



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

Priština, 26. april 2012. god.
Br. ref.: RK227/12

REŠENJE O NEPRIHVATLJIVOSTI

u

slučaju br. KI05/11

Podnosilac

Federacija zdravstvenih sindikata Kosova

Ocena ustavnosti zajedničke izjave br. 122/08 od 14. oktobra 2008. godine

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

u sastavu:

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

Podnosilac zahteva

1. Podnosilac zahteva je Federacija zdravstvenih sindikata Kosova (u daljem tekstu: FZSK), koju zastupa g. Armend Shkoza, advokat iz Mitrovice, koji deluje po ovlašćenju od 13. januara 2011. god. koje je potpisao predsednik FZSK-a, g. Blerim Syla.

Osporena odluka

2. Podnosilac zahteva osporava zajedničku izjavu br. 122/08 od 14. oktobra 2008. god., koji su potpisali podnosilac zahteva, centralni štrajkački odbor i Ministarstvo zdravstva Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ministarstvo).

Predmetna stvar

3. Podnosilac zahteva tvrdi da je prekršen član 93. st. 6. i 7. [Nadležnosti Vlade] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav), član. 23. stav 2. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i član 62. stav. 3. [Opštinski direktori] i član 24. stav 4. [Osnovni principi opštinskih finansija], Zakona o lokalnoj samoupravi (br. 03/L-040).

Pravni osnov

4. Član 113. stav 7. Ustava, član 22. Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo (br. 03/L-121) (u daljem tekstu: Zakon) i pravilo 56. stav 2. Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik o radu).

Postupak u Sudu

5. Podnosilac zahteva je 17. januara 2011. god. podneo zahtev Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).
6. Predsednik je 14. februara 2011. god., odlukom br. GJR 05/11, imenovao sudiju Ilirianu Islami za sudiju izvestioca. Predsednik je istoga dana, odlukom br. KSH 05/11 imenovao Veće za razmatranje u sastavu sudija: Snezhana Botusharova (predsedavajuća), Almiro Rodrigues i Kadri Kryeziu.
7. Kopija zahteva je 4. maja 2011. god. prosleđena Vladi i u 14 opština (vidi Prilog A).
8. Sud je 16. juna 2011. god. tražio dodatne informacije od podnosioca zahteva, Vlade i opština.
9. Opština Kosovo Polje je odgovorila 24. juna 2011. god. navodeći da je ona u potpunosti sprovela zajedničku izjavu.
10. Opština Lipljan je odgovorila 27. juna 2011. god. navodeći da će ona što je pre moguće početi da nadoknađuje preostali iznos, nakon revizije budžeta za 2011.
11. Podnosilac zahteva je odgovorio 28. juna 2011. god. navodeći da su oni od opština tražili da primene zajedničku izjavu, kao i da su obavestili centralnu Vladu da zajednička izjava nije sprovedena u potpunosti.
12. Opština Vučitrn je odgovorila 2. jula 2011. god. navodeći da je ona ispunila sve obaveze u vezi sa zajedničkom izjavom.
13. Opština Klina je odgovorila 6. jula 2011. god. navodeći da će što je pre moguće isplatiti preostali iznos zdravstvenim radnicima.
14. Opština Klina je 18. jula 2011. god. Sudu dostavila odluku o izdvajanju finansijskih sredstava u cilju nadoknade preostalog iznosa zdravstvenim radnicima.
15. 11 opština još nije dostavilo nikakav odgovor na zahtev za informacije.

