



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

IZVEŠTAJ

OMBUDSMANA

P. nr. 1242/2024

u vezi sa nesprovođenjem Presude A.nr.70/2023 Osnovnog suda u Prištini – Odeljenje za administrativna pitanja, od 8.4.2024. godine, koju je Apelacioni sud potvrdio Presudom AA.nr.557/2024, od 24. novembra 2025. godine.

Upućen: Gđi. Malsore Gashi Bajraktari, predsednica Veća Nadzornog odbora civilne službe Kosova

Priština, 22. april 2026.

Svrha izveštaja

Svrha ovog izveštaja je da skrene pažnju Nezavisnog nadzornog odboru civilne službe Kosova (u daljem tekstu: Odbor) u vezi sa potrebom da se preduzmu odgovarajuće mere za sprovođenje, bez daljeg odlaganja, Presude A.nr. 70/2023 Osnovnog suda u Prištini – Odeljenje za administrativna pitanja, od 8.4.2024.

Ovaj izveštaj se zasniva na žalbi g. V.H i ostalih (u daljem tekstu: žalioци) i zasniva se na činjenicama i dokazima žalioца, kao i na spisima predmeta koje poseduje Ombudsman, u vezi sa nesprovođenjem Presude A.nr. 70/2023 Osnovnog suda u Prištini – Odeljenje za administrativna pitanja, od 8.4.2024. Žalioци su javni službenici Kosovske agencije za privatizaciju.

Zakonski osnov

Prema zakonu br. 05/L-019 o Narodnom advokatu, Ombudsman, između ostalog, ima sledeće nadležnosti i odgovornosti:

- „Narodni Advokat ima nadležnost da obavi istragu bilo da bi odgovorio na podnetu žalbu ili samoinicijativno (*ex officio*), ako iz nalaza, dokaza i podnetih činjenica u podnesku ili iz stečenih saznanja na drugi način, ima osnova da proizilazi da su od strane vlasti kršena ljudska prava i slobode, utvrđene Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima.“ (Član 16., st. 4.).
- „Narodni Advokat može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema.“ (Član 16., st. 8.).
- „Da istraži navedena kršenja ljudskih prava i diskriminatorno delovanje i da se angažuje za njihovo rešavanje.“ (Član 18., st. 1., tač. 1.).
- „Da skrene pažnju na slučajeve kada institucije krše ljudska prava i da podnese preporuke da se prekine sa takvim slučajevima, a kada je to neophodno da izrazi svoje mišljenje o stavovima i reagovanju odgovarajućih autoriteta u vezi takvih slučajeva.“ (Član 18., st. 1., tač. 2.).
- „Da obelodani ljudska prava i napore za borbu protiv svih oblika diskriminacije pomoću podizanja svesti, naročito preko informisanja i edukacije, a i preko medija.“ (Član 18., st. 1., tač. 4.).
- „Da preporučuje Vladi, Skupštinu i druge nadležne institucije Republike Kosovo o pitanjima koje se odnose na unapređivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i nediskriminacije.“ (Član 18., st. 1., tač. 5.).
- „Da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje.“ (Član 18., st. 1., tač. 6.).
- „Da preporuči donošenje novih zakona u Skupštini, izmene zakona koji su na snazi i donošenje ili izmene podzakonskih i upravnih akata od strane institucija Republike Kosovo.“ (Član 18., st. 1., tač. 7.).

- „da pripremi godišnje, periodične i druge izveštaje o stanju osnovnih ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i diskriminacije i da obavlja istraživanje o pitanjima osnovnih ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i diskriminacije u Republici Kosovo.“ (Član 18., st. 1., tač. 8.).
- „Da preporuči Skupštini usklađivanje zakonodavstva sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima i slobodama kao i njihovu efektivnu primenu.“ (Član 18., st. 1., tač. 9.).

Upućivanjem ovog izveštaja nadležnim institucijama, Ombudsman namerava da izvrši ove zakonske obaveze.

