



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

MIŠLJENJE

OMBUDSMANA

R. nr. 538/2025

u vezi sa

povećanjem cene električne energije od strane Regulatornog Ureda za Energiju

Upućen:

G. Albin Kurti, Vršilac dužnosti premijera
Vlada Republike Kosova,

G. Hekuran Murati, Vršilac dužnosti ministra
Ministarstvo finansija, rada i transfera,

Gđa. Artane Rizvanolli, Vršilac dužnosti ministra
Ministarstvo Ekonomije,

G. Ymer Fejzullahu, Predsedavajući Borda
Regulatorni Ured za Energiju

Pritšina 29 maj 2025

Cilj

Ombudsman će ovim Mišljenjem pružiti opšti stav po pitanju poskupljenja električne energije od strane Regulatornog ureda za energetiku (RUE), kao i o efektima koje ovo povećanje cene stvara, u svetlu ustavnih i zakonskih garancija u pogledu osnovnih ljudskih prava i sloboda.

U tom pravcu, Ombudsman će se fokusirati na uticaj ovog povećanja na životni standard građana Republike Kosovo, odnosno pristupačnost troškova, kao i efekat povećanja u odnosu na potrošače u potrebi.

Ombudsman će oceniti postupak do donošenja odluke o povećanju cene električne energije, odnosno fokusiraće se na transparentnost procenjujući učešća javnosti u donošenju odluka, davanju objašnjenja i odgovora RUE-a na dostavljene komentare, uključujući blagovremeno informisanje, i uključivanje institucija za donošenje odluka koje su nadležne po Zakonu br. 05/L-085 o električnoj energiji.

U vezi sa ovim pitanjem, Ombudsman je primio žalbu g. A.B., advokata, zastupnika u sudskim postupcima više subjekata, u vezi poništenja Odluke RUE V_2703_2025, br. prot. 253/25, od 16. aprila 2025. godine, kojim su odobrene maloprodajne tarife električne energije za potrošače koji imaju pravo na snabdevanje Univerzalnom Uslugom, i posledično je povećana cena električne energije. U vezi sa ovim slučajem, podnosilac žalbe je tražio od Ombudsmana da se u sudskom postupku pojavi u svojstvu prijatelja suda, da izrazi svoje stavove u pogledu odraza spornog pitanja u ljudskim slobodama i pravima, garantovanim Ustavom i važećim zakonima.

Ombudsman je primio i žalbu predstavnika Privredne komore Kosova, koji su izneli zabrinutost zbog plasmana na otvoreno energetske tržište potrošača koji imaju godišnji promet od preko deset (10) miliona evra, odnosno preko pedeset (50) zaposlenih.

Ombudsman, s obzirom na to da će se putem ovog mišljenja iznositi samo principijelni stavovi, smatra da isti može da doprinese i sudskim postupcima koji se odvijaju u vezi sa ovim pitanjima.

Nadležnosti Ombudsmana

1. Ustav Republike Kosova (u daljem tekstu: Ustav), u članu 132, stav 1, definiše: “1. Ombudsman nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa.” Dok u stavu 3 definiše: “Bilo koji drugi organ ili institucija, koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je dužna da odgovori na zahtjeve Ombudsmana i da mu/joj predstavi sva dokumenta i informacije koje su od njega zatražena u saglasnosti sa zakonom.”

2. Po Zakonu br. 05/L-019 o Ombudsmanu, Ombudsman između ostalog ima i nadležnosti kao u nastavku:

“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, stav 1, podstav 1.2).

“da preporučuje Vladu, 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, stav 1, podstav 5).

“da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje;.” (Član 18, stav 1, podstav 6).

“Ombudsman može da se pojavi u svojstvu prijatelja suda (amicus curiae) u sudskim postupcima vezanim sa ljudskim pravama, pitanjima ravnopravnosti i zaštite od diskriminacije.” (član 16, stav 9)

3. Dostavljanjem ovog Mišljenja nadležnim institucijama i objavljivanjem istog, Ombudsman teži da ispuni gore navedene ustavne i zakonske obaveze.

Opis slučaja

4. Ombudsman je uočio da je RUE, 11. aprila 2025. godine, doneo Odluku V_2697_2025, kojom je usvojio maksimalno dozvoljene prihode koje će se prikupiti od strane Operatora distributivnog sistema (ODS) - KEDS Sh.A., za relevantnu tarifnu 2025. godinu; i Odluku V_2698_2025, kojom su usvojeni maksimalno dozvoljeni prihodi za Snabdevača Univerzalnih Usluga.
5. U vezi sa ovim pitanjem, Ombudsman je analizirao Odluku V_2697_2025 i primetio da je u tački 2. dispozitiva utvrđeno da su maksimalno dozvoljeni prihodi koje treba da prikupi OSR za relevantnu tarifnu 2025. godinu u iznosu od 180.652.995 €. Na osnovu ove odluke, RUE je doneo odluku V_2702_2025, br. prot. 252/25, od 29. aprila 2025. godine, kojim su odobrene tarife za korišćenje distributivnog sistema (ODS), koje će sprovoditi Operator distributivnog sistema.
6. Dok je u Odluci V_2698_2025, u tački 2. dispozitiva, određeno da će maksimalno dozvoljeni prihodi Pružaoca univerzalnih usluga, za 2025. godinu, biti u iznosu od 435.926.299 €. Na osnovu ove odluke, RUE je doneo odluku V_2703_2025, br. prot. 253/25, od 29. aprila 2025. godine, kojim su odobrene maloprodajne tarife električne energije za potrošače koji imaju pravo na snabdevanje Univerzalnom Uslugom, koje se naplaćuju od 1. maja 2025. godine do snaredne tarifne revizije.
7. Ombudsman je 21. marta 2025. godine primio žalbu g. L.R., predsednika Privredne komore Kosova, u vezi sa isključenjem potrošača iz prava snabdevanja kao univerzalne usluge, koji imaju godišnji promet veći od deset (10) miliona evra, odnosno više od pedeset (50) zaposlenih. Podnosilac žalbe tvrdi da poslovna zajednica nije spremna za tako nešto i da će trenutno stavljanje biznisa u ovu situaciju proizvesti ozbiljne posledice koje će uticati na poslovno okruženje ali i na druge građane Republike Kosova.
8. Ombudsman je 2. maja 2025. godine primio žalbu g. A.B i drugih, podnesenu protiv RUE, u vezi sa donošenjem Odluke V_2703_2025, kojom su odobrene maloprodajne tarife električne energije za potrošače koji imaju pravo na Snabdevanje Univerzalnom Uslugom. Podnosilac žalbe je obavestio Ombudsmana da je 2. maja 2025. godine podneo tužbu Osnovnom sudu u Prištini (predmet je dobio broj A.nr.1476/2025), i tražio poništavanje odluke V_2703_2025, kojom su odobrene maloprodajne tarife za električnu energiju za potrošače pkoji imaju ravo na Snabdevanje Univerzalnom Uslugom. U vezi sa ovim pitanjem, podnosilac žalbe je tražio od Ombudsmana da se pojavi u svojstvu prijatelja suda (Amicus curiae), i o spornom pitanju da svoju ocenu sa stanovišta ljudskih prava.

9. Ombudsman je 7. aprila 2025. godine održao sastanak sa Odborom RUE, na kojem su diskutovane okolnosti i razlozi zbog kojih RUE smatra da je potrebno povećanje cene električne energije, kao i proceduri koja je razvijena oko ovog pitanja.
10. U vezi sa ovim pitanjem, Ombudsman je 30. aprila 2025. godine uputio Odboru Regulatornog ureda za energetiku zahtev za obustavu sprovođenja odluke V_2697_2025 i Odluke V_2698_2025 od 11. aprila 2025. godine. U vezi sa ovim pitanjem, Ombudsman je ocenio da donošenje ovakvih akata u situacijama kao što je sadašnja u Republici Kosova, koje obavezuju građane Republike Kosovo da plaćaju struju po višoj ceni, prouzrokuje nepopravljive posledice za sve građane.
11. Uzimajući u obzir gore navedeno, Ombudsman je preporučio RUE-u obustavu izvršenja Odluke V_2697_2025 i Odluke V_2698_2025 od 11. aprila 2025. godine, do okončanja istražnih radnji Ombudsmana o navodima podnosioca žalbi o povećanju cena električne energije.
12. Odbor RUE-a je 7. maja 2025. odgovorio i, između drugih najava, objavio da *“povećanje cene energije je odluka zasnovana na neophodnim analizama i zahtevima operatera da pokriju troškove usluga i ulaganja neophodnih za rad energetskeg sistema. Ova odluka je doneta nakon detaljne procene i konsultacija sa svim relevantnim stranama, obezbeđujući da se poštuju zakonski zahtevi i opšti interesi građana.”*
- Iz ovih razloga, Regulatorni ured za Energiju smatra da zahtev za obustavu izvršenja odluka V_2697_2025 i V_2698_2025 nije održiv i da ovaj proces treba nastaviti [...]”*
13. Ombudsman imajući u obzir član 132, stav 3 Ustava Republike Kosova, koji definiše da: *“Bilo koji drugi organ ili institucija, koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je dužna da odgovori na zahtjeve Ombudsmana i da mu/joj predstavi sva dokumenta i informacije koje su od njega zatražena u saglasnosti sa zakonom.”*, smatra da odgovori vlasti treba da budu u duhu saradnje u cilju zaštite i unapređenja ljudskih prava, i smatra da takav odgovor RUE nije u duhu člana 132. stav 3. Ustava Republike Kosovo.

Procena Ombudsmana

14. Ombudsman imajući u vidu činjenicu da je donošenjem odluka RUE V_2702_2025 i V_2703_2025 cena električne energije u Republici Kosovo porasla za oko 16,1% u odnosu na prethodne tarife električne energije.
15. Ombudsman, imajući u vidu činjenicu da je električna energija neophodan proizvod za život, ističe da sprovođenje navedenih odluka direktno utiče na povećanje troškova života građana Republike Kosovo, a samim tim i na smanjenje životnog standarda, i uticaće na povećanje broja porodica kojima će biti potrebna socijalna pomoć, dok će porodicama kojima je potrebna socijalna pomoć još više otežati život.
16. U vezi sa sastankom održanog 7. aprila 2025. godine sa nekoliko članova Odbora RUE, Ombudsman, uprkos iznošenju argumenata RUE za potrebu povećanja cene električne energije, nije uveren da je ovakvo povećanje cene električne energije neophodno, u sadašnjim okolnostima institucionalnog vakuma u koji se nalazi Republika Kosovo, što je onemogućilo razvoj međuinstitucionalne komunikacije u cilju pronalaženja povoljnijeg rešenja za građane Republike Kosovo.

17. Ombudsman uzimajući u obzir zakonske odredbe Zakona br. 05/L-085 o električnoj energiji, odnosno odredbe člana 49 [Zaštita ugroženih potrošača], prema kojima : *“Ministarstvo zaduženo za socijalnu zaštitu dužno je da, u saradnji sa Ministarstvom zaduženim za energetiku, Ministarstvom finansija i u konsultaciji sa regulatorom te drugim zainteresovanim stranama u sektoru električne energije, osmisli detaljan program za utvrđivanje statusa socijalno ugroženih potrošača, obima njihovih prava, kao i mere zaštite, kako bi se zadovoljile njihove potrebe za električnu energiju.”* smatra da je u konkretnom slučaju došlo do izostanka ovakve saradnje između RUE i drugih nadležnih institucija prema Zakonu o električnoj energiji, koje su dužne da preduzmu konkretne radnje u pravcu zaštite potrošača u nevolji.
18. Ombudsman, znajući da sprovođenje ovih odluka ima direktan uticaj na ljudska prava, smatra da je RUE trebalo da ima detaljniju komunikaciju sa relevantnim institucijama, koje imaju određena ovlašćenja prema Zakonu br. 05/L-085 za električnu energiju, u cilju pronalaženja održivih rešenja, u cilju zaštite potrošača.
19. Štaviše, uzimajući u obzir direktne efekte na ljudska prava, kao i imajući u obzir obaveze državnih institucija prema Zakonu o električnoj energiji, Ombudsman smatra da RUE zajedno sa državnim institucijama treba da pronađe rešenje gde bi institucije pokrile troškove električne energije, kako promena cene električne energije ne bi direktno uticala na građane Republike Kosovo.
20. Ombudsman ocenjuje da bi ova diskusija i ovo rešenje mogli da postanu stvarni ukoliko bi institucije Republike Kosovo bile konstituisane u vreme kada je RUE preduzeo radnje za donošenje gore navedenih odluka. Iz tog razloga, Ombudsman naglašava da procedure koje sprovodi RUE treba da sačekaju nakon konstituisanja institucija Republike Kosovo.
21. Ombudsman je svestan da je RUE nezavisan organ i da deluje samostalno, međutim, uzimajući u obzir odredbe člana 49. Zakona o električnoj energiji, prema kojem *„institucije Republike Kosovo, u odnosu na Regulatora (RUE), moraju preduzeti konkretne radnje u pravcu zaštite potrošača kojima je potrebna“*, smatra da bi u ovom slučaju trebalo da se sprovodi konkretna komunikacija sa nadležnim institucijama kako bi se pronašlo prikladnije rešenje za zaštitu potrošača u Republici Kosovo.
22. Ombudsman, imajući u obzir trenutnu situaciju institucionalnog jaza u Republici Kosovo, smatra da je sprovođenje procedure od strane RUE-a i usvajanje gore navedenih odluka, usled kojih je cena električne energije povećana, ishitreni korak.
23. Činjenica da su državne institucije prema zakonskim odredbama dužne da preduzmu konkretne radnje u konsultaciji sa Regulatorom, pokazuje da donošenje ovakvih odluka u trenutnoj situaciji kroz koju prolazi Republika Kosovo nije sprovedeno u duhu odredbe 49. Zakona br. 05/L-085 o električnoj energiji, a samim tim i potrošači Republike Kosovo su ostali bez institucionalne podrške.
24. Ombudsman smatra da bi Vlada Republike Kosovo, u konsultaciji sa RUE, trebalo da preduzme konkretne korake u pravcu iznalaženja pogodnijeg rešenja za građane Republike Kosovo po pitanju povećanja cene električne energije.
25. Štaviše, Ombudsman, imajući u vidu činjenicu da se očekuje da će se povećanje cene električne energije odraziti na cenu svih ostalih proizvoda, ocenjuje da bi ovakva odluka

mogla biti doneta nakon iscrpljivanja svih komunikacija između RUE i nadležnih institucija Republike Kosovo.

26. Ombudsman ocenjuje da donošenje ovakvih akata u situacijama kao što je sadašnja u Republici Kosovo, koji obavezuju građane Republike Kosovo da plaćaju električnu energiju po višoj ceni, proizvodi nepopravljive posledice za sve građane.
27. Ombudsman, uzimajući u obzir odredbe Zakona br. 05/L-031 o opštoj administrativnoj proceduri, navodi da je u članu 8 [Princip zakonskih i razumnih očekivanja] određeno da: "1. *Delovanje javnih organa mora biti predvidivo i uz poštovanje legitimnih i razumnih očekivanja ljudi.* 2. *Administrativno delovanje ne može neopravdano da promeni raniju administrativnu praksu istog organa za isti ili slični slučaj.*"
28. Takođe Ombudsman ocenjuje da koncept legitimnog i razumnog očekivanja u zaštiti subjektivnih prava je sveobuhvatan koncept tumačenja u međunarodnoj sudskoj praksi. Prema ESLJP (vidi *predmete Kopecki protiv Slovačke, presuda od 28. septembra 2004., st. 45-52; Gratzinger i Gratzingerova protiv Češke Republike (odl.), br. 39794/98, st. 73, ECtHR 2002-VII*), „legitimno očekivanje“ mora biti konkretne prirode i mora se zasnivati na zakonskim odredbama i pravnim aktima. U konkretnom slučaju, legitimno očekivanje se ogleda u garancijama Zakona o električnoj energiji potrošačima kojima je potrebna, odnosno obavezi institucija da u konsultaciji sa regulatorom preduzmu konkretne mere za zaštitu potrošača kojima je potrebna, a da se u konkretnom slučaju tako nešto nije desilo jer su procedure koje je razradio RUE sprovedene u periodu kada je Republika Kosovo bila bez konstituisanih institucija, stoga nisu preduzele radnje za podršku potrošačima kojima je potrebna u ovom konkretnom slučaju .
29. Štaviše, Ombudsman smatra da je pravno i razumno očekivanje neodvojivo od pojma pravne sigurnosti, te da se oba pojma ne mogu tumačiti odvojeno jedan od drugog. S tim u vezi, Ombudsman ističe da pojam pravne sigurnosti u ovom slučaju podrazumeva činjenicu da institucija mora preduzeti konkretne radnje na osnovu zakonskih odredbi koje jasno regulišu navedeno pitanje.
30. Stoga, imajući u vidu gore navedene okolnosti, a imajući u vidu i koncept pravnog i razumnog očekivanja i pravne sigurnosti, Ombudsman ocenjuje da je neophodno da za takve radnje institucije sprovedu odredbe konkretnih zakona i samo nakon što se ispune uslovi definisani zakonskom regulativom koja reguliše konkretnu oblast, i iscrpljenosti konsultacija o ceni električne energije, preduzmu korake u pravcu odlučivanja o cenama.
31. Ombudsman je analizirao proceduru za donošenje gore navedenih odluka i primetio je da procedura koju je sprovodila RUE nije razvijena efektivno transparentno, au nekim slučajevima je razvijena i bez transparentnosti. Ombudsman ističe da se postupak ne može sprovesti transparentno ukoliko se ne uzmu u obzir komentari interesnih grupa koje su iznele zabrinutost zbog povećanja cene električne energije.
32. Štaviše, činjenica da RUE do okončanja postupka nije saopštio procenat (%) povećanja cene električne energije i da su građani Republike Kosovo tek nakon usvajanja gore navedenih odluka saznali za koliko je cena električne energije povećana, je pokazatelj da ovaj postupak nije sproveden transparentno u skladu sa zahtevima Zakona br. 05/L-031 o opštoj administrativnoj proceduri, odnosno nije postupano u skladu sa članom 70 [Pružanje javnih usluga od opšteg interesa], stav 1, prema kojem se utvrđuje da: "*U situacijama kada javnu uslugu od opšteg interesa pruža javni ili privatni pružalac usluga,*

prema privatnom pravu, Javni organ zakonom zadužen regulatornim, nadzornim ili nadležnostima licenciranja, (u nastavku "Regulatorni organ"), kroz primenu svojih nadzornih odgovornosti obezbediće kontinuitet istog tretmana, podnošljivost i odgovarajući kvalitet usluga, transparentnost procedura i ne diskriminisanje korisnika."

33. Povodom pitanja koje je pokrenula Privredna komora Kosova, Ombudsman ističe da će isključenje potrošača koji imaju godišnji promet veći od deset (10) miliona evra, odnosno više od pedeset (50) zaposlenih, iz prava na snabdevanje kao univerzalnu uslugu dodatno pogoršati socijalno stanje u Republici Kosova.
34. S tim u vezi, Ombudsman ocenjuje da prilikom isključenja iz prava snabđivanja kao univerzalne usluge, potrošačima koji imaju godišnji promet veći od deset (10) miliona eura, odnosno više od pedeset (50) zaposlenih, nije ostavljeno dovoljno vremena za pripremu, kada se ima u vidu da drugi operateri nisu stvorili uslove za ponudu u skladu sa traženim standardima, što posledično dovodi do monopolizacije tržišta, i kao rezultat će izazvati lanac poremećaja na tržištu za proizvode neophodne za život građana Republike Kosova.
35. Ombudsman imajući u obzir činjenicu da će za ove kategorije doći do još većeg povećanja cene električne energije, smatra da postoji realan rizik da cene proizvoda sa kojima ovi subjekti obavljaju delatnost da se pocećaju i dodatno otežaju životni standard svih građana Republike Kosova.
36. Stoga, imajući u vidu ovo pitanje, Ombudsman izražava zabrinutost da će ovaj postupak u ovoj situaciji dva puta pogoditi porodičnu i poslovnu privredu građana Republike Kosova, stoga ocenjuje da u realno ozbiljnim situacijama nadležne institucije imaju obavezu da se zajedno zalažu za pronalaženje rešenja koje će podržati potrošače u Republici Kosova, i koje će stvoriti pogodan ambijent za razvoj biznisa.

Zaključak

37. Na osnovu gore navedenih okolnosti, Ombudsman ocenjuje da je obaveza svih institucija Republike Kosova da u saradnji između njih realizuju zakonske obaveze u pogledu zaštite potrošača u Republici Kosova.
38. Ombudsman ističe da je institucionalni vakuum onemogućio Vladu i druge institucije nadležne prema Zakonu o električnoj energiji da pronađu rešenje za potrošače u potrebi, ali i za ostale potrošače koji su pogođeni ovim povećanjem.
39. Ombudsman ističe da u ovom konkretnom slučaju, RUE nije sprovodio procedure za donošenje takvih odluka transparentno, kako to zahteva član 70, Zakona br. 05/L-031 o opštoj administrativnoj proceduri.
40. S tim u vezi, Ombudsman ocenjuje da nadležne institucije treba da sprovedu procedure u skladu sa zakonskim zahtevima za transparentnost i zaštitu potrošača u nevolji, kako bi građanima Republike Kosova bila jasna procedura koja se sprovodi, kao i predmet za koji se odlučuje.
41. Ombudsman ističe da je obaveza Vlade Republike Kosova da postupi u skladu sa odredbama Zakona o električnoj energiji, tako da ovakve odluke RUE prate mere kojima će se zaštititi prava potrošača u nevolji i drugih ugroženih kategorija, kao i da preduzme konkretne mere u cilju stvaranja pristupačnih uslova za poslovnu zajednicu.

42. Takođe, Ombudsman ističe da prilikom donošenja gore navedenih odluka, nije ispunjen standard koji je propisan članom 49. Zakona br. 05/L-085 o električnoj energiji, što je rezultiralo nemogućnošću pružanja podrške potrošačima kojima je potrebna.
43. U vezi sa ovim pitanjem, Ombudsman smatra da je u konkretnom slučaju RUE trebalo da sprovedi takve procedure nakon konstituisanja institucija Republike Kosovo, a zatim da u konsultaciji sa njima pronađe povoljnija rešenja za građane.
44. Takođe, Ombudsman ističe da je Vlada Republike Kosovo, trebala uz konsultacije sa RUE-om, da pronađe odgovarajuće rešenje u slučaju oduzimanja prava na snabdevanje kao univerzalnu uslugu potrošača koji imaju godišnji promet veći od deset (10) miliona evra ili više od pedeset (50) zaposlenih, jer postoji rizik da ova situacija može da dovede do nove inflacije, koja može dovesti do neprihvatljive situacije za porodične privrede građana Republike Kosovo, a takođe može da ugrozi postojanje bilo kog poslovnog subjekta kao i da stvori nepovoljno okruženje za razvoj poslovnih aktivnosti u Republici Kosovo.
45. Ombudsman ponovo ponavlja stav da je neophodno da RUE obustavi sprovođenje odluke V_2697_2025, Odluke V_2702_2025, br. prot. 252/2025, od 29. aprila 2025. godine, odluke V_2698_2025 i odluke V_2703_2025, br. prot. 253/2025, od 29. aprila 2025. godine.
46. Na kraju, Ombudsman ističe da je obaveza svake institucije u Republici Kosovo, bez obzira na status ili region, da se angažuje u pružanju usluga za dobro i dobrobit građana Republike Kosovo, poštujući Ustav i važeće zakonske odredbe.

S poštovanjem,

Naim Qelaj
Ombudsman