16. Dana 28. jula 2011. god. su tražene dodatne informacije od Vlade, uključujući Ministarstvo zdravstva, Ministarstvo javne uprave i Ministarstva ekonomije i finansija, koji su odgovorili 9, 10, 11. i 15. avgusta 2011. god.
17. Sud je 12. oktobra 2011. god. tražio od podnosioca zahteva da dostavi ovlašćenje članova FZSK-a za predsednika FZSK-a, g. Blerima Sylu, kao i listu sa imenima zdravstvenih radnika za svaku opštinu posebno, za koje se tvrdi da im pomenute opštine nisu isplatile dodatak od 44 evra, što su iste učinile 30. novembra 2011. god.
18. Sud je 21. marta 2012. god. tražio od podnosioca zahteva da priloži informacije da li je pokrenuo postupak pred jednim od redovnih sudova na Kosovu u vezi sa pitanjem iznetim Sudu.
19. Podnosilac zahteva je 22. marta 2012. god. odgovorio Sudu da nije pokrenuo drugi postupak pred redovnim sudovima jer je samo Ustavni sud nadležan da odluči o aktu zajedničke izjave koju su potpisali FZSK i Vlada Republike Kosovo. Dodatno, navodno Zakon o upravnim sporovima im ne dozvoljava da pokrenu postupak upravnog spora.
20. Veće za razmatranje je 19. aprila 2012. god. razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i Sudu iznelo preporuku o neprihvatljivosti zahteva.

Pregled činjenica

21. Podnosilac zahteva je registrovan kao pravno lice u Ministarstvu rada i socijalne zaštite, shodno odluci 200/06 od 11. aprila 2006. god. i odluci 531 od 1. februara 2010. god.
22. Podnosilac zahteva je 13. oktobra 2008. god., zastupajući interes svojih članova, zdravstvenih radnika, organizovao štrajk širom zemlje u cilju ispunjenja legitimnih zahteva zdravstvenih radnika.
23. Sledstveni pregovori između podnosioca zahteva, centralnog štrajkačkog odbora i Ministarstva zdravstva su rezultovali njihovom zajedničkom izjavom sa Ministarstvom zdravstva.
24. Navedena zajednička izjava je potpisana 14. oktobra 2008. god., kojom se predviđa da 13.247 zdravstvenih radnika primi dodatak u iznosu od 44 evra. Dodatak će tokom sledećih godina isplaćivati opštine, kojima će Vlada dodeliti neophodna finansijska sredstva.
25. Nakon potpisivanja zajedničke izjave počeli su da se pojavljuju problemi u vezi sa primenom iste pošto su različite strane na različite načine tumačile zajedničku izjavu.
26. Sledstveno, opštine, koje su Zakonom o lokalnoj samoupravi nadležne za upravljanje sektorom primarne zdravstvene zaštite, nisu isplaćivale dodatak od 44 evra.
27. Zdravstveni radnici su 24. februara 2009. god. organizovali štrajk u cilju implementacije zajedničke izjave od 14. oktobra 2008. god.
28. Kako bi se rešio problem, premijer je 3. marta 2009. god. održao javni sastanak sa rukovodiocima opština, na kojem su učestvovali i članovi nacionalnog saveta podnosioca zahteva kao i Savet za zaštitu ljudskih prava i sloboda, u svojstvu treće strane i jemca neprekidne implementacije zajedničke izjave. Na sastanku, premijer je od opštinskih rukovodilaca tražio da nastave implementaciju zajedničke izjave.

29. Kako bi se izbegli mogući nesporazumi, Ministarstvo ekonomije i finansija je 26. avgusta 2009. god. zahtevalo od gradonačelnika svih opština nastavak isplate dodatka od 44 evra.
30. Od usvajanja zajedničke izjave podnosilac zahteva je nadgledao primenu iste i identifikovao je uska grla u implementaciji kod odgovarajućih opština koje su nadležne za sektor primarne zdravstvene zaštite.
31. Ministarstvo ekonomije i finansija je 23. avgusta 2010. god. poslalo budžetski raspis svim opštinama, potvrđujući da su opštinama dodeljena neophodna sredstva za isplatu dodatka od 44 evra za radnike u sektoru primarne zdravstvene zaštite.