Opis slučaja

Na osnovu dokumentacije i informacija kojima raspolaže Ombudsman, činjenice se mogu sažeti na sledeći način:

1. Dana 29. oktobra 2021. godine, Odbor direktora KAP-a (u daljem tekstu: KAP) usvojio je Odluku Nr. Ref. BD-153/9, kojom je usvojena Uredba o platama, kojom se smanjuju plate javnih službenika KAP-a. Javni službenici KAP-a, na koje se odnosi ova Odluka, podneli su kolektivnu žalbu Nezavisnom nadzornom odboru civilne službe Kosova (u daljem tekstu: Odbor).
2. Žalioci, zaposleni u KAP, podneli su žalbu u Odbor, protiv Odluke Nr. Ref.BD-153/9, od 29.10.2021. godine, Odbora direktora KAP-a.
3. Odbor je 15. decembra 2022. godine Odlukom Nr. A.nr. 1167/2021, odbacio žalbu javnih službenika KAP-a.
4. Dana 13. januara 2023. godine, žalinci su podneli tužbu Osnovnom sudu u Prištini (OSP) tražeći da sud poništi odluku donesenu tužbom, odnosno odloži izvršenje iste, do konačne odluke suda. Dana 23.1.2023. godine, žalinci su popunili tužbu.
5. Dana 10. februara 2023. godine, OSP, kroz Presudu Nr. A.nr. 70/2023, utvrdio da je Odluka Nr. A.nr. 1167/2021 Odbora, od 15. decembra 2022. godine, bila je nezakonita i obavezala je da razmotri žalbu javnih službenika. Takođe, ovaj sud je odbacio predlog da se odloži sprovođenje Odluke Odbora, naglašavajući da je sprovođenje zakonskih mera obavezno za sve strane. Odbor je podneo žalbu Apelacionom sudu protiv Presude OSP-a.
6. Dana 24. novembra 2025. godine, Apelacioni sud je doneo Odluku (Presuda AA.nr.557/2024), kojom je potvrdila Presudu A.nr.70/2023 Osnovnog suda u Prištini – Odeljenje za administrativna pitanja, od 8.4.2024. godine.
7. Odbor je 28. januara 2026. godine doneo Rešenje, kojim je obustavio administrativni postupak u predmetu A.nr. 1167/2021.
8. Dana 10. februara 2026. godine, žalilac je podneo zahtev za ponovno razmatranje Odluke o suspenziji A.nr. 567/2024, od 28.1.2026.
9. Dana 11. februara 2026. godine, žalilac je obavestio Ombudsmana o okolnostima slučaja.

Zakonski instrumenti koji se primenjuju u Republici Kosovo

10. Član 7. Ustava [Vrednosti], stav 1., propisuje: „*Ustavni red Republike Kosovo se zasniva na načela slobode, mira, demokratije, jednakosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda vladavine zakona, nediskriminacije, imovinskog prava, zaštite sredine, društvenog prava, pluralizma, podjele državne vlasti i tržišne privreda.*“
11. Član 31. Ustava [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], stav 1., propisuje: „*Svakome se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih nadležnosti.*“
12. Član 54. Ustava [Sudska zaštita prava] kaže: „*Svako ima pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava koje je garantovano ovim Ustavom ili zakonom, kao i pravo na efikasne pravne mere ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno.*“
13. Član 22. Ustava, koji navodi međunarodne instrumente za ljudska prava: „*Direktno se primenjuju na teritoriji Republike Kosovo i imaju premoć, u slučaju konflikta, nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija.*“ Među ovim međunarodnim instrumentima, Ombudsman izdvaja Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih ljudskih sloboda i njene protokole (EKLJP).
14. Član 53. Ustava propisuje: „*Osnovna prava i slobode zagarrantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava.*“
15. Član 6. EKLJP-a [Pravo na pravično suđenje], stav 1., predviđa: „*Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona.*“
16. Član 13. Evropske konvencije o ljudskim pravima kaže: „*Svako kome su povređena prava i slobode predviđeni u ovoj Konvenciji ima pravo na delotvoran pravni lek pred nacionalnim vlastima, bez obzira jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu.*“
17. Član 6., stav 2. Zakona br. 06/L-054 o sudovima, propisuje: „*2. Sudske odluke su obavezujuće za sva fizička i pravna lica.*“
18. Članom 85. Zakona br. 05/L-031 o opštoj administrativnoj proceduri, propisano je „*1. Kada javni organ, koji sprovodi postupak, naiđe na neko pitanje čije je rešavanje preduslov za rešavanje glavnog pitanja i koje čini nezavisno pravno pitanje (u nastavku: “prethodno pitanje”), za čije rešavanje je nadležan neki sud ili drugi organ, javni organ koji vodi postupak, obustavlja glavno pitanje, dok prethodno pitanje ne bude rešeno a o razlogu obustave upoznaje stranku. [...]*“

