



REPUBLIKA E KOSOVËS
REPUBLIKA KOSOVA – REPUBLIC OF KOSOVO
GJYKATA SUPREME E KOSOVËS
VRHOVNI SUD KOSOVA – SUPREME COURT OF KOSOVO

Vrhovni sud Republike Kosovo je na generalnoj sednici održanoj dana 27.2.2023. godine, na osnovu člana 26 stav 1 tačka 1.4 Zakona o sudovima, jednoglasno doneo sledeće

PRAVNO MIŠLJENJE

o važećem zakonu, statusu javnih službenika: direktora, zamenika direktora i sekretara osnovnih i srednjih škola, kao i o predmetnoj nadležnosti sudova

- I. U sporovima iz radnog odnosa za kategorije zaposlenih u javnim službama: direktora, zamenika direktora i sekretara osnovnih i srednjih škola, nastalih nakon 9.jula 2020.godine, primenjuju se odredbe Zakona o javnim službenicima (Sl. List Republike Kosovo, br.8/11, mars 2019) i odredbe Zakona o radu (Sl.List Republike Kosovo, godina V/br.90,od 1.12.2010.).

- II. Direktori, zamenici direktora i sekretari osnovnih i srednjih škola su službenici javnih službi i za ovu kategoriju zapolenih se u sporovima o radnom odnosu primenjuju odredbe Zakona o radu, osim ako posebnim zakonom izričito nije drugačije određeno i sudi se po pravilima parničnog postupka.

Obrazloženje pravnog mišljenja

Vrhovni sud Kosova je u svojoj sudskoj praksi, prilikom ocene zakonitosti odluka nižestepenih sudova, utvrdio nejedinstvenu praksu u radnim odnosima, za kategoriju zaposlenih na osnovu Zakona o javnim službenicima, i to: direktori, zamenici direktora i sekretari osnovnih i srednjih škola. Ovakva nejedinstvena praksa nižestepenih sudova se uglavnom odnosi na važeći zakon,

status javnih službenika: direktora, zamenika direktora i sekretara osnovnih i srednjih škola, kao i na predmetnu nadležnost sudova.

Vrhovni sud Kosova, iz svoje prakse, ali i iz stalnih zahteva koje dobija od sudova i sudija, sa interesovanjem ocenjuje standardizaciju sudske prakse, rešavanje predmeta u vezi sa važećim zakonom, status javnih službenika: direktora, zamenika direktora i sekretara osnovnih i srednjih škola, kao i predmetnu nadležnost sudova kroz pravnog mišljenja.

Nadležnost Vrhovnog suda Kosova, za izdavanje pravnog upšutstva u slučajevima kada postoji nejedinstvena praksa sprovođenja zakona od strane redovnih sudova, ili izazovi u primeni i tumačenju zakonskih odredbi, utvrđena je Zakonom o sudovima. Član 27 ovog zakona definiše da Vrhovni Sud može sazvati generalnu sednicu svih svojih sudija za donošenje principijelnih stavova, pravnih mišljenja i uputstava sa ciljem ujednačavanja sudske prakse, dok potreba da se ovo pitanje reši kroz pravno mišljenje, proistekla je kao predlog Apelacionog suda Kosova i kao zaključak Vrhovnog suda Kosova, nakon razmatranja, analize i ocene značajnog broja sudskeh odluka o gore istaknutom pitanju, kao i iz zahteva, pitanja ili sugestija redovnih sudova ili sudija

Osnovni sud Kosova je ocenio da će donošenje ovog pravnog mišljenja doprineti na prvom mestu ujednačavanju sudske prakse, postavljanju standarda zakonitosti u donošenju sudskeh odluka po pitanju koje se odnosi na važeći zakon, status javnih službenika: direktora, zamenika direktora i sekretara osnovnih i srednjih škola, kao i predmetnu nadležnost sudova, si dhe kompetencënlendore të gjykatave, efikasitetit, učinak sudija i poverenje javnosti u sudove. To stoga jer se standardizacijom sudske prakse utiče na zakonitost odlučivanja, efikasnost i poverenje javnosti u sudove.