Navodi podnosioca zahteva

32. Podnosilac zahteva tvrdi da tokom 2009. i 2010. god. 14 opština (vidi Prilog A) nije ispunilo svoju obavezu isplate dodatka od 44 evra.
33. Podnosilac zahteva tvrdi da su navedene opštine svojim delima prekršile ustavnost i zakonitost pravnog poretka Republike Kosovo, kao i međunarodne sporazume i instrumente o ljudskim pravima.
34. Neimplementacijom zajedničke izjave Vlade u odnosu na dodatka od 44 evra su posebno prekršeni član 93. st. 1, 6. i 7. Ustava, član 23. stav 2. i član 24. stav 4. Zakona br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi i član 23. stav 2. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.
35. Podnosilac zahteva tvrdi da je nepravičnom implementacijom zajedničke izjave otprilike 3.545 (od ukupno 5.892) radnika sektora primarne zdravstvene zaštite diskriminisano jer su njihove kolege iz sektora sekundarne i tercijarne zdravstvene zaštite, kao i određene komponente sektora primarne zdravstvene zaštite primale dodatak od 44 evra.
36. Štaviše, podnosilac zahteva tvrdi da navedene opštine ne implementiraju Zakon o izmeni i dopuni zakona o kosovskom konsolidovanom budžetu za 2010. god. (Zakon br. 03/L-177 od 14. januara 2010. god.), kojim su izdvojena sredstva za isplatu dodatka od 44 evra od strane opštinskih organa, uključujući i sektor primarne zdravstvene zaštite.
37. Konačno, podnosilac zahteva od Ustavnog suda traži da se:
 - utvrdi obaveza opština navedenih u tačkama 14.4 i 14.5 ovog zahteva za nadoknadu dodatka od 44 evra za sve radnike primarne zdravstvene zaštite i da se identifikuje povreda ustavnosti u vezi sa Poglavljem VI članom 93. st. 1. i 6. Nadležnostima Vladi, kao i povreda zakonitosti u vezi sa sprovođenjem Zakona br. 03/L-177 i izmenama i dopunama kosovskog konsolidovanog budžeta;
 - gorenavedene opštine obavežu da ispune sve obaveze prema odgovarajućim zdravstvenim radnicima za 2009. i 2010. godinu, u vremenskom roku ne dužem od prvog tromesečja 2011. godine;
 - utvrdi kontinuitet zajedničke izjave od 14. oktobra 2008. god.;
 - obavežu nadležni opštinski organi da sve finansijske aktivnosti sprovode u skladu sa Zakonom o izmenama i dopunama kosovskog konsolidovanog budžeta za 2010. godinu (Zakon br. 03/L-177);

- dodatak od 44 evra ne isplaćuje na ime toplog obroka i da, na taj način, ovaj dodatak uživaju svi radnici, bez obzira na to da li koriste ili ne koriste neki od odmora koji su predviđeni važećim zakonodavstvom;
- identifikuju sredstva namenjena za učinak na radu i da se isplata dodatka od 44 evra odvoji od isplate naknade za učinak;
- podnosioci zahteva oslobode svih troškova postupka.

Odgovor Vlade i odgovarajućih ministarstava

38. Vlada i odgovarajuća ministarstva su 15. avgusta 2011. god. odgovorila:

„Primarni nivo zdravstva spada u punu nadležnost opština, stoga opštine su dužne da obezbede sredstva iz sopstvenih prihoda za ovaj nivo i da isplate iznos od 44 evra, pošto decentralizacijom troškova od Ministarstva finansija, pravilno i blagovremeno upravljanje opštinskog budžeta je nadležnost budžetskih organizacija u lokalnom nivou. Takođe Ministarstvo javne uprave je spremno za realizaciju ovih sredstava čim ova budžetska sredstva za ovu namenu budu obezbeđena od strane odnosnih opština“.