Analiza i procena Ombudsmana

19. Procene i konstatacije Ombudsmana u vezi sa ovim pitanjem zasnivaju se na pravima zagarrantovanim Ustavom Republike Kosovo, zakonima, Evropskom konvencijom za zaštitu osnovnih prava i sloboda i njenim protokolima, kao i sudskom praksom Evropskog suda za

ljudska prava.

20. U vezi sa tim, Ombudsman naglašava da izvršenje konačne i izvršne odluke treba smatrati sastavnim i neodvojivim delom „suđenja“ u svrhu prava na nepristrasno suđenje i treba ga sprovesti u razumnom roku. Ova obaveza pripada državi i preterano odugovlačenje u sprovođenju konačne i izvršne odluke, ili ne preduzimanje mera za njeno sprovođenje, predstavlja kršenje prava na nepristrasno suđenje i prava na delotvornu reparaciju.
21. Ombudsman podseća da je Nezavisni nadzorni odbor civilne službe Kosova (u daljem tekstu: Odbor) nezavisna ustavna institucija, koja obezbeđuje poštovanje pravila i principa kojima se uređuje civilna služba u Republici Kosovo.
22. Ombudsman je uočio da, uprkos činjenici da je Apelacioni sud obavezao Odbor da, u roku od trideset (30) dana, u ponovljenom postupku, postupi u skladu sa primedbama datim u Presudi AA.nr. 557/2024 i, nakon otklanjanja pomenutih nedostataka, da donese pravičnu i zakonom zasnovanu odluku, naglašavajući da su pomenute primedbe obavezujuće za tuženi organ, u ovom konkretnom slučaju za Odbor, ovu odluku Odbor nije sprovodio.
23. Štaviše, bez obzira na Presudu AA.nr.557/2024, Odbor je Rešenjem A.nr.567/2024, od 28.1.2026. godine, odlučio da obustavi upravni postupak, pozivajući se na postojanje „preliminarnog pitanja“.
24. Ombudsman je istakao da Zakon br. 05/L-031 o opštoj administrativnoj proceduri, član 85. stav 1., omogućava obustavu postupka kada postoji prethodno pitanje, čije je rešavanje preduslov za donošenje odluke u glavnom pitanju i za koji je nadležan sud ili drugi organ. Međutim, u tumačenju ovog člana, Ombudsman naglašava da preliminarno pitanje mora biti pravno nezavisno od glavnog pitanja i da mora postojati direktna kauzalna veza, odnosno odluka u preliminarnom pitanju je logičan uslov za odluku u glavnom pitanju.
25. U konkretnom slučaju, pravno pitanje je dobilo konačni epilog kroz Presudu Osnovnog suda u Prištini – Odeljenje za administrativna pitanja (A.nr. 70/2023, od 8.4.2024) i Presudu Apelacionog suda Kosova – Odeljenje za administrativna pitanja (AA.nr. 557/2024, od 12.11.2025). Ove presude su konačne i izvršne i, kao takve, isključuju svaku pravnu mogućnost postojanja preliminarnog slučaja. Ostali sudski slučajevi, sa drugim strankama i različitim činjeničnim ili proceduralnim okolnostima, ne mogu se koristiti kao osnova za obustavu izvršenja konačne presude. Kada presuda postane konačna, onda više nije bilo „preliminarnog slučaja“, već je slučaj konačno odlučan.
26. Postojanje drugih prvostepenih presuda sa različitim sadržajem, koje su u žalbenom postupku, ne pretvara slučaj koji je već odlučan u „preliminarni“. Naprotiv, to je stvar jedinstvene sudske prakse, slučaj koji se rešava putem sudskih mehanizama, kao što su Apelacioni sud ili eventualno Vrhovni sud, ali ne i kroz administrativnu suspenziju.
27. Zakon br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru civilne službe (izmenjen i dopunjen Zakonom br. 08/L-180) definiše ovlašćenja Odbora, uključujući i razmatranje žalbi civilnih službenika. Član 18., stav 1., stav 1.9, daje mu ovlašćenje da donosi odluke u okviru mandata, ali ne i nadležnost da proceni ili suspenduje efekat konačnih presuda. Odbor je administrativni

