



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

---

## MIŠLJENJE

## OMBUDSMANA

**R. br. 578/2026.**

*u vezi sa*

*kriterijumima postavljenim u Odluku br. 02/07 Vlade Republike Kosovo u vezi sa isplatom trinaeste (13) plate svim zaposlenima koji primaju platu iz Budžeta Republike Kosovo*

Upućeno:

G. Albin Kurti, Premijer na dužnosti  
Vlada Republike Kosovo

G. Hekuran Murati, Ministar na dužnosti  
Ministarstvo finansija

Priština, dana 2. septembar 2026.

## Svrha

Ombudsman, putem ovog Mišljenja, namerava da pruži opštu analizu Odluke br. 02/07 Vlade Republike Kosovo za pružanje trinaeste plate (13) i efektima stvorenim njenim sprovođenjem, u svetlu poštovanja pravnih standarda koji se odnose na principe jednakosti, proporcionalnosti, legitimnih očekivanja, pravne bezbednosti i zaštite prava imovinskog karaktera u Republici Kosovo.

Tačnije, Ombudsman namerava da analizira da li je uvrštavanje na platni spisak marta meseca 2026. bio razuman, proporcionalan kriterijum i koji je ispunio legitimna očekivanja zaposlenih u javnom sektoru na Kosovu.

## Nadležnosti Ombudsmana

1. Ustav Republike Kosovo (nadalje: Ustav), u članu 132., predviđa ulogu i nadležnosti Ombudsmana kao nezavisne ustavne institucije, gde u stavu 1 ovog člana utvrđuje: *„Ombudsman nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa.“* Dok, u stavu 3 utvrđuje: *„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.“*
2. Zakon br. 05/L-019 o Ombudsmanu utvrđuje, između ostalog, ove nadležnosti i odgovornosti za Ombudsmana:
  - „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 institucija u vezi takvih slučajeva. (član 18. stav 1, tačka 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, tačka 1.5);*
  - da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, svoje predloge (član 18. stav 1, tačka 1.6);*
  - 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., stav 1, tačka 1.7);*
  - 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., stav 1, tačka 1.8).“*
3. Dostavljanjem ovog Mišljenja nadležnim organima i njegovim objavljivanjem, Ombudsman namerava da ispuní svoje ustavne i zakonske obaveze gorenavedene.

## Opis slučaja

4. Dana 30. marta 2026., Vlada Republike Kosovo je donela Odluku br. 02/07 o isplati trinaeste (13) plate svim zaposlenima koji primaju platu iz Budžeta Republike Kosovo i koji ispunjavaju kriterijume utvrđene ovom Odlukom.
5. Prema Odluci 02/07, trinaesta (13) plata pripada svim zaposlenima sa primarnom platom, prema platnom spisku marta meseca 2026., koji su zaposleni sa punim radnim vremenom i koji su bili zaposleni tokom svih poslednjih dvanaest (12) meseci u budžetskoj organizaciji.
6. Dotična odluka utvrdila je da trinaesta (13) plata pripada i zaposlenima sa skraćenim radnim vremenom ili onima koji su bili zaposleni manje od dvanaest (12) meseci u budžetskoj organizaciji tokom poslednjih dvanaest (12) meseci, pod uslovom da su zaposleni sa primarnom platom i da budu uključeni u platni spisak marta meseca 2026.
7. U vezi sa ovim slučajem, Ombudsman je primio više žalbi različitih kategorija zaposlenih u javnom sektoru koji su izrazili nezadovoljstvo sa kriterijumima koristi iz Odluke 02/07, koji će biti poređani u nastavku:
  - R. br. 578/2026. - Žalilac F. K. nastoji da je tokom čitave 2025. godine bio zaposlen u javnom sektoru, na poziciji zamenika predsednika opštine Zvečan, ali ipak, nije bio korisnik trinaeste plate (13).
  - R. br. 635/2026. - Žalilac D. Sh. nastoji da je bio u redovnom radnom odnosu kao lekar specijalizant u UKBSK, odnosno u Ginekološkoj klinici, od 1. februara 2021. do 31. januara 2026., ali nije imao koristi od isplate trinaeste plate (13).
  - R. br. 655/2026. - Žalilja N. K. nastoji da je tokom čitave 2025. godine radila kao poslanica Skupštine opštine Zvečan, ali je isključena iz mogućnosti koristi trinaeste plate (13).
  - R. br. 662/2026. - Žalilja B. A. nastoji da je u vremenskom periodu 2021-2025. bila u radnom odnosu kao članica Skupštine opštine Kamenica, ali nije imala koristi od Odluke 02/07 o isplati trinaeste plate (13).
  - R. br. 889/2026. - Žalioci D. K., F. O. i A.G. nastoje da su bili zaposleni u Kabinetu ministarke Ministarstva obrazovanja, nauke, tehnologije i informisanja/inovacija tokom 2025. godine do februara 2026. godine, ali nisu imali koristi od trinaeste plate (13).
  - R. br. 957/2026. - Žalilac A. B. nastoji da je bio zaposlen u javnom sektoru do decembra 2025. godine, ali je isključen iz mogućnosti koristi trinaeste plate (13).
  - R. br. 1065/2026. - Žalilac Sh. S. nastoji da je bio zaposlen u opštini Priština i da je bio deo platnog spiska do dana 7. februara 2026., kada mu je i završio radni odnos zbog penzionisanja. Upravo zbog ove okolnosti, on je bio isključen iz mogućnosti koristi trinaeste plate (13).