Predmet ovog pravnog mišljenja su gotovo sve situacije iz zahteva o važećem zakonu, statusu javnih funkcionera: direktora, zamenika direktora i sekretara osnovnih i srednjih škola, kao i predmetnoj nadležnosti sudova.

Obrazloženje ovog pravnog mišljenja sledi hronologiju obrađenih pitanja prema podeli na tačke.

Obrazloženje tačke I (jedan) pravnog mišljenja - to je standard građanskog prava da će materijalno pravo važiti u određeno vreme i na određenoj teritoriji. U tom kontekstu utvrđuje se i primena odredaba Zakona o javnim službenicima i odredaba Zakona o radu, uzimajući za osnov vreme kada su nastali sporovi iz radnih odnosa za kategorije zaposlenih u javnim službama: direktori, zamenici direktora i sekretara osnovnih i srednjih škola.

U praksi se pojavila kao dilema i u pojedinim slučajevima je pogrešno primenjena odredba zakona, koji se nije mogao primeniti nakon stupanja na snagu Zakona o javnim službenicima, u sporovima iz radnog odnosa u vezi sa važećim zakonom, statusom javnih funkcionera: direktora, zamenika direktora i sekretara osnovnih i srednjih škola, kao i predmetnoj nadležnosti sudova. Čini se da su u nekim slučajevima ove situacije stvorile dilemu koji zakon treba primeniti.

Vrhovni sud Kosova, nakon razmatranja i ocene predmeta iz svoje prakse, ali i po principu za primenu materijalnog prava kroz ovo pravno mišljenje, u tački I (jedan) ovog mišljenja ističe da za sve sporove iz radnog odnosa za ove kategorije zaposlenih u javnim službama: direktora, zamenika direktora kao i sekretara osnovnih i srednjih škola (koji su tretirani ovim pravnim mišljenjem) koji su nastali posle 09.07.2020. primenjuju se odredbe Zakona o javnim službenicima, (Službeni list Republike Kosovo, br.8/11.03.2019, Priština), kao i odredbe Zakona o radu, (Službeni list Republike Kosovo, godina V/br. 90, od 01.12.2010). Republike Kosovo, /br.8/11.03.2019, Priština), kao i odredbe Zakona o radu, (Službeni list Republike Kosovo, godina V/br.90, od 01.12.2010).

Obrazloženje tačke II (dva) pravnog mišljenja - je u vezi sa obrazloženjem iz tačke I (jedan) ovog pravnog mišljenja, osim što se u ovom slučaju tačka II (dva) odnosi na sporove iz radnog odnosa, koji se odnose na status javnih funkcionera: direktora, zamenika direktora i sekretara osnovnih i srednjih škola , kao i predmetnu nadležnost sudova, koji su nastali nakon stupanja na snagu Zakona o javnim službenicima.

U praksi se pojavila kao dilema da li se u vezi sa pravnim statusom zaposlenih u javnim službama, kao što su: direktori, zamenici direktora i sekretari osnovnih i srednjih škola, treba primenjivati odredbe Zakona o radu i da li se sporovi pokrenuti u суду trebaju rešavati u Opštem departmanu – Građanskoj diviziji, po pravilima parničnog postupka ili u Departamanu za upravne poslove, po pravilima upravnog konflikta i u nekim slučajevima su pogrešno primenjene odredbe Zakona o javnim službenicima.