organ sa kvazi-sudskom funkcijom, ali to nije instanca iznad sudova. Svako tumačenje koje bi mu dalo pravo da suspenduje slučaj odlučен konačnom presudom bilo bi u suprotnosti sa principom podele vlasti.

28. Ombudsman je podsetio da, na osnovu Zakona br. 06 / L-054 o sudovima, sudovi vrše sudsku vlast i konačne presude su obavezujuće za sve javne organe. Princip *pravne sigurnosti* znači da slučaj o kojem je odlučeno pravomoćnom presudom ne može biti doveden u pitanje od strane upravnog organa, niti suspendovan kako bi se izbeglo njegovo izvršenje ili izvršenje. Odeljenje za administrativna pitanja Osnovnog suda i Apelacioni sud nadležni su za ispitivanje zakonitosti upravnih akata. Njihove odluke, kada su konačne, stvaraju obavezujući efekat ne samo između stranaka, već i za upravu u odnosu na isti pravni objekt.
29. U vezi sa tim, Ombudsman ističe da ne bi imalo smisla da zakonski sistem dozvoli da konačna sudska odluka ostane neefikasna na štetu žalioca. Stoga, nesprovođenje sudskih odluka proizvodi efekte, koji dovode do situacija koje nisu u skladu sa principom vladavine zakona, principom koji su autoriteti Republike Kosovo dužni da poštuju.¹
30. Prava vezana za nepristrasno suđenje ostala bi samo iluzija ako konačna odluka suda ili tribunala, uključujući i upravne odluke, nije dozvoljeno da se sprovede (*Czernin protiv Češke Republike*).²
31. Pored slučajeva odlaganja sudskog postupka, ESLJP je utvrdio da odlaganje izvršenja odluke nakon što je donesena može predstavljati i povredu prava na suđenje u razumnom roku, zagarantovanog članom 6. EKLJP-a. Na primer, ESLJP je utvrdio: „*Pravo na suđenje zagarantovano članom 6. bilo bi iluzorno ako bi pravni sistem države dozvolio da konačna i punosnažna sudska odluka ostane neefikasna, na štetu jedne strane.*“ Takođe se navodi: „*Efikasan pristup sudu uključuje pravo da se sudska odluka izvrši bez nepotrebnog odlaganja.*“³
32. Ombudsman podseća da nadležni autoriteti imaju pozitivnu obavezu da organizuju sistem za sprovođenje odluka, koji je efikasan i u zakonskom i u praktičnom smislu, čime se obezbeđuje njihovo sprovođenje bez nepotrebnog odlaganja (vidi *Pecev protiv Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, br. 21839/03, 6. novembar 2008*).
33. Što se tiče primenljivosti člana 13., Ombudsman podseća da je ESLJP je u više navrata naglasio da duga kašnjenja u sprovođenju pravde u odnosu na stranke u sporu, koji nemaju efikasan pravni lek, predstavljaju pretnju vladavini prava u domaćem pravnom poretku (vidi Presudu u slučaju *Bottazi protiv Italija*, od 28. jula 1999, i Presuda u slučaju *Di Mauro protiv Italije*, od 28. jula 1999).

¹ Član 7., stav 1., Ustava Republike Kosovo, i vidi slučaj ESLJP, *Romashov protiv Ukrajine*, br. 67534/01, Presuda od 25. jula 2004.

² Saopštenje EKLJP-a 823/1998, KB Dok CCPR/C/83/D/823/1998 (2005), stav 7.5.

³ Vidi Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine, ESLJP, Prijava br. 40450/04, 15. oktobar 2009, st. 51, pozivajući se na Hornsby v. Greece, ESLJP, Prijava br. 18357/91, 19. mart 1997, st. 40 i Immobiliare saffi v. Italy, Prijava br. 22774/93, st. 66.

34. Ombudsman smatra da bi *efikasan pravni lek*, sa stanovišta člana 13. EKLJP-a, trebalo da bude u stanju da spreči navodno kršenje ili njegovo ne nastavljanje.
35. Ombudsman naglašava da je pravo na efikasna pravna sredstva zagantovano Ustavom i domaćim zakonima, stoga bi to pravo trebalo da praktično primenjuju i poštuju svi, uključujući i Odbor.

Konstatacije

36. Na osnovu gore navedene procene, Ombudsman smatra da obustava postupka od strane Odbora, Rešenjem A.nr. 567/2024, u okolnostima kada postoji konačna i obavezujuća Presuda, predstavlja radnju suprotnu principu *pravne sigurnosti* i obavezi za efikasno izvršenje sudskih odluka.
37. Nesprovođenje Presude AA.nr. 557/2024 Apelacionog suda, kao i dalja obustava postupka, pozivajući se na „preliminarni slučaj“ koji u suštini ne ispunjava kriterijume člana 85. Zakona br. 05/L-031 o opštoj administrativnoj proceduri, krši pravo na nepristrasno suđenje i na efikasan pravni lek, zagantovan Ustavom i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.
38. Shodno tome, Ombudsman ocenjuje da postupanje Odbora nije u skladu sa zakonskim i ustavnim obavezama za sprovođenje konačnih sudskih odluka i za obezbeđivanje efikasnog pravnog leka za stranke.

Stoga, Ombudsman, u skladu sa članom 135., stav 3., Ustava Republike Kosovo („[...] Ombudsman 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”) i člana 16., stav 4. Zakona o Ombudsmanu („Narodni Advokat ima nadležnost da obavi istragu bilo da bi odgovorio na podnetu žalbu ili samoinicijativno (*ex officio*), ako iz nalaza, dokaza i podnetih činjenica u podnesku ili iz stečenih saznanja na drugi način, ima osnova da proizilazi da su od strane vlasti kršena ljudska prava i slobode, utvrđene Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima“), kao i na osnovu gore navedene zakonske analize, u svojstvu preporučioa, pozivajući se na gore navedene argumente,

PREPORUČUJE

Nezavisnom nadzornom odboru civilne službe Kosova:

- Da sprovede u potpunosti i bez daljeg odlaganja Presudu AA. nr. 557/2024 Apelacionog suda, poštujući njen obavezujući karakter za organe uprave, u skladu sa principom pravne sigurnosti i odredbama Zakona br. 06/L-054 o sudovima.

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 članom 28. Zakona o Narodnom advokatu („*Autoriteti, kojima je Narodni Advokat uputio preporuke, zahtev ili predlog za preduzimanje konkretnih mera, uključujući i disciplinske mere, treba da odgovore u roku od trideset (30) dana. Odgovor treba da sadrži razloge u pisanoj formi o preduzetim radnjama u vezi navedenog pitanja.*“), molimo vas da nas informišete o preduzetim radnjama u vezi sa ovim pitanjem.

S poštovanjem,

Naim Qelaj
Ombudsman