



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

MIŠLJENJE
OMBUDSMANA

povodom

*uticaja Administrativnog uputstva br. 03/2025 o unifikaciji sudskih taksi na ostvarivanje
prava na pristup pravdi*

Za: G. Rustem Thaçi, predsedavajući
Sudski savet Kosova

Priština, 4. septembar 2026

Svrha

Cilj ovog mišljenja je da se, sa stanovišta ljudskih prava, iznesu stavovi Ombudsmana u vezi sa Administrativnim uputstvom br. 03/2025 o unifikaciji sudskih taksi, odnosno da se oceni da li je primena sudskih taksi prema ovom administrativnom uputstvu u skladu sa ustavnim i evropskim standardima delotvornog pristupa pravdi.

Nadležnosti Ombudsmana

1. Ustav Republike Kosova (u daljem tekstu: Ustav, u članu 132, stav 1, propisuje: *„Ombudsman nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa.“*
2. Prema Zakonu br 05/L-019 o Ombudsmanu, Ombudsman, između ostalog, ima sledeća ovlašćenja i odgovornosti:
„Da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje.“ (Član 18, st. 1, podst. 6)
3. Dostavljanjem ovog mišljenja nadležnom organu i njegovim objavljivanjem, Ombudsman nastoji da ispuni svoje prethodno navedene ustavne i zakonske obaveze.

Opis predmeta

4. Ombudsman, na osnovu člana 16. stav 1. Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu, primio je žalbu od g. B.T. advokata (u daljem tekstu: podnosilac žalbe), podneo je tužbu protiv Sudskog saveta Kosova (SSK) u vezi sa Administrativnim uputstvom br. 03/2025 o unifikaciji sudskih taksi (u daljem tekstu: AU br. 03/2025).
5. Na osnovu navoda podnosioca žalbe i dokumentacije koja je dostupna Ombudsmanu, konstatuje se da je SSK, na sednici održanoj 25. novembra 2025. godine, usvojio AU br. 03/2025. U ovom AU br. 03/2025, isti je stupio na snagu danom njegovog usvajanja od strane SSK-a, a počeo je da se primenjuje 1. januara 2026. godine. Podnosilac žalbe tvrdi da ove mere stvaraju finansijske prepreke građanima, onemogućavajući im ili znatno otežavajući pristup pravdi. Prema njegovim navodima, obaveza plaćanja sudskih taksi već u početnoj fazi predstavlja prepreku pokretanju sudskih postupaka, a takva obaveza nije opravdana potrebama funkcionisanja sistema, koji se već finansira iz državnog budžeta. Podnosilac žalbe tvrdi da se ovim merama građanima uskraćuje pravo na delotvoran pristup pravdi i zahteva institucionalno postupanje radi njihovog preispitivanja ili ukidanja.
6. Radi utvrđivanja potpunog činjeničnog i pravnog stanja, Ombudsman se 28. jula 2026. godine pisanim putem obratio predsedavajućem SSK-a, zahtevajući informacije o tome:
 - ukoliko je pre usvajanja AU br. 03/2025 sprovedena analiza uticaja i, ako jeste, da se ona prosledi Ombudsmanu;
 - razloge i svrhu na kojima je SSK zasnovao svoje usvajanje AU br. 03/2025 i za utvrđivanje visine sudskih troškova;
 - da li je ocenjena usklađenost visine sudskih taksi sa načelom srazmernosti, kao i njihov mogući uticaj na ostvarivanje prava na pristup sudu i korišćenje pravnih sredstava;

- da li SSK prati efekte primene Administrativnog uputstva br. 03/2025, naročito njegov uticaj na broj podnetih tužbi, žalbi i drugih pravnih sredstava.
7. Ombudsman je 7. avgusta 2026. godine primio odgovor predsedavajućeg SSK-a. U ovom odgovoru, SSK je naglasio da je svrha usvajanja AU br. 03/2025 bio unifikacija sistema sudskih taksi, obezbeđivanje njegove transparentnosti i predvidivosti, kao i otklanjanje nejasnoća u njihovoj primeni. SSK je takođe naveo da su prilikom izrade Administrativnog uputstva uzeti u obzir načelo srazmernosti, ustavni standardi i sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava, kao i da su predviđeni mehanizmi za izuzimanje od obaveze plaćanja, oslobađanje ili odlaganje plaćanja sudskih taksi u određenim okolnostima.

Ustavni i pravni okvir

8. Ustav, u članu 31 [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], garantuje zaštitu prava u postupcima pred sudovima i drugim javnim organima. Član 32 [Pravo na pravno sredstvo] garantuje pravo svakog lica da koristi pravna sredstva protiv sudskih i upravnih odluka koje povređuju njegova/njena prava ili interese, dok član 54 [Sudska zaštita prava] garantuje pravo na sudsku zaštitu i na delotvorna pravna sredstva u slučaju povrede ili uskraćivanja prava.
9. Takođe, prema članu 22 Ustava, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njeni protokoli se direktno primenjuju u Republici Kosovo i imaju prednost u slučaju sukoba sa drugim aktima javnih institucija. Prema članu 53. Ustava, ljudska prava i osnovne slobode garantovani Ustavom tumače se u skladu sa sudskim odlukama Evropskog suda za ljudska prava.
10. S druge strane, Zakon br. 06/L-055 o Sudskom savetu Kosova priznaje nadležnost SSK-a da odobri jedinstvenu šemu sudskih taksi. Međutim, vršenje ove nadležnosti mora biti u skladu sa ustavnim načelima i garancijama, uključujući načelo srazmernosti i obavezu poštovanja ljudskih prava.
11. U tom smislu, postojanje nadležnosti za utvrđivanje jedinstvene tarife sudskih taksi ne isključuje potrebu da način vršenja te nadležnosti i visina taksi budu usklađeni sa zahtevima koji proizlaze iz prava na delotvoran pristup pravdi. Sudske takse mogu služiti legitimnim ciljevima sprovođenja pravde, ali se ne smeju utvrđivati niti primenjivati na način kojim se stvaraju nesrazmerne prepreke za pokretanje sudskih postupaka ili korišćenje pravnih sredstava.

Praksa Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP)

12. Član 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP) garantuje svakom licu pravo da o njegovom predmetu pravično odlučuje nezavisan i nepristrasan sud. Pravo na pristup sudu takođe proizilazi iz ove odredbe.
13. U tom kontekstu, Ombudsman ističe da, prema ustaljenoj praksi ESLJP-a, pravo na pristup sudu ne sme biti garantovano samo formalno, već mora biti „*praktično i delotvorno, a ne teorijsko ili prividno*“ (Airey protiv Irske, stav 24). Zbog toga svako procesno ili finansijsko ograničenje koje utiče na ostvarivanje ovog prava mora biti podvrgnuto strogom testu srazmernosti i ne sme zadirati u samu suštinu prava garantovanog članom 6. stav 1. EKLJP-a.

14. Iz prakse ESLJP-a (*videti predmete Kreuz protiv Poljske, Podbielski i PPU Polpure protiv Poljske, Weissman i drugi protiv Rumunije i Teltronic-CATV protiv Poljske*) proizlazi da propisivanje sudskih taksi samo po sebi nije u suprotnosti sa članom 6. EKLJP-a. Međutim, visina takse, stvarna sposobnost stranke da je plati i faza postupka u kojoj se plaćanje zahteva predstavljaju odlučujuće činioce za ocenu da li finansijsko ograničenje zadire u samu suštinu prava na pristup sudu. Prema standardu utvrđenom u presudi Kreuz protiv Poljske (st. 58–67), sistem sudskih taksi mora uspostaviti pravičnu ravnotežu između interesa države za sprovođenje pravde i osnovnog interesa pojedinca da mu se obezbedi stvaran i delotvoran pristup sudu.

Ocena Ombudsmana

15. Ombudsman napominje da AU br. 03/2025 utvrđuje takse za pokretanje sudskog postupka i za korišćenje različitih pravnih lekova. Za ocenu srazmernosti naročito su značajni ne samo visina taksi već i faza postupka u kojoj se zahteva njihovo plaćanje, kao i posledice koje mogu nastati usled neplaćanja.
16. U tom smislu, Ombudsman napominje da odredbe AU br. 03/2025, kojima se razmatranje podneska ili nastavak postupka uslovljavaju plaćanjem sudske takse, mogu imati posledice koje prevazilaze samu finansijsku obavezu. U slučajevima kada neplaćanje dovodi do toga da se podnesak smatra povučenim, finansijska obaveza neposredno je povezana sa mogućnošću stranke da svoj predmet iznese pred sud.
17. Ombudsman dalje naglašava da je i Ustavni sud Republike Kosovo u presudi KI 172/23 istakao da je procesni formalizam prihvatljiv samo u meri u kojoj služi pravnoj sigurnosti i pravilnom sprovođenju pravde, dok prekomerni formalizam, kojim se sprečava meritorno razmatranje predmeta, predstavlja povredu prava na delotvoran pristup sudu. Prema ovom ustavnom standardu, procesna pravila prestaju da budu legitimna kada se pretvore u stvarne prepreke ostvarivanju sudske zaštite (KI 172/23, st. 41–44).
18. Štaviše, Ombudsman primećuje da AU br. 03/2025 predviđa određene mehanizme za izuzimanje od obaveze plaćanja, oslobađanje ili odlaganje plaćanja sudskih taksi. Ovi mehanizmi predstavljaju važne garancije zaštite prava na pristup pravdi. Međutim, njihovo formalno postojanje ne isključuje potrebu da se oceni da li su oni u praksi dovoljni i delotvorni za lica koja, zbog svog materijalnog položaja, nemaju stvarnu mogućnost da plate sudske takse.
19. Prilikom ove ocene treba uzeti u obzir i način ostvarivanja prava na oslobađanje ili odlaganje plaćanja, obavezu dostavljanja odgovarajućih dokaza, rokove za plaćanje i posledice neplaćanja. Iz tog razloga, postojanje mehanizama oslobađanja od plaćanja ne znači automatski da je svaki iznos takse srazmeran. Potrebno je oceniti da li sistem u celini obezbeđuje razumnu ravnotežu između javnog interesa i stvarne mogućnosti pojedinca da ostvari pristup sudu.
20. S tim u vezi, konkretan primer koji zaslužuje pažnju jeste izuzeće predviđeno članom 9. stav 1. tačka 1.16. Administrativnog uputstva br. 03/2025, prema kojem su od plaćanja sudske takse oslobođene tužbe koje se odnose na radni odnos, „*osim novčanih potraživanja*“. Shodno tome, novčana potraživanja koja proizlaze iz radnog odnosa podležu opštem režimu plaćanja sudskih taksi.

21. U ovim slučajevima, prema članu 5. AU br. 03/2025, taksa se mora platiti u roku koji odredi sud, dok neplaćanje, ukoliko nisu ispunjeni uslovi za oslobađanje od plaćanja, može imati za posledicu da se podnesak smatra povučenim.β Stoga je potrebno oceniti da li kombinacija obaveze plaćanja i procesne posledice neplaćanja obezbeđuje pravičnu ravnotežu između interesa za naplatu taksi i potrebe da se garantuje delotvoran pristup sudu.
22. Prilikom ove ocene treba uzeti u obzir i član 8. st. 3. i 7, kojima je predviđena mogućnost oslobađanja ili odlaganja plaćanja u određenim materijalnim okolnostima. Međutim, primena ovih mehanizama zavisi od pojedinačne procene materijalnog položaja stranke i dostavljanja odgovarajućih dokaza. Stoga njihovo postojanje ne isključuje potrebu da se razmotri da li u praksi kombinacija obaveze plaćanja, relativno kratkog roka i posledice da se podnesak smatra povučenim može dovesti do prekomernog procesnog ili finansijskog formalizma u smislu standarda koje je Ustavni sud utvrdio u presudi KI 172/23.
23. Iz odgovora koji je Ombudsman dobio od SSK-a, proizilazi da je svrha AU br. 03/2025 bio unifikacija sistema sudskih taksi, obezbeđivanje njegove transparentnosti i predvidivosti, kao i otklanjanje nejasnoća u njihovoj primeni. Ombudsman ocenjuje da se navedeno, načelno, može smatrati legitimnim ciljevima.
24. Međutim, Ombudsman naglašava da su unifikacija taksi i utvrđivanje njihove visine dva različita pitanja. Sama potreba za unifikacijom ne objašnjava nužno zbog čega je za određene kategorije taksa utvrđena u konkretnom iznosu, niti zbog čega je određena visina takse neophodna i srazmerna. Iz tog razloga, obrazloženje potrebe za unifikacijom sistema mora biti praćeno posebnom ocenom kriterijuma na osnovu kojih su utvrđeni konkretni iznosi taksi.
25. Ombudsman primećuje da na osnovu informacija koje je dostavio SSK nije moguće u potpunosti oceniti na koji je način načelo srazmernosti primenjeno prilikom utvrđivanja konkretnih iznosa sudskih taksi. SSK je takođe istakao da, zbog relativno kratkog perioda primene Administrativnog uputstva, još ne postoji dovoljna statistička osnova za ocenu njegovog uticaja u praksi. Zbog toga su od posebnog značaja kontinuirano praćenje efekata primene AU br. 03/2025 i njegovo ponovno razmatranje na osnovu podataka prikupljenih tokom primene.
26. Ombudsman naglašava da prilikom ocene srazmernosti sudskih taksi treba uzeti u obzir i stvarnu ekonomsku sposobnost lica koja su obavezna da ih plate. U tom smislu, ekonomska kretanja, uključujući inflaciju i rast troškova života, mogu neposredno uticati na stvarnu mogućnost plaćanja sudskih taksi, a samim tim i na mogućnost pojedinaca da ostvare pravo na pristup sudu.
27. Iako se potreba za unifikacijom i standardizacijom sistema sudskih taksi može smatrati opravdanom, iz odgovora SSK-a ne proizilazi da je prilikom utvrđivanja visine taksi posebno procenjen uticaj ekonomskih kretanja, uključujući inflaciju i rast troškova života, na platežnu sposobnost građana. Zbog toga visinu taksi ne treba procenjivati isključivo prema potrebi za njihovom unifikacijom niti prema iznosima koji su važili u prethodnim periodima, već i uzimajući u obzir stvarnu ekonomsku sposobnost lica koja traže sudsku zaštitu.

28. Shodno tome, postupak unifikacije i utvrđivanja visine sudskih taksi treba da bude usmeren ne samo na standardizaciju i pravilno funkcionisanje sistema već i na očuvanje pravične ravnoteže između javnog interesa za sprovođenje pravde i interesa pojedinca da ostvari stvaran i delotvoran pristup sudu. U tom smislu, finansijska dostupnost sudskih taksi treba da ostane jedan od elemenata koji se uzimaju u obzir prilikom ocene njihove srazmernosti.
29. Ombudsman takođe primećuje da se prihodi od sudskih taksi uplaćuju u budžet Republike Kosovo. Ova činjenica dodatno naglašava potrebu da visina sudskih taksi bude jasno obrazložena u odnosu na cilj koji se njima nastoji postići i uticaj koji one mogu imati na ostvarivanje prava na pristup pravdi.

Zaključak

30. Pozivajući se na čl. 31, 32. i 54. Ustava Republike Kosovo, kao i na član 6. stav 1. Evropske konvencije o ljudskim pravima, Ombudsman ocenjuje da sistem sudskih taksi mora garantovati da pristup pravdi bude stvaran i delotvoran, a ne samo formalan ili teorijski.
31. Uifikacija sistema sudskih taksi i obezbeđivanje njegove transparentnosti i predvidivosti mogu se smatrati legitimnim ciljevima, dok mehanizmi izuzimanja od obaveze plaćanja, oslobađanja ili odlaganja plaćanja predstavljaju važne garancije zaštite prava na pristup pravdi. Međutim, postojanje ovih mehanizama ne isključuje potrebu da se oceni srazmernost same visine taksi, naročito u odnosu na lica koja nisu obuhvaćena izuzećima i nemaju stvarnu mogućnost da snose troškove sudskih postupaka.
32. S tim u vezi, obaveza plaćanja taksi za pokretanje ili nastavak postupaka i korišćenje pravnih sredstava, zajedno sa procesnim posledicama koje mogu nastati usled njihovog neplaćanja, zahteva kontinuiranu procenu kako bi se obezbedilo da se u praksi ne stvaraju nesrazmerne prepreke pristupu sudu.
33. Budući da je i sam SSK istakao da još ne postoji dovoljna statistička osnova za potpunu ocenu uticaja AU br. 03/2025, Ombudsman smatra da efekte njegove primene treba kontinuirano pratiti i preispitivati, uzimajući u obzir broj pokrenutih postupaka, zahteve za oslobađanje od plaćanja, slučajeve u kojima podnesci nisu razmatrani zbog neplaćanja takse, kao i ekonomske okolnosti koje utiču na platežnu sposobnost građana.
34. Iz tog razloga, Ombudsman smatra da Sudski savet Kosova treba kontinuirano da preispituje i prati sistem sudskih taksi radi obezbeđivanja pravične ravnoteže između javnog interesa za efikasno funkcionisanje sudskog sistema i garantovanja stvarnog, delotvornog i jednakog pristupa pravdi svim građanima.

S poštovanjem,

Naim Qelaj
Ombudsman