Stav Vrhovnog suda Kosova podržava koncept da u sporovima iz radnog odnosa: direktori, zamenici direktora i sekretari osnovnih i srednjih škola, jesu zaposleni u javnim službama i za ove kategorije zaposlenih u javnim službama se primenjuju odredbe Zakona o radu, osim ako posebnim zakonom izričito nije drugačije određeno, koji se rešavaju po pravilima parničnog postupka, iz razloga što:

Članom 2 stav 1 Zakona o javnim službenicima, br.06/L-114, utvrđeno je da: "Ovaj Zakon reguliše pravni odnos između države i javnih službenika", i u stavu 2 ovog člana je utvrđeno da " Javni službenici su: 2.1.službenik u državnoj službi (u daljem tekstu: državni službenici); 2.2. službenik javnih službi; 2.3. službenik kabinetra; i 2.4. Administrativni službenik za podršku. U stavu 4 ovog člana je utvrđeno da "službenik javne službe - je osoblje visokog rukovodećeg nivoa, rukovodilac stručne i interne službe u administraciji javnih službi, deo su državne uprave ili u upravljanju javnim službama, deo opštine koji pružaju neposredne usluge za građane u oblasti obrazovanja, zdravstva, kulture, umetnosti kao i druge slične javne usluge".

Članom 24 ovog zakona je utvrđeno da: " Javni službenik ima pravo da bude informisan o pokretanju bilo koje procedure i o bilo kojem odlučivanju u vezi sa njegovim/njenim radnim odnosom", u stavu 2 ovog člana utvrđeno je da "Javni službenik ima pravo na pristup svom dosijeu i da zahteva izmene i dopune svojih podataka", dok u stavu 3 je utvrđeno da" Državni službenik ima pravo da podnese žalbu direktno u NNODS u vezi sa bilo kojom akcijom ili propustom gde se krše njegova/njena prava i zakoniti interesи koji proističu iz radnog odnosa državne službe u

skladu sa zakonom. Pravo na žalbu NNODS-u je takođe priznato svakom kandidatu u proceduri prijema u državnu službu. Nakon što se iscrpi pravo na žalbu pred NNODS, može se pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom za upravna pitanja” i u stavu 4 je utvrđeno da “ Službenik javnih službi” i administrativni službenik za podršku imaju pravo na žalbu prema ovom Zakonu kod poslodavca, a zatim da pokrenu administrativni spor pri nadležnom sudu”.

U članu 64 stav 1 ovog zakona je utvrđeno da “. Osim ako je drugačije precizirano u ovom delu zakona, radni odnos službenika javnih službi je regulisan odredbama Zakona o radu”.

U člani 74 ovog zakona je utvrđeno da “Službenik javnih službi može da podnese žalbu poslodavcu kada smatra da su povređena njegova/njena radna prava. Pravo na žalbu takođe važi i za kandidate u postupku nadmetanja na konkursu”. U stavu 2 ovog zakona je utvrđeno da “Žalbu treba podneti petnaest (15) dana od obaveštenja o odluci”. Stav 3 utvrđuje da “ Razmatranje žalbi je pod nadležnošću Komisije za žalbe. Komisija za žalbe se osniva: 3.1. u svakoj upravi institucija javne službe; 3.2. u svakom ministarstvu za jedinicu za upravu javnih usluga pod nadležnošću državne uprave i 3.3. u svakoj opštini za zaposlene u jedinicama za upravu javnih usluga u okviru nadležnosti opštine”. U stavu 4 navedenog člana je utvrđeno da “Žalba se razmatra u roku od petnaest (15) dana od podnošenja”, dok u stavu 5 je utvrđeno da “ Podnositelj žalbe, ukoliko nije zadovoljan odlukom žalbenog tela ili u slučaju da ne dobije odgovor u roku utvrđenom u skladu sa stavom 4 ovog člana, u periodu od narednih petnaest (15) dana može da pokrene radni spor pred nadležni sudom” i u stavu 6 utvrđuje da “ Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom, usvaja pravila za osnivanje i za radnu proceduru Komisije za žalbe”.

Članom 35 stav 1 Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju u Republici Kosovo br. 04/l-32, propisano je da “Direktori i zamenici direktora obrazovnih institucija, nastavnici, asistenti nastavnika i instruktori biraju se putem javnog oglasa na osnovu ličnih kvalifikacija i bez ikakve direktnе ili indirektnе diskriminacije iz stvarnih ili pretpostavljenih razloga po osnovu pola, rase, bračnog stanja, etničke pripadnosti, telesnog nedostatka, materijalnog stanja, mesta rođenja, političkih ili filozofskih stavova ili drugih razloga”.

Tumačenjem navedenih zakonskih odredbi jasno proizilazi da su direktori, zamenici direktora i sekretari osnovnih i srednjih škola, zaposleni u javnim službama i u sporovima iz radnih odnosa za ovu kategoriju zaposlenih u javnim službama, primenjuju se odredbe Zakona o radu, osim osim ako posebnim zakonom izričito nije drugačije određeno, koji se rešavaju po pravilima parničnog postupka, iz razloga što ova kategorija zaposlenih u javnim službama nemaju status državnih službenika, već su oni po Zakonu o javnim službenicima imenovani sa novim pravnim statusom „Službenik javnih službi“ kao i da je radni odnos za ove kategorije regulisan Zakonom o javnim službenicima, za ostala pitanja ovaj zakon se poziva na Zakon o radu i rešavanje sporova iz radnih odnosa za ovu kategoriju i odlučivanje pada na nadležnost suda –Opšti departman – Građanska divizija, koji se sude po pravilima parničnog postupka i da se u odnosu na ove kategorije zaposlenih u javne službe, ne mogu pokrenuti upravni spor kako je definisano članom 15 stav 1 tačka 1.1 Zakona o upravnim sporovima, koji definiše da “Upravni spor se ne može voditi protiv

akata donesenih u stvarima u kojima je sudska zaštita obezbedjena van upravnog spora”, kao i članom 74 stav 5 Zakona o javnim službenicima, kako je gore navedeno.

Za ovakav zaključak, ovaj sud je uzeo kao osnov činjenicu da ukoliko se pozovemo na članove 64. i 74. i druge iz V dela Zakona o državnim službenicima, proizilazi da se pravni režim zaposlenih u javnim službama u pogledu odnosa zapošljavanja, uređuje Zakonom o radu, osim ako nije drugačije predviđeno Zakonom o javnim službenicima, ili nekim posebnim zakonom koji može predvideti drugačija pravila tim zakonom, ali samo u skladu sa načelima iz člana 6. i 7. ovog zakona. Takođe, prema članu 74. ovog zakona, pravna zaštita povređenih prava iz radnog odnosa i postupak po žalbi u organu za zapošljavanje, zatim pokretanje sudskog postupka, ako službenik javne službe nije zadovoljan odlukom žalebnog organa, može pokrenuti radni spor kod nadležnog suda u roku od 15 dana. Stoga, Vrhovni sud Kosova ocenjuje da članovi 64. i 74. iz V dela preovlađuju član 24. ovog zakona, s obzirom da je prema ovim odredbama i delu V ovog zakona, pravni režim zaposlenih u javnim službama, posebno regulisana.

Pored navedenog, da bi se došlo do ovakvog zaključka, ovaj sud se pozvao i na Zakon o preduniverzitetskom obrazovanju i Administrativno uputstvo br.151/2020 o dužnostima i odgovornostima direktora i zamenika direktora Javne institucije za preduniverzitsko vaspitanje, obrazovanje i ospozobljavanje u Republici Kosovo, ali nisu utvrdili da u slučaju spora stranke mogu podneti tužbu za traženje sudske zaštite.

Dakle, prema ovim zakonskim odredbama proizilazi da kategorija „službenik javnih službi“, kao u članu 2. stav 2. tačka 2. i stav 4. Zakona o javnim službenicima, kao kadrovi na visokom nivou, više rukovodstvo u koji spadaju i direktori, zamenici direktora i sekretari osnovnih i srednjih škola, nemaju status državnih službenika, a radni odnos za ovu kategoriju ureden je Zakonom o radu, Zakonom o javnim službenicima ili posebnim zakonom, pa su za rešavanje i odlučivanje u radnim sporovim koje su u sudskom postupku pokrenule stranke za ovu kategoriju, nadležni sudovi – Opšti departman – Građansko odeljenje.

(Pravno mišljenje usvojeno na Generalnoj sednici Vrhovnog suda, održanoj 27.02.2023.)

Sudski prevodilac Asnije Berisha