8. Ombudsman je, analizirajući dopise predmeta gorenavedenih žalioaca, uočio da su žalisci pre nego što su se obratili Ombudsmanu sa žalbom, obratili zahtevom za informacije ili žalbom instituciji u kojoj su radili, Ministarstvu finansija, rada i transfera (u nastavku: Ministarstvo finansija), odnosno Vladi Republike Kosovo (nadalje: Vlada), ali nisu dobili pozitivne rezultate u pravcu realizacije njihovih zahteva za trinaestu platu (13).
9. Ombudsman je analizirao tvrdnje gorenavedenih žalilaca i uočio da je kod svih preovlada tvrdnja da je Odluka Vlade 02/07 protivzakonita i da ih diskriminiše i tretira na nejednak način sa drugim zaposlenima u javnom sektoru.
10. Budući da svi žalisci imaju istu osnovu za prigovor i iste tvrdnje, Ombudsman je odlučio da ih tretira na zajednički način.
11. Iz tog razloga, dana 29. maja 2026., Ombudsman je uputio pismo za informacije Ministarstvu finansija, od koje je zahtevao da zna zašto je mesec mart određen kao utvrđujući period za primanje trinaeste plate (13).
12. U odgovoru Ministarstva finansija, koji je Ombudsman primio dana 11. juna 2026., naglašeno je da Zakon br. 10/L-001 o budžetskim izdvajanjima za budžet Republike Kosovo za 2026. godinu, u članu 32., utvrđuje mogućnost dodele trinaeste (13) plate javnom sektoru, čiji su zaposleni angažovani u budžetskim organizacijama najmanje dvanaest (12) meseci pre donošenja odluke, a izračunava se na osnovu koeficijenta utvrđenog prema Zakonu br. 08/L-196 o platama u javnom sektoru, neuključujući dodatke. Prema odgovoru, ovaj član ovlašćuje Vladu da kroz odgovarajuću odluku utvrdi dodatne uslove i kriterijume za primanje.
13. Nadalje u odgovoru se naglašava: „*U sprovođenju ovog ovlašćenja, Vlada je donela Odluku br. 02/07 dana 30.03.2026., kojom je utvrđeno da trinaesta plata pripada svim zaposlenima koji primaju platu iz budžeta Republike Kosovo i koji ispunjavaju kriterijume utvrđene ovom odlukom. Prema stavu 3 ove odluke, korisnici su zaposleni sa primarnom platom koja je uvrštena na platnom spisku marta meseca 2026., koji su zaposleni sa punim radnim vremenom i bili su angažovani tokom svih poslednjih dvanaest (12) meseci u budžetskoj organizaciji.*“
14. U zaključku odgovora naglašava se: „*Iz sistematskog tumačenja ovih odredbi rezultuje da je korist od 13. plate direktno povezana sa uključivanjem zaposlenog u službenom platnom spisku javne uprave za mesec mart 2026.*“

#### **Pravni osnov**

15. U nastavku svoje analize, Ombudsman će predstaviti normativni okvir kroz koji će proceniti da li je Odluka Vlade br. 02/07 doneta u skladu sa pravnim standardima koji se odnose na ravnopravnost pred zakonom, proporcionalnost, pravnu bezbednost, legitimna očekivanja i prava imovinskog karaktera.
16. Tako, Ustav Republike Kosovo jednakost pred zakonom je normirao na izričit način kroz članove 3. i 24.

U članu 3. Ustava utvrđuje:

*„Republika Kosovo je multietničko društvo, koje se sastoji od Albanaca i ostalih zajednica, kojom se upravlja na demokratski način, poštujući vladavinu zakona, preko zakonodavnih, izvršnih i pravosudnih institucija.*

*Sprovođenje javne vlasti u Republici Kosovo se zasniva na načelu jednakosti svih građana pred zakonom i poštovanju međunarodno priznatih prava i osnovnih sloboda, kao i zaštiti prava i učešća svih zajednica i njihovih pripadnika.“*

17. Dok, u članu 24., Ustav utvrđuje:

*1. „Pred zakonom su svi jednaki. Svako ima pravo na zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.“*

18. Ustav utvrđuje imovinu kao ustavnu kategoriju i garantuje njenu zaštitu kroz član 46., u kojem se kaže:

*„Zaštita imovine je zagarantovana zakonom.“*

19. U članu 55. Ustav utvrđuje okolnosti pod kojima se može izvršiti ograničenje osnovnih ljudskih prava i sloboda, gde predviđa:

*„1. Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se jedino mogu ograničiti zakonom.*

*2. Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se mogu ograničiti samo do onih mera koje su neizbežne, kako bi se u otvorenom i demokratskom društvu ispunio cilj, radi kojeg je dozvoljeno ograničenje [...]. “*

20. Evropska konvencija o ljudskim pravima, u članu 14., utvrđuje:

*„Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, povezanost s nekom nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.“*

21. Nadalje, Evropska konvencija o ljudskim pravima, u članu 1. Protokola 1, utvrđuje:

*„Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.“*

22. U međuvremenu, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, u članu 7., utvrđuje:

*„Države članice priznaju pravo koje ima svako lice da uživa pravične i povoljne uslove za rad koji naročito obezbeđuju:*

*a) takvu nagradu koja minimalno obezbeđuje svim radnicima;*

*Pravičnu zaradu i jednaku nagradu za rad i iste vrednosti bez ikakve razlike [...].“*

23. Evropska socijalna povelja, u članu 4. [Pravo na pravične plate], utvrđuje:

*„Svi radnici imaju pravo na pravičnu naknadu koja je dovoljna za pristojan životni standard njih i njihovih porodica.“*

24. Zakon br. 08/L-196 o platama u javnom sektoru, u njegovom članu 4., gde govori o *Načelima sistema plata*, utvrđuje:
- „[...] načelo jednakosti i nediskriminacije - znači da svako, bez ikakve diskriminacije, ima pravo na jednaku platu za jednak rad, uzimajući u obzir prirodu posla, uslove radnog mesta, instituciju u kojoj se obavlja dužnost, kao i kvalifikacije.“*
25. Zakon br. 10/L-001 o budžetskim izdvajanjima za budžet Republike Kosovo za 2026. godinu, u članu 32., stav 1, utvrđuje: *„Vlada može, tokom fiskalne godine, putem prevremenog izdvajanja, odlukom obezbediti sredstva za isplatu 13-te plate iz stava 2. ovog člana. Vlada mora osigurati da se tokom fiskalne godine poštuje fiskalno pravilo o neprekoračenju gornje granice deficita od 2% bruto domaćeg proizvoda.“*
26. U stavu 2 ovog člana, Zakon br. 10/L-001 o budžetskim izdvajanjima za budžet Republike Kosovo za 2026. godinu predviđa: *„Ako se ispune uslovi iz stava 1. ovog člana, 13-ta plata za svakog zaposlenog je iznos jednak nivou relevantnog koeficijenta pomnoženom sa vrednošću koeficijenta, isključujući dodatke, utvrđeno Zakonom br.08/L-196 o platama u javnom sektoru, koja se isplaćuje svakom zaposlenom u javnom sektoru koji je bio angažovan u bilo kojoj od budžetskih organizacija najmanje 12 meseci pre meseca u kojem je doneta odluka. Uslovi koji moraju biti ispunjeni za kvalifikovanje za 13-tu platu. i drugi kriterijumi za ostvarivanje iste mogu se utvrditi odlukom Vlade.“*
27. Odluka br. 02/07 o dodeli trinaeste (13) plate Vlade utvrđuje:
- 1. „Usvaja se dodela trinaeste (13) plate, koja će biti isplaćena zajedno sa platom za mesec mart, za sve zaposlene koji primaju platu iz budžeta Republike Kosovo i koji ispunjavaju kriterijume utvrđene ovom Odlukom.*
  - 2. Sredstva za pokrivanje troškova utvrđenih u tački 1 ove Odluke obezbeđuju se preko prevremene raspodele budžeta za plate u svakoj odgovarajućoj budžetskoj organizaciji. Ovlašćuje se Trezor Kosova u Ministarstvu finansija da obavi proračune i sve potrebne radnje za prevremenu raspodelu.*
  - 3. Trinaesta (13) puna plata pripada zaposlenima sa primarnom platom, prema platnom spisku iz marta meseca 2026., koji su zaposleni sa punim radnim vremenom i bili su zaposleni tokom svih poslednjih dvanaest (12) meseci u budžetskoj organizaciji.*

*3.1. Puna trinaesta (13) plata jednaka je osnovnoj plati korisnika, koja se izračunava množenjem jedinica koeficijenta pozicije zaposlenog sa vrednošću koeficijenta, ne uključujući ostale dodatke, utvrđene prema Zakonu br. 08 / L-196 o platama u javnom sektoru.*
  - 4. Trinaesta (13) delimična plata pripada svim zaposlenima sa primarnom platom prema platnom spisku iz marta meseca 2026., koji su zaposleni sa skraćenim radnim vremenom ili su bili zaposleni manje od dvanaest (12) meseci u budžetskoj organizaciji tokom poslednjih dvanaest (12) meseci.*

*4.1. Trinaesta (13) delimična plata jednaka je iznosu svih osnovnih plata koje je zaposleni primio od primarnog rada u budžetskoj organizaciji tokom poslednjih dvanaest (12) meseci, podeljeno sa brojem dvanaest (12).*

- 5. Za zaposlene koji su bili na porodiljskom odsustvu prema zakonodavstvu na snazi, tokom poslednjih dvanaest (12) meseci, vreme provedeno na porodiljskom odsustvu računa se kao vreme provedeno na poslu sa punim radnim vremenom za svrhe izračunavanja prema tačkama 3 i 4 ove Odluke.*
- 6. Izuzetno, od tačke 3 i 4, suspendovani zaposleni prema zakonodavstvu na snazi ne kvalifikuju se za korist od trinaeste (13) plate prema ovoj Odluci.*
- 7. Svaki zaposleni ima pravo da primi samo jednu trinaestu (13) platu prema ovoj Odluci, bez obzira na dodatne pozicije ili funkcije koje trenutno vrši ili je vršio tokom poslednjih dvanaest (12) meseci. Za svrhe izračunavanja prema tačkama 3 i 4, za osnovu će se uzeti najpovoljnija plata zaposlenog u odgovarajućem mesecu.*
- 8. Obavezuje se Ministarstvo finansija, Trezor Kosova i budžetske organizacije da sprovedu ovu Odluku [...].“*

### **Procena Ombudsmana**

28. Budući da je dodela trinaeste plate predmet ovog Mišljenja, u početku, Ombudsman smatra da je važno da se razjasni šta je zapravo trinaesta plata (13) i koji je pravni osnov za njeno utvrđivanje.
29. Iz svoje analize, Ombudsman uočava da, u pravnom okviru na Kosovu i u međunarodnim pravnim aktima, pravo značenje trinaeste plate (13) a niti njena svrha nisu utvrđeni.
30. U stvari, Ombudsman uočava da ni sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) a niti ona Ustavnog suda Republike Kosovo nisu tretirale pitanja koja se odnose isključivo na trinaestu platu (13).
31. Međutim, iz načina na koji se daje, trinaesta (13) plata se generalno može shvatiti kao čin političke volje, koji se može materijalizovati kroz pravne akte zakonskog, podzakonskog karaktera, ili čak kroz kolektivni ugovor.
32. Dakle, Ombudsman procenjuje da trinaesta (13) plata nije ni opšte ni trajno pravo zaposlenog, sve dok nije izričito normirana putem nekog pravnog akta.
33. Trinaesta (13) plata, načelno se shvata kao dodatna korist, koja nije povezana sa učinkom ili aktivnošću zaposlenog i raspodeljuje se zaposlenima zajedno sa osnovnom platom dvanaestog (12) meseca rada i, obično, u vrednosti osnovne plate.
34. U konkretnom slučaju za kojeg govori ovo Mišljenje, Ombudsman procenjuje da trinaesta (13) plata zaposlenih u javnom sektoru ima svoj pravni osnov samo u Zakonu br. 10/L-001 o budžetskim izdvajanjima za budžet Republike Kosovo za 2026. godinu, koji u svom članu 32. izričito utvrđuje:

*„1. Vlada može, tokom fiskalne godine, putem prevremenog izdvajanja, odlukom obezbediti sredstva za isplatu 13-te plate iz stava 2. ovog člana. Vlada mora osigurati da se tokom fiskalne godine poštuje fiskalno pravilo o neprekoračenju gornje granice deficita od 2% bruto domaćeg proizvoda.*

*2. Ako se ispune uslovi iz stava 1. ovog člana, 13-ta plata za svakog zaposlenog je iznos jednak nivou relevantnog koeficijenta pomnoženom sa vrednošću koeficijenta, isključujući dodatke, utvrđeno Zakonom br.08/L-196 o platama u javnom sektoru, koja se isplaćuje svakom zaposlenom u javnom sektoru koji je bio angažovan u bilo kojoj od budžetskih organizacija najmanje 12 meseci pre meseca u kojem je doneta odluka. Uslovi koji moraju biti ispunjeni za kvalifikovanje za 13-tu platu. i drugi kriterijumi za ostvarivanje iste mogu se utvrditi odlukom Vlade.“*

35. Ombudsman uočava da, na osnovu ovog zakonskog ovlašćenja, utvrđenog u stavu 2 člana 32., Vlada dana 30. marta 2026. donela je Odluku br. 02/07 o dodeli trinaeste (13) plate, koja će, prema odluci, biti isplaćena zajedno sa platom za mesec mart, za sve zaposlene koji primaju platu iz budžeta Republike Kosovo i koji ispunjavaju kriterijume utvrđene u odluci.
36. Ombudsman je uočio da su kriterijumi za primanje trinaeste plate (13), Odluka br. 02/07, utvrđeni u tački 3, u kojoj se predviđa: *„Trinaesta (13) puna plata pripada svim zaposlenima sa primarnom platom, prema platnom spisku iz marta meseca 2026., koji su zaposleni sa punim radnim vremenom i bili su zaposleni tokom svih poslednjih dvanaest (12) meseci u budžetskoj organizaciji.“*
37. Takođe, dotična odluka predviđa i delimičnu korist od trinaeste (13) plate, gde u tački 4 utvrđuje: *„Trinaesta (13) delimična plata pripada svim zaposlenima sa primarnom platom prema platnom spisku iz marta meseca 2026., koji su zaposleni sa skraćenim radnim vremenom ili su bili zaposleni manje od dvanaest (12) meseci u budžetskoj organizaciji tokom poslednjih dvanaest (12) meseci.“*
38. Dakle, u smislu zakonitosti, Ombudsman procenjuje da je Odluka br. 02/07 o dodeli trinaeste plate (13), u njenoj celini kao pravni akt, izvedenica iz zakonskog zahteva, koji je utvrđen stavom 2 člana 32. Zakona br. 10/L-001 o budžetskim izdvajanjima za budžet Republike Kosovo za 2026. godinu.
39. Međutim, ono što je važno proceniti, prema Ombudsmanu, jeste da li je dotična odluka poštovala principe jednakosti, proporcionalnosti, pravne bezbednosti i legitimnih očekivanja, uspostavljajući utvrđujuće kriterijume za primanje trinaeste plate (13).
40. Iz analize člana 32. Zakona br. 10/L-001 o budžetskim izdvajanjima za budžet Republike Kosovo za 2026. godinu, Ombudsman uočava da je *„angažovanje u bilo kojoj od budžetskih organizacija najmanje dvanaest (12) meseci pre meseca kada je donesena odluka“* jedini uslov koji je dotični zakon postavio za primanje trinaeste plate (13).
41. U međuvremenu, *„uključivanje na platni spisak za meseca mart 2026. godine“* je dodatni kriterijum koji je Vlada postavila Odlukom 02/07.
42. Ombudsman izražava sumnju da li administrativni kriterijum postavljen u Odluci Vlade 02/07 može ograničiti pravo utvrđeno zakonom, posebno može isključiti određeni broj zaposlenih koji su stekli pravo na trinaestu platu (13), prema članu 32. Zakona br. 10/L-001 o budžetskim izdvajanjima za budžet Republike Kosovo za 2026. godinu.

43. U ovom slučaju, Ombudsman procenjuje da je Zakon br. 10/L-001 o budžetskim izdvajanjima za budžet Republike Kosovo za 2026. godinu utvrdio trinaestu (13) platu kao zakonsko pravo za sva lica koja su u trenutku donošenja odluke odradila dvanaest (12) neprekidnih meseci rada u bilo kojoj od budžetskih organizacija na Kosovu, i da li je ili nije uključivanje na platnom spisku marta meseca 2026. dodatni kriterijum koji prevazilazi zakonska utvrđenja i koji se zapravo predstavlja kao pravna „prepreka“ za sprovođenje ove zakonske norme.
44. Ombudsman procenjuje da je „*uključivanje u platnom spisku marta meseca 2026.*“ uticalo na svrhu za koju se daje trinaesta plata, koja bi uvek trebalo da bude povezana sa radom obavljenim tokom čitave prethodne godine, što se u konkretnom slučaju podrazumeva 2025. godina.
45. Zakonsko utvrđivanje o primanju trinaeste plate (13), izraženo putem stava 2 člana 32. Zakona br. 10/L-001 o budžetskim izdvajanjima za budžet Republike Kosovo za 2026. godinu, stvorilo je legitimna očekivanja za svakog zaposlenog u javnom sektoru koji je odradio dvanaest (12) neprekidnih meseci rada do marta meseca, kada je i doneta Odluka Vlade br. 02/07 o dodeli trinaeste plate (13).
46. Kada govorimo o „legitimnom očekivanju“, sudska praksa ESLJP je prilično bogata odlukama koje govore o uslovima pod kojima se može stvoriti „legitimno očekivanje“.
47. Koncept „legitimnog očekivanja“ po prvi put je pomenut od ESLJP u slučaju Pine Valley Developments Ltd i drugi protiv Irske. Ovde slučaj se odnosio na građevinsku dozvolu za razvoj zemljišta, koju su irske vlasti dali Pine Valley Developments. Na osnovu ove dozvole, aplikant je kupio zemljište u svrhu izgradnje i razvoja tog zemljišta. Građevinska dozvola je kasnije opozvana nakon što je potvrđeno da ju je izdao nenadležni organ. U vezi sa ovim slučajem, ESLJP nije utvrdio kršenje ljudskih prava, ali je utvrdio da je aplikant s pravom mogao stvoriti „legitimna očekivanja“ u vezi sa imovinskim pravima, zaštićenim članom 1. Protokola 1 (vidi slučaj Pine Valley Developments Ltd i drugi protiv Irske, Presuda 12742/82, stav 51).
48. „Legitimno očekivanje“ se pominje i u slučaju Kopcky protiv Slovačke, koji se odnosio na osudu oca aplikanta i konfiskaciju zlatnika od slovačkih vlasti. Budući da nikada nije dokazano da su ti novčići bili u posedu slovačkih vlasti i budući da nije imala zakonsku obavezu da vrati imovinu koju nije posedovala, ESLJP nije utvrdio kršenje Evropske konvencije o ljudskim pravima. Ovom prilikom je naglasio da „legitimno očekivanje“ „*mora biti konkretnije prirode od puke nade i mora biti zasnovano na pravnoj odredbi ili sudskoj odluci*“ (vidi slučaj Kopcky protiv Slovačke, br. 44912/98, Presuda od 28. septembra 2004., stav 50).
49. Ovaj koncept „legitimnog očekivanja“ sproveden je i od Ustavnog suda Republike Kosovo, koji je, u Presudi KO79/23 u vezi sa procenom ustavnosti Zakona br. 08/L-196 o platama u javnom sektoru, između ostalog, pojasnio kada se osnovna prava i slobode mogu ograničiti i kada se član 46. Ustava (Zaštita imovine) može povezati sa članom 1. Protokola 1.

50. Ovde je Ustavni sud, pozivajući se i na Presudu KO2016/22\_KO220, pojasnio: „Na osnovu sudske prakse ESLJP-a, „budući prihodi“ i „penzije i socijalna primanja“ takođe uživaju zaštitu člana 1. (Zaštita imovine) Protokola br. ESLJP-a, pod uslovima i principima utvrđenim sudskom praksom ESLJP-a“ (vidi presudu Ustavnog suda, KO79/2, stav 317).
51. Nadalje, Ustavni sud je pojasnio da se član 1. Protokola 1 primenjuje samo u okviru „postojeće imovine“ ili u okviru „legitimnog očekivanja“ za sticanje imovine. Ovom prilikom potvrđuje stav ESLJP-a, izričito naglašavajući:
- „U kontekstu ovog zadnjeg, mora postojati pravo koje mora biti konkretno, odnosno da proizilazi iz osnove u primenjivom zakonu i/ili sudskoj odluci. U principu, u ovom delokrugu spadaju i plate i/ili socijalne beneficije, ali to ne znači da pravo na platu i/ili socijalne beneficije podrazumeva i garancije za njihov određeni iznos. Rečeno ovo, na osnovu gore pomenute sudske prakse, ako primenjivo zakonodavstvo utvrđuje takvo pravo, onda treba uzeti u obzir da isto rezultuje pravom koje podleže delokrugu člana 1. Protokola br. 1 EKLJP-a, odnosno test koji proizilazi iz ovog člana, ali i člana 55. Ustava, prema kojima se mora proceniti da li je „mešanje/ograničenje“ mirnog uživanja imovine (i) „utvrđeno zakonom“; (ii) sledi „legitiman cilj“; i (iii) je „proporcionalno“ cilju koji se sledi.“* (vidi presudu Ustavnog suda, KO79/2, stav 318).
52. Upravo na osnovu ovog pravnog standarda postavljenog od ESLJP, a koji je kasnije potvrdio Ustavni sud, Ombudsman procenjuje da je Vlada Republike Kosovo, u trenutku kada je zakonski utvrdila kriterijum „najmanje dvanaest (12) neprekidnih meseci rada“, stvorila legitimno očekivanje veoma konkretne prirode za dodelu trinaeste plate (13), što može biti povezano sa članom 1. Protokola 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima.
53. Dakle Ombudsman procenjuje da je Odluka 02/07 doneta izvan zakonske „predvidljivosti“, kriterijuma principa pravne bezbednosti.
54. Ombudsman, u proceni Odluke 02/07, uočava da je Vlada takođe predvidela „drugu kategoriju“ korisnika trinaeste plate (13), za zaposlene „sa skraćenim radnim vremenom ili koji su bili zaposleni za manje od dvanaest (12) meseci u budžetskoj organizaciji tokom poslednjih dvanaest (12) meseci.“
55. Ombudsman procenjuje da je ovim kriterijumom Vlada stvorila drugu situaciju nejednakosti sa ostalim zaposlenima u javnom sektoru, gde je u prvom slučaju „platni spisak marta meseca 2026.“ predstavljen kao „ograničavajući“ kriterijum i ugrozila princip „isti posao, ista plata“, dok je u drugom slučaju igrala ulogu „favorizovanog“ kriterijuma, omogućavajući korist od trinaeste (13.) plate kategoriji zaposlenih samo zbog činjenice što se nalaze na tim spiskovima.
56. U ovoj tački, Ombudsman smatra potrebnim da pojasni da ovo Mišljenje nema za cilj da izrazi zabrinutosti zbog koristi stvorenih iz Odluke 02/07, već samo da proceni da li je sprovođenje zakonskog utvrđivanja stvorilo jednakost za sve.

57. Kada govorimo o jednakom tretmanu, sudska praksa ESLJP je utvrdila da različito postupanje prema licima u sličnim situacijama ili nerazlikovanje lica u različitim situacijama može predstavljati diskriminaciju. Prema ESLJP, oba oblika različitog tretmana ne mogu se shvatiti kao kršenje Konvencije, osim ako ne postoji legitiman, razuman cilj koji je proporcionalan tom cilju (vidi Presudu 65731/01 i 65900/01 Stec i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva, stav 51).
58. U međuvremenu, u vezi sa legitimnosti cilja, koji, prema ESLJP-u, može opravdati različito tretiranje, Ombudsman uočava da Odluka Vlade 02/07 ne sadrži nikakvo obrazloženje zašto je platni spisak marta meseca 2026. postavljen kao odlučujući kriterijum. Ni odgovor Ministarstva finansija upućen Ombudsmanu u vezi sa dotičnim slučajem nije pojasnio zašto je takav presek postavljen ili koja je legitimna svrha ovog kriterijuma.
59. Iz tog razloga, isključenje iz prava na trinaestu platu (13) samo zato što nisu ispunili administrativni kriterijum, u proceni Ombudsmana, stvorilo je neku vrstu proizvoljnosti koju Vlada nije mogla objasniti bilo kojom legitimnom svrhom.

### **Zaključak**

60. Trinaesta (13) plata je politička radnja države i nije subjektivno pravo pojedinca, dok se ne predvidi izričito zakonskim odredbama.
61. Normativno utvrđivanje trinaeste plate (13), kao što se dogodilo sa Zakonom br. 10/L-001 o budžetskim izdvajanjima za budžet Republike Kosovo za 2026. godinu, u članu 32., stav 1, stvara legitimno očekivanje za njenu realizaciju kao subjektivno pravo imovinskog karaktera, koje je direktno povezano sa utvrđenjima člana 1 Protokola 1 EKLJP-a.
62. Administrativne odluke i kriterijumi, koji se donose radi sprovođenja pravne norme, ne mogu umanjiti prava koja su izričito utvrđena zakonom; shodno tome, oni ne mogu prekoračiti zakonsko utvrđenje i postaviti druge kriterijume kojima se krše zakonom utvrđena prava subjekata.
63. Ovakva radnja, kao što se desilo sa Odlukom Vlade br. 02/07, narušava legitimna očekivanja i pravnu bezbednost građana, koji su važni elementi vladavine prava.
64. Između ostalog, normativno regulisanje trinaeste plate (13) mora obezbediti jednakost među korisnicima kroz jasne i razumne pravne kriterijume koji ne narušavaju svrhu za koju se dodeljuje trinaesta plata (13).
65. U konkretnom slučaju, Ombudsman procenjuje da Odluka br. 02/07 Vlade Republike Kosovo nije poštovala pravu svrhu trinaeste plate (13), nije stvorila ravnopravnost između zaposlenih sa najmanje dvanaest (12) meseci rada u budžetskim organizacijama u Republici Kosovo, narušila je legitimna očekivanja onih koji su ispunili ovaj zakonski kriterijum, a samim tim i narušila pravnu bezbednost predvidevši nepredvidiva pravna kriterijuma koji ne odražavaju legitiman cilj.
66. Na kraju, Ombudsman smatra da ovo Mišljenje treba da posluži kao savet Vladi Republike Kosovo da, tokom usvajanja akata koji regulišu trinaestu platu (13), ima u obzir sveobuhvatnost i jednak tretman svih zaposlenih koji su ispunili uslove utvrđene zakonom za primanje trinaeste plate (13).

S poštovanjem,  
Naim Qelaj  
Ombudsman