Ocena prihvatljivosti zahteva

39. Sud primećuje da podnosilac zahteva tvrdi da je prekršen član 93. st. 6. i 7. [Nadležnosti Vlade] Ustava, član. 23. stav 2. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i član 62. stav. 3. [Opštinski direktori] i član 24. stav 4. [Osnovni principi opštinskih finansija], Zakona o lokalnoj samoupravi (br. 03/L-040).
40. Međutim, 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 i Poslovníkom o radu, posebno da li je podnosilac zahteva iscrpeo sva primenljivim zakonom propisana pravna sredstva, kao što je propisano članom 113. stavom 7. Ustava i članom 47. stavom 2. Zakona.
41. Pravilo iscrpljenja pravnih sredstva postoji da bi se odnosnim telima, uključujući sudove, dala prilika da spreče ili isprave navodno kršenje Ustava. Pravilo je zasnovano na pretpostavci da će pravni poredak Kosova obezbediti delotvoran pravni lek za kršenje ustavnih prava. (vidi, Rešenje o neprihvatljivosti, Maliqi i ostali protiv Advokatske komore Kosova od 16. decembra 2010. god. i, *mutatis mutandis*, ESLJP, Selmouni protiv Francuske, br. 25803/94, odluka od 28. jula 1999).
42. Što se tiče konkretnog zahteva, Sud primećuje da shodno članu 1. Uredbe UNMIK-a br. 2001/36 o javnim službama na Kosovu, javni službenik je „*bilo koji službenik javnog organa čija se plata isplaćuje iz konsolidovanog budžeta Kosova*“, tj. uključujući i medicinsko osoblje zdravstvenog sistema.
43. Vezano sa tim, podnosioci zahteva su kao civilni službenici imali mogućnost pokretanja postupka pred Nezavisnim nadzornim odborom u saglasnosti sa čl. 10. i 11. Uredbe UNMIK-a 2001/36 o civilnoj službi Kosova.
44. Međutim, Sud primećuje da je usvajanjem Zakona br. 03/L-149 o civilnoj službi Kosova Republike Kosovo zdravstveno osoblje zdravstvenog sistema isključeno kao kategorija civilne službe shodno članu 4. [Kategorije civilnih službenika koji nisu deo civilne službe] Zakona br. 03/L-149.

45. Pored navedenog, Sud primećuje da je medicinsko osoblje zdravstvenog sistema shodno čl. 78. [Zaštita prava zaposlenih] i 79. [Zaštita zaposlenog na sudu] Zakona br. 03/L-212 o radu moglo da podnese tužbe redovnim sudovima.
46. Ipak, iz podnesaka podnosioca zahteva proizilazi da on nije ispoštovao proceduru propisanu u Uredbi UNMIK-a 2001/36 o civilnoj službi Kosova ili Zakonu br. 03/L-212 o radu.
47. Stoga, Sud zaključuje da podnosilac zahteva nije iscrpeo sva primenljivim zakonom propisana pravna sredstva koja su mu na raspolaganju.
48. Sledi da zahtev treba da bude odbijen shodno članu 113. stavu 7. Ustava i članu 47. stavu 2. Zakona.

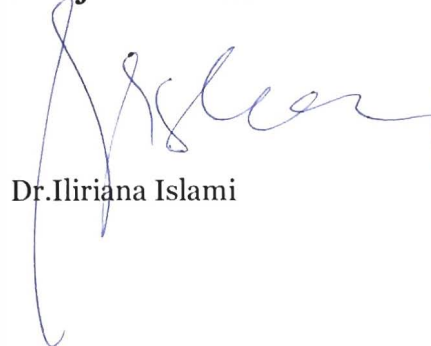
IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, shodno članu 113. stavu 7. Ustava, članu 47. stavu 2. Zakona i pravilu 56. stavu 2. Poslovnika o radu, 19. aprila 2012. god., jednoglasno

ODLUČUJE

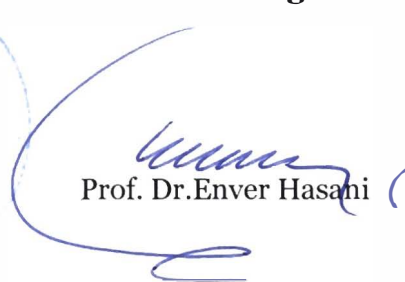
- I. DA ODBIJE zahtev kao neprihvatljiv;
- II. Ova odluka će biti dostavljena stranama i objavljena u Službenom listu u saglasnosti sa članom 20. stavom 4. Zakona; i
- III. Ova odluka stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac



Dr. Iliriana Islami

Predsednik Ustavnog suda



Prof. Dr. Enver Hasani

Prilog A

Opštine

1. Opština Đakovica
2. Opština Podujevo
3. Opština Kamenica
4. Opština Lipljan
5. Opština Peć
6. Opština Mitrovica
7. Opština Vučitrn
8. Opština Klina
9. Opština Orahovac
10. Opština Štimlje
11. Opština Obilić
12. Opština Priština
13. Opština Kosovo Polje
14. Opština Gnjilane