleže zvaničnim izveštajem nepoštovanje ili povredu zakonskih odredbi i odlukom izriču novčane kazne.**
56. Zakon o Inspektoratu Rada na Kosovu Br. 2002/9, u članu 6, stav 3 navodi mogućnost da protiv odluke Inspektorata Rada u drugom stepenu, može da se pokrene upravni spor kod nadležnog suda u roku od 30 dana, dok stav 4 ovog člana navodi da **uložena žalba na odluku Inspektorata Rada ne odlaže izvršenje odluke.** Realno, u slučaju žalbe, GCPM je pokrenuo upravni spor, ali nije izvršila

odluke Inspektora i IOIR-a, stvarajući utisak pravne nesigurnosti pred drugim radnicima GCPM-a i šire javnosti percepcijom da GCPM je jača od zakona.

57. Član 4, stav 1 Zakona o Obligacionim Odnosima (ZOO) Br. 04/L-077 ističe da u zasnivanju obligacionih odnosa i ostvarivanju prava i obaveza iz tih odnosa strane su dužne da se pridržavaju **načela savesnosti i poštenja**, dok član 6, stav 3 ovog zakona navodi da svaki postupak kojim nosilac prava postupa sa jednim i očiglednim ciljem stvaranja štete drugom, se smatra **zloupotrebom prava**. Analiziranjem činjenica predstavljene u slučaju podnosioca žalbe moglo bi se zaključiti da se princip savesnosti i poštenja nije sproveden.
58. Član 124, stav 1, i ZOO-a, navodi da Opšti uslovi određeni od strane jednog ugovarača, bilo da su sadržani u formularnom ugovoru, bilo da se na njih ugovor poziva, smatraju se posebnom pogodbom utvrđenom među ugovaračima u istom ugovoru, i po pravilu obavezuju kao i ove, dok stav 3 ovog člana navodi da opšti uslovi obavezuju ugovornu stranu ako su joj bili poznati ili morali biti poznati u času zaključenja ugovora. Iz onoga što je gore navedeno, očigledno je da GCPM kao javna ustanova (poslodavac), koristeći prednost u odnosu na podnosioca žalbe (zaposleni), je postupala suprotno svojih ranijih akcija, poništeći svoju odluku nakon trinaest meseci primene, uprkos prihvaćenih obaveza iz ugovora za tri godine.
59. Krivični Zakonik Republike Kosovo Br. 04/L-082, član 221 navodi da svako lice **koje se umišljano ne drži zakona** ili kolektivnog ugovora koji se odnosi na zapošljavanje ili **prekid radnog odnosa**, plate ili druge prihode, dužinu radnog vremena, prekovremenog rada ili preraspodelu radnog vremena, odmor ili odsustvovanje sa rada ili zaštitu žena, dece i invalida, i time praktično uskrati ili ograniči prava koja su radniku zagarantovana, kazniće se novčano ili kaznom zatvora u trajanju do godinu dana. Ako pažljivo analiziramo ovu zakonsku odredbu i sa okolnosti i dokaza o ovom predmetu, možemo videti da GCPM svesno nije sprovodila zakon (i dalje ne sprovodi), uprkos tome što je utvrđeno kršenje zakona od strane nekoliko nadležnih vlasti i suda koji je dozvolio izvršenje tih odluka.
60. Zakon o Izvršnom Postupku Br. 04/L-139, član 21 navodi da Izvršni organ određuje, odnosno sprovodi izvršenje samo na osnovu izvršnog dokumenta (titulus executionis) i pouzdanog dokumenta, ako ovim zakonom nije drugačije predviđen, dok član 22 navodi da Izvršna dokumenta su: Izvršna odluka suda, izvršno sudsko poravnanje kao i Izvršna odluka doneta u upravnom postupku. Što se tiče pitanja da li je trebalo GCPM izvršiti administrativne odluke o tome nema dileme, ali razlozi zašto nisu sprovedene do sada ove odluke ostavljaju prostora za tumačenje i sumnje da su ovi postupci izvršeni za određene ciljeve.
61. Zakon o Nezavisnom Nadzornom Odboru za Civilnu Službu Kosova Br. 03/L-192, član 13, navodi da Odluka Odbora predstavlja pravosnažnu administrativnu odluku i istu izvršava zvaničnik visokog rukovodećeg nivoa ili odgovorno lice institucije koje je donelo prvu odluku u odnosu na stranku. Zakon ističe da **izvršenje treba da se obavi u roku od petnaest (15) dana od dana prijema odluke**, dok član 14, dozvoljava mogućnost da protiv odluke saveta, nezadovoljna strana koja smatra da odluka Odbora nije zakonita, može pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom, u roku od trideset (30) dana od dana kada joj je uručena odluka, uz primedbu da **pokretanje upravnog spora ne zadržava izvršenje odluke**.

Zaključci Ombudsmana

62. Ombudsman, na osnovu svih prikazanih dokaza i činjenica, kao i relevantnih zakona, koji definišu pravo na rad i obavljanje profesije, zaključuje **da žalba podnosioca žalbe je opravdana i legitimna**. U konkretnom slučaju, **Ombudsman zaključuje da je došlo do povrede osnovnih ljudskih prava i sloboda**, pošto odgovorna lica GCPM-a i Opština Đakovica su postupali suprotno ustavnim principima i zakonodavstva na snazi prekoračujući zvanična ovlašćenja i preduzeli su radnje koje su u suprotnosti sa Ustavom, Evropskom Konvencijom, Zakonom o Radu i drugim aktima koji su analizirani u gornjim stavovima.
63. Ombudsman na osnovu činjenica i okolnosti gore opisanih, smatra da je GCPM donela neosnovanu i nezakonitu odluku o otpuštanju podnosioca žalbe sa pozicije izvršnog šefa Odeljenja Porodične Medicine. Zabrinjavajuće je činjenica da, kao rezultat zanemarivanja odluka NNOCSK i Inspektora Rada i IOIR-a, kao i dozvoljavanja sudskog izvršenja, GCPM nije preduzela nikakve mere da sprovede proceduralne odluke ili pregovaranja ovog pitanja sa podnosiocem žalbe. Ova ne delovanja od strane GCPM-a ostavlja prostora za tumačenje namernog delovanja.. Ombudsman tokom istrage ovog i drugih slučajeva protiv GCPM-a je obavestena da praktično ima i drugih slučajeva kada su Inspektori Rada utvrdili zakonska kršenja od ove institucije i njihove odluke nisu uzete u obzir od GCPM-a, prema tome takvi slučajevi su se desila i ranije.
64. Ombudsman smatra da Inspektori Rada nisu sproveli osnovano materijalno pravo, jer su pronađene zakonska kršenja i nisu izrečene kaznene mere u skladu sa zakonom. One time što se fokusiraju samo na pitanja kršenja procedura je uticalo da ova pravna sredstva (odluke) budu neefikasne i da pravda ne budu postavljena na pravom mestu. Besmisleno je da odluke Inspektorata (u oba stepena) su zaključili kršenja, ne zahtevaju od prestupnika (GCPM) da preduzme neophodne mere da eliminiše kršenja i da nadoknadi oštećenog (podnosioca žalbe), stvarajući uverenje da su ove odluke neprofesionalne. Kao rezultat neefikasnosti, ove konačne administrativne odluke su poslate (od podnosioca žalbe) u izvršnom postupku pred nadležnim sudom, stvarajući dodatne troškove koji su nastali po podnosioca žalbe i oduzimajući mu mnogo vremena. Ombudsman s pravom postavlja pitanje kome su potrebne ove institucije koje imaju pravni mandat nadzora sprovođenja zakona, dok su njihove odluke obavezujuće za strane i one ih ne primenjuju? Ombudsman smatra da takva praksa ignorisanja i tvrdoglavosti od nadležnih organa treba da se zaustave jednom za svagda i oni koji krše zakon treba da se suoči sa posledicama.
65. Ombudsman smatra da odgovorni državni organi za ovaj slučaj nisu uspeali da preduzmu efikasne mere u vezi sa **pozitivnim obavezama**, a to je zaštita prava radnih odnosa, posebno u slučajevima u kojima su ograničena ova prava, dok u konkretnom slučaju zbog neefikasnosti ovih mera sada se suočavaju sa posledicama. Ombudsman smatra da ranije žalbe podnosioca žalbe (ili drugih zaposlenih) podnete protiv GCPM-a, nisu pregledani od strane Komisije za Predodžbe i Žalbe, jer GCPM nije imala takvu komisiju. Na osnovu ove činjenice NNOCSK je zahtevala od opštine da Komisija za Rešavanje Sporova i Žalbi razmatra žalbu br. 332 od 10 juna 2014, obavezujući gradonačelnicu i menadžera osoblja opštine Đakovica da sprovede odluku u roku od 15 dana od dana prijema odluke (vidi stave23). Uprkos tome, vlasti nisu preduzele nikakve mere za uspostavljanje i funkcionisanje ove komisije pri GCPM.

66. Ombudsman smatra da Osnovni sud u Đakovici nije postupio u *postupku summare* tretirajući žalbu podnosioca zahteva kao predmet sa **prioritetom (vidi stav 23) na osnovu člana 475, Zakona o Parničnom Postupku** Br. 03/L-006, koji navodi da u radnim sporovima, posebno prilikom određivanja rokova i zakazivanja sudske sednice, sud će uvek imati u vidu hitnu potrebu za rešavanje sporova iz radnog odnosa.
67. Ombudsman takođe želi da skrene pažnju da u izvršnom postupku OS u Đakovici nije postupio u skladu sa Pravnim Mišljenjem Vrhovnog Suda Republike Kosova Br. 223/2015 od 14 jula 2015 godine, koji je pojasnio nejasnoće u vezi sa članom 72 Zakona o Izvršnom Postupku. Vrhovni Sud konstatuje da verzija zakona na albanskom jeziku ne određuje rok za odlučivanje o prigovoru, dok verzija na engleskom jeziku (član 72, stav 1) navodi da: *“O dostavljenom prigovoru sud odlučuje u roku od 15 dana od dana isporuka prigovora”*. Vrhovni sud kroz ovo Pravno Mišljenje je izrazio stav da osnovni sudovi moraju da odluče o prigovorima podnetim protiv naloga izvršenja izdate od strane organa izvršenja, u roku od 15 dana od dana prijema. To iz razloga da albanska verzija sadrži tehnički propust zakonodavaca. Iz okolnosti slučaja vidi se da GCPM je priložio *prigovor* dana 28 oktobra 2015, ali OS Đakovica nije poštovao uslove u skladu sa ovim Pravnim Mišljenjem i do sada nije završen slučaj podnosioca žalbe u izvršnom postupku (vidi stav 28).
68. Kada je reč o nedostatku saradnje nadležnih organa (GCPM i DZSC) sa IO (vidi stavove 4, 5 i 7), Ombudsman smatra da propust da se obezbedi potpuna dokumentaciju i prikazivanja toka događaja, prema zahtevu IO, je **neustavna akcija i nezakonita radnja**. Ombudsman smatra da onemogućavanje pristupa slučaju podnosioca žalbe je izvršeno sa namerom da se podnosiocu žalbe onemogući efikasna upotrebu pravnih sredstava, dok ova situacija je prevaziđena nakon sastanka predstavnika OI sa gradonačelnicom Đakovice (vidi stavove 8 i 9).
69. Ombudsman podseća da član 132, stav 3 Ustava navodi:
- “Bilo koji drugi organ ili institucija, koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je dužna da odgovori na zahteve Ombudsmana i da mu/joj predstavi sva dokumenta i informacije koje su od njega zatražena u saglasnosti sa zakonom”*,
- Dalje, Zakon o Ombudsmanu br. 05/L-019, u članu 18, stav 6, navodi: *“ Narodni Advokat ima pristup u dosijea i dokumenta svakog autoriteta Republike Kosovo, uključujući i lekarska dosijea za lica lišena slobode, u skladu sa zakonom i može iste da razmatra u vezi slučajeva koji su u razmatranju i prema ovom zakonu, može da zahteva od svakog autoriteta Republike Kosovo i njihovog osoblja da saraduju sa Narodnim Advokatom, obezbeđivši relevantne informacije, obuhvatajući potpunu ili delimičnu kopiju dosijea i dokumenata prema zahtevu Narodnog advokata ”*,
- Član 25, stav 2, Zakona o Ombudsmanu navodi: *“Odbijanje saradnje sa Narodnim Advokatom od strane civilnog službenika, funkcionera ili javnog autoriteta čini razlog da Narodni advokat zatraži od nadležnog organa pokretanje upravnog postupka obuhvatajući i preduzimanje disciplinskih mera do otpuštanja sa posla ili civilne službe, dok stav 3 ovog člana navodi:” U slučaju kada institucija odbije da saraduje ili interveniše u procesu istrage, Narodni advokat ima pravo zahtevati od nadležnog tužilaštva pokretanje zakonske procedure zbog sprečavanja obavljanja službene dužnosti”*.

70. Ombudsman, na osnovu gore rečenog, u skladu sa članom 135, stav 3 Ustava Republike Kosovo “ *Ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere, onda kada primeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa*”. U skladu sa članom 18, stav 1.2 Zakona o Ombudsmanu, Ombudsman “*(...) ima odgovornost da skrene pažnju na slučajeve kada institucije krše ljudska prava i da podnese preporuke da se prekine sa takvim slučajevima (...)*”, kao i da “ *da preporuči [...] donošenje ili izmenu podzakonskih i upravnih akata od strane institucija Republike Kosovo.*” (član 18, stav 1.7).

Stoga, Ombudsman **preporučuje:**

Glavni Centar Porodične Medicine u Đakovici da:

- *U skladu sa ovlaštenjima i nadležnostima koja proizilaze iz zakona, i u saradnji sa svim zavisnim jedinicama, da preduzme hitne mere za sprovođenje odluka Inspektora Rada u slučaju podnosioca žalbe i takve akcije ne-izvršenja odluka da se ne ponavljaju ubuduće.*
- *U skladu sa ovlaštenjima i zakonskim nadležnostima da poveća potrebne kapacitete i da osnuje Komisiju za Predodžbe i Žalbe pri GCPM.*

Gradonačelnici Opštine Đakovica da:

- *U skladu sa ovlaštenjima i zakonskim nadležnostima za povećanje profesionalnih kapaciteta da preduzme sve potrebne radnje da takvi slučajevi nepoštovanja administrativnih odluka IOIR-a i NNOCSK-a se ne ponavljaju ubuduće.*

Ministra Ministarstva Rada i Socijalne Zaštite da:

- *Izdaje pisano uputstvo i da zahteva od svih regionalnih kancelarija Inspektora Rada, uključujući i Izvršni Organ inspektora Rada (IOIR) da je njihova dužnost i zakonska obaveza da prati sprovođenje njihovih odluka, i primenjuju kazne u skladu sa zakonom, kada su suočeni sa kršenjem prava iz radnog odnosa.*
- *U skladu sa ovlaštenjima i zakonskim nadležnostima za izgradnju kapaciteta neophodnih u okviru saradnje sa Policijom Kosova, kada se suoče sa eventualnim slučajevima kršenja radnih odnosa koji prema Krivičnom Zakoniku se smatra kao krivično delo da prijavljuje vlastima gonjenja.*

Predsedniku Osnovnog Suda u Đakovici da:

- *U skladu sa ovlaštenjima i zakonskim nadležnostima u slučaju sporova iz radnog odnosa da postupa hitno, u skladu sa članom 475 Zakona o Izvršnom Postupku, dok kod postupaka izvršenja odluka IOIR i NNOCSK na osnovu prigovora, sud da deluje u okviru zakonskih rokova na osnovu pravnog mišljenja Vrhovnog Suda Republike Kosovo br. 223/2015 od 14 jula 2015.*

U skladu sa članom 132, stav 3 Ustava Republike Kosovo (“Bilo koji drugi organ ili institucija, koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je dužna da odgovori na zahteve Ombudsmana i da mu/joj predstavi sva dokumenta i informacije koje su od njega zatražena u saglasnosti sa zakonom”) i člana 28 Zakona Br. 05/L-019 o Ombudsmanu (“Autoriteti, kojima je Narodni Advokat uputio preporuke, zahtev ili predlog za preduzimanje konkretnih mera, . . . treba da odgovore u roku od trideset (30) dana. Odgovor treba da sadrži razloge u pisanoj formi o preduzetim radnjama u vezi navedenog pitanja”), ljubazno vas molimo da nas informišete o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman