

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

Ex officio

Rasti Nr. 1/2017

RAPORT ME REKOMANDIME

I AVOKATIT TË POPULLIT TË REPUBLIKËS SË KOSOVËS

në lidhje me

Faturimin paushall të shpenzimeve të ujit nga kompanitë e ujësjellësit

Drejtuar:

Autoritetit Rregullator për Shërbimet e Ujit

Prishtinë, më 11 janar 2017

Qëllimi

1. Ky Raport me Rekomandime (këtu e tutje referuar si: Raporti) ka për qëllim të hulumtojë gjendjen brenda kornizave ligjore si dhe aplikueshmërinë e të njëjtave në praktikë, në lidhje me përcaktimin e tarifave të ujit aty ku nuk ka kushte teknike për vendosje të ujëmatësve.
2. Po ashtu, ky Raport do të ketë për bërthamë sferën e mbrojtjes së konsumatorit në raport me aplikimin e rregullave të definuar me ligj dhe akte nënligjore si dhe ligjshmërinë e aplikimit të rregullave të përcaktuara nga ana e Autoritetit Rregullator për Shërbimet e Ujit (këtu e tutje referuar si: Autoriteti). Për më tepër, ky Raport do të shqyrtojë trajtimin e pabarabartë në bazë të përcaktimit të tarifave paushall, si dhe ndërhyrjen potenciale në të drejtën e pronës.

Baza ligjore e veprimit të Avokatit të Popullit

3. Në pajtim me nenin 132 (1) të Kushtetutës së Republikës së Kosovës: *“Avokati i Popullit mbikëqyr dhe mbron të drejtat dhe liritë e individëve nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme dhe të parregullta të autoriteteve publike”*. Po ashtu bazuar në nenin 135 (3): *“Avokati i Popullit ka të drejtë të bëjë rekomandime dhe të propozojë masa, nëse vëren shkelje të të drejtave dhe lirive të njeriut nga ana e organeve të administratës publike dhe organeve të tjera shtetërore”*.
4. Ligji Nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit, mes të tjerash i jep këto kompetenca dhe përgjegjësi Avokati të Popullit:
 - “të rekomandojë Qeverinë, Kuvendin dhe autoritetet e tjera kompetente të Republikës së Kosovës për çështjet që kanë të bëjnë me avancimin dhe mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të njeriut, barazisë dhe jo diskriminimit” (neni 18, par. 1, nënpar. 5);
 - “t’i publikojë njoftimet, mendimet, rekomandimet, propozimet dhe raportet e veta” (neni 18, par. 1, nënpar. 6);
 - “të rekomandojë nxjerrjen e ligjeve të reja në Kuvend, ndryshimin e ligjeve që janë në fuqi dhe nxjerrjen apo ndryshimin e akteve nënligjore dhe administrative nga institucionet e Republikës së Kosovës (neni 18, par. 1, nënpar. 7);
 - “t’i rekomandojë Kuvendit harmonizimin e legjislacionit me standardet ndërkombëtare për të drejtat dhe liritë e njeriut si dhe zbatimin e tyre efektiv” (neni 18, par. 1, nënpar. 9).
 - “t’i këshillojë dhe t’u rekomandojë autoriteteve të Republikës së Kosovës për programet dhe politikat e tyre për të siguruar mbrojtjen dhe avancimin e të drejtave dhe lirive të njeriut në Republikën e Kosovës” (neni 18, par. 3).

Me dërgimin e këtij raporti tek institucionet kompetente, si dhe publikimin e tij në media, Avokati i Popullit synon të kryejë këto përgjegjësi ligjore.

Gjendja faktike

5. Ashtu siç është theksuar më lart, qëllimi i këtij Raporti është të adresojë problematikën e përcaktimin të tarifave të ujit paushall aty ku nuk ekziston mundësia teknike për vendosjen e ujëmatësve, duke marrë parasysh këtu të drejtën e mbrojtjes së konsumatorit, të drejtën e pronës dhe trajtimin e barabartë të konsumatorëve. Raporti bazohet në raportimet e mediave për mënyrën e faturimit paushall të ujit¹ dhe për bazë ka analizën e një problematike të tillë.

Korniza ligjore

6. Ligji Nr.04/L-121 për Mbrojtjen e Konsumatorit (këtu e tutje referuar si: Ligji për mbrojtjen e konsumatorit) parasheh rregullimin e shërbimeve publike që i ofrohen konsumatorit, shitja e të cilave, sipas nenit 24(1): *“duhet të llogaritet sipas harxhimeve reale kur natyra e shërbimeve e lejon këtë”*. Për më tepër, ky nen, në paragrafin e dytë thekson që: *“shërbimi i leximit të njehsorëve matës është pa pagesë, përveç në rastet kur këtë e kërkon konsumatori. Kur shpenzimet për shërbimin e leximit shtesë janë të rregulluara me rregullore të veçanta, atëherë vlejnë dispozitat tjera.”* Përfundimisht, në bazë të këtij neni, paragrafi 4: *“shitësi do të njoftojë konsumatorin paraprakisht me të gjitha kushtet e shërbimeve publike dhe ato kushte t’i publikojë në media elektronike dhe të shkruara”*.
7. Rrjedhimisht, Ligji për Mbrojtjen e Konsumatorit parasheh edhe mënyrën e faturimit të ujit, saktësisht në nenin 29 (1), sipas të cilit: *“Faturimi i energjisë dhe i ujit llogaritet në bazë të konsumit real të lexuar në njehsorin e konsumatorit”* dhe 29(2): *“Mënyra e matjes dhe e llogaritjes së energjisë dhe ujit rregullohet me ligje dhe akte tjera nënligjore”*. Po ashtu, në bazë të këtij neni 29 (4): *“Furnizuesi duhet të paraqesë në faturë shënimet që i mundësojnë konsumatorit kontrollin e sasisë dhe vlerës për konsumin e energjisë dhe ujit”*. Së fundmi, neni 29 (6) parasheh që: *“Faturimi i energjisë dhe ujit duhet të llogaritet në bazë të konsumit real dhe vlerësohet nëpërmjet njësorëve të kalibruar”*.
8. Nga kjo që u tha më lart, rrjedh që, në pajtim me nenin 79(1.1.): *“Me gjorbë në shumë prej njëmijë (1.000) deri në tremijë (3.000) Euro ndëshkohet ofruesi i shërbimit publik nëse shitja e shërbimeve publike kur konsumatorit nuk i është llogaritur në përputhje me kushtet e përcaktuara në nenin 24(2)”* dhe 79(1.3): *“konsumatori nuk e njofton paraprakisht me të gjitha kushtet e shërbimeve publike dhe nuk i publikon ato në media elektronike dhe të shkruara konform paragrafit 4 të nenit 24 të këtij ligji”*.
9. Në bazë të Ligjit Nr.05/L-042 për Rregullimin e Shërbimeve të Ujit (këtu e tutje referuar si: Ligji për rregullimin e shërbimeve të ujit), krijohet, në bazë të nenit 1: *“themelimi i Autoritetit rregullator për shërbimet e ujit (Autoriteti)”*. Më tutje, në bazë të nenit 4 të këtij Ligji për rregullimin e shërbimeve të ujit: *“Autoriteti ka*

¹“Ujësjiellësi ua faturon ujin njësoj pronarëve të 20 banesave në Bregun e Diellit” Koha Ditore 23 tetor 2016

kompetencë për: (3.1.) licencimin e ofruesve të shërbimeve; (3.2.) përcaktimin e tarifave të shërbimit për ofruesit e shërbimeve, duke siguruar që tarifat të jenë të drejta dhe të arsyeshme dhe të mundësojnë qëndrueshmërinë financiare të ofruesve të shërbimeve; (3.3.) vendosjen e standardeve të shërbimit dhe mbikëqyrjen e zbatimit nga ofruesit e shërbimeve të këtyre standardeve dhe (3.4.) monitorimin e performancës së ofruesve të shërbimeve për të vlerësuar nëse ata i përmbushin kushtet e përcaktuara me licencën e shërbimit si dhe caqet e përcaktuara me procesin tarifor”.

10. Për më tepër, në nenin 19 (1) të këtij Ligji për rregullimin e shërbimeve të ujit, parashihet që: *“Ofruesi i shërbimeve duhet të faturojë konsumatorët e tij për shërbimet e veta në pajtim me tarifat e shërbimit të përcaktuara nga Autoriteti në urdhëresën tarifore të shërbimit në pajtim me këtë ligj”*. Secili ofrues i shërbimeve, sipas nenit 20 (1): *“duhet të bëjë kërkesë të Autoriteti në mënyrën e përcaktuar nga ai në pajtim me rregulloret e nxjerra sipas nenit 47 të këtij ligji për miratimin e çdo tarife ose ndryshimeve të ndonjë tarife të miratuar”*. Në lidhje me këtë, neni 21 parasheh përcaktimin e standardeve të shërbimit nga ana e Autoritetit që përfshijnë por nuk kufizohen me matjen e ujit. Së fundi, në bazë të dispozitave ndëshkimore dhe administrative (neni 39) të këtij Ligji për rregullimin e shërbimeve të ujit: *“Ofruesi i shërbimeve është fajtor për shkelje dhe obligohet të paguajë gjobën administrative nga njëmijë (1.000) deri në pesë mijë (5.000) Euro nëse: (4.1.) nuk i përmbahet dispozitave të këtij ligji, pos atyre të parapara me paragrafin 2.3. të këtij neni apo cilës do rregullore të nxjerrë nga Autoriteti në pajtim me këtë ligj dhe (4.2.) kërkon tarifa të cilat nuk janë paraparë dhe miratuar në përputhje me këtë ligj”*.
11. Rregullorja për standardet minimale të shërbimit të ofruesve të shërbimeve të ujit në Kosovë (R-03/U&K), (këtu e tutje referuar si: Rregullorja për standardet minimale), përmban rregulla mbi matjen e ujit të konsumuar, leximin e ujëmatësit dhe kalibrimin e ujëmatësve. Më tutje, kjo Rregullore për standarde minimale parasheh edhe rregullat në lidhje me faturimin e ujit pa ujëmatës si dhe faturimin në ndërtesat e banimit kolektiv. Si ligj në vete, vlen paragrafi 1 i nenit 26, sipas të cilit: *“Përpos në rastet kur është përcaktuar ndryshe me këtë Rregull, Ofruesi i Shërbimeve të Ujit duhet t'i faturojë Konsumatorët në bazë të konsumit të lexuar në Ujëmatës”*. Më tutje, në bazë të nenit 26(7): *“Në rastet kur Ujëmatësi është jofunksional për çfarëdo arsye dhe faturimi nuk mund të bëhet në bazë të konsumit të lexuar në Ujëmatës, atëherë faturimi për periudhën kohore derisa Ujëmatësi është jofunksional, do të bëhet në bazë të vlerësimit të bërë nga Ofruesi i Shërbimeve të Ujit i cili vlerësim duhet të bazohet në konsumin e realizuar në periudhën paraprake korresponduese të atij Konsumatori”*. Për dallim nga kjo, neni 37(1) përcakton se: *“Të gjithë konsumatorët, të cilët aktualisht nuk kanë ujëmatës dhe faturohen paushall, janë të obliguar që në bashkëpunim dhe në bazë të udhëzimeve të Ofruesit të Shërbimeve të Ujit t'i instalojnë Ujëmatësit në afat”*, afat ky i përcaktuar me këtë Rregullore (konkretisht në shtojën kësaj Rregulloreje, ku përcaktohen kategoritë e konsumatorëve që shfrytëzojnë shërbimet e ujit pa ujëmatës). Në fund, kjo Rregullore parasheh edhe faturimin në ndërtesat e banimit kolektiv, ku neni 38 (b) thotë: *“Në ndërtesa të*

banimit kolektiv ku nuk ka mundësi teknike për vendosjen e Ujëmatësve individual për secilin konsumator, faturimi i konsumit të ujit llogaritet në bazë të ujëmatësit kryesor (të përbashkët) dhe ju shpërndahet të gjithë konsumatorëve të asaj ndërtese në bazë të numrit të anëtarëve të bashkësisë familjare”.

12. Autoriteti, më anë të Rregullores Nr.07/2016 për përcaktimin e tarifave të shërbimit të ujit në Kosovë, përcakton tarifat të shfrytëzueshme nga ana e Ofruesve të Shërbimeve, që nuk mund të ndryshohen nga Ofruesit e Shërbimeve, por vetëm përmes akteve nënligjore të miratuara nga Autoriteti.

Analiza ligjore

13. Mënyra e faturimit të ujit paushall, është përshkruar detajisht në Ligjin për mbrojtjen e konsumatorit por edhe në rregulloret e Autoritetit, organit të obliguar me nxjerren e akteve nënligjore që do rregullonin këtë fushë. Përderisa korniza ligjore mbetet e pakontestueshme nga ana e precizitetit ligjor por edhe nga e krijimit të sigurisë juridike, gjendja në terren, në disa raste, dëshmon mbi mosrespektimin e ligjeve në fjalë, por edhe të legjislacionit sekondar që është draftuar në përpikmëri nga Autoriteti në fjalë. Përderisa ligji është i patëmetë në këtë aspekt, duke përfshirë këtu edhe legjislacionin sekondar, ajo çka kërcënon mosrespektimin e të drejtave të njeriut të mbrojtura me Kushtetutë, është mos zbatimi i ligjit në praktikë. Edhe pse ligji ka krijuar mekanizmat për mbrojtjen e konsumatorëve, Autoritetin për rregullimin e shërbimeve të ujit që ka miratuar rregullore që parashohin tarifat për shërbimin e ujit, standardet minimale të shërbimit të ofruesve të shërbimit në Kosovë që parashohin edhe mënyrën e faturimit me apo pa ujëmatës, brengosës mbetet fakti që faturimi i ujit paushall aty ku ekziston metoda e faturimit përmes ujëmatësit si dhe faturimi i ujit aty ku nuk ekziston mundësia teknike për vendosje të ujëmatësit, kërcënon me pasiguri juridike konsumatorin por edhe kërcënon tërë punën e ligjëvënësit në përpilimin e kornizës që rregullon këtë sferë.
14. Neni 1 i Protokollit 1 të KEDNJ-së, parasheh respektimin e plotë të së drejtës në pronë, përveç për arsye të interesit publik dhe në kushtet e parashikuara nga ligji dhe nga parimet e përgjithshme të së drejtës ndërkombëtare. Ligji për pronësinë dhe të drejtat tjera sendore i Republikës së Kosovës, neni 11, përcakton se të drejtat jotrupore janë të drejtat sendore të kufizuara që përfshijnë, kërkesën për të kërkuar nga një person tjetër kryerjen e një veprimi të caktuar, posaçërisht pagesën e të hollave. Pa dyshim se çdo here kur kemi të bëjmë me të holla kemi të bëjmë me të drejta sendore, rrjedhimisht edhe me të drejtën në pronë. Sidoqoftë, duhet të theksohet se në mënyrë që neni 1 i Protokollit 1 të KEDNJ-së të vijë në shprehje, nuk është me rëndësi që ligji vendor të njoh të njëjtat interesa relevante si “pronë”.² Duke u nisur nga lënda e Marckx v. Belgium duhet të theksohet që neni 1 i Protokollit 1 të KEDNJ-së nuk mund të përdoret atëherë kur bëhet fjalë për pronë e cila tentohet të sigurohet por vetëm për pronën ekzistuese. Në rastin No.8410/78 v. The Federal Republic of

² Monica Carss-Frisk: The Right to Property: A guide to the implementation of Article 1 of Protocol No.1 to the European Convention on Human Rights; 2001, pg.17

Germany, Komisioni Evropian për të Drejtat e Njeriut ka theksuar që: pretendimet e noterit ndaj çmimeve të caktuara mbi të cilat tenton të ushtrojë të drejtën mund të merren si pronë vetëm atëherë i njëjti me të vërtetë ka kryer shërbim në kundërvlerë të atyre çmimeve, duke u bazuar në rregulloren apo udhëzimin e caktuar mbi çmimet për shërbimet e noterëve. Po ashtu, në lëndën Muller v. Austria, GJEDNJ ka theksuar që vetë e drejta në pension nuk parashihet me nenin 1 të Protokollit 1 të KEDNJ-së, por që kontributet që individit bën në drejtim të realizimit të pensionit, qoftë edhe kur bëhet fjalë për kontributet vullnetare, bien nën ombrellën e nenit 1 të Protokollit 1 të KEDNJ-së.

15. Pasuria e shprehur në të holla e konsumatorëve, e fituar përmes pagës apo edhe pensionit, paraqet “pronë” në pajtim me nenin 1 të Protokollit 1 të KEDNJ-së, pjesë integrale kjo edhe e Kushtetutës së Republikës së Kosovës. Në lidhje me këtë, çdo ndërhyrje në “pasurinë” e konsumatorit, që nuk është bërë në pajtim me ligj paraqet shkelje të kësaj të drejte. Faturimi i ujit assesi nuk mund të jetë shkelje e kësaj të drejte, por të njëjtën do ta shkaktojë faturimi i ujit në mënyrë jo proporcionale. Me gjithë faktin që ligji parasheh faturimin e ujit në mënyrë paushalle në raste të caktuara e në veçanti aty ku nuk ekzistojnë kushte teknike për të instaluar ujëmatës, ky faturim duhet të bëhet në mënyrë proporcionale dhe të drejtë. Faturimi i ujit paushall dhe në mënyrë jo proporcionale paraqet shkelje të së drejtës në pronë në bazë të nenit 1, Protokollit 1 të KEDNJ-së.
16. Faturimi i ujit paushall dhe në mënyrë jo proporcionale, përveç që paraqet ndërhyrje në të drejtën pronësore të konsumatorëve ai paraqet edhe trajtim të pabarabartë. Me gjithë faktin se Ujësjiellësi konsideron se me faturimin e ujit nëpër banesa kolektive bëhet njësoj, duke mos marrë për bazë faktorë të tjerë të cilët do të mund të kenë ndikim në faturimin proporcional të ujit paraqet trajtim të pabarabartë të konsumatorëve.
17. Avokati i Popullit, u rikujton autoriteteve të Republikës së Kosovës dispozitat themelore të Kushtetutës së Republikës së Kosovës, si në vijim:

Neni 3 [Barazia para Ligjit]

“Ushtrimi i autoritetit publik në Republikën e Kosovës bazohet në parimet e barazisë para ligjit të të gjithë individëve dhe respektimin e plotë të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut të pranuar ndërkombëtarisht si dhe në mbrojtjen e të drejtave dhe në pjesëmarrjen e të gjitha komuniteteve dhe pjesëtarëve të tyre”; dhe

Duke u nisur nga ajo që u tha më lart, Avokati i Popullit

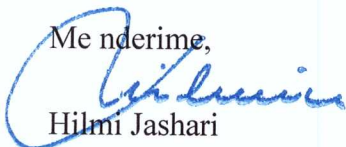
REKOMANDON

1. Që faturimi i ujit bëhet në bazë të konsumit real në njehsorin e konsumatorit dhe sipas shpenzimeve reale. Caktimi i çmimit paushall aty ku matja në bazë të ujëmatësit nuk është e mundur, të bëhet në pajtim me rregulloret në fuqi, veçanërisht në pajtim me Rregulloren për standardet minimale të shërbimit të ofruesve të shërbimeve të ujit në Kosovë (R-03/U&K), neni 38 (b).

2. Duke marrë parasysh licencimin e Ofruesit të Shërbimeve nga ana e Autoritetit, rekomandoj monitorimin më të rregullt të Ofruesit të Shërbimeve në lidhje me zbatimin e legjislacionit sekondar të miratuar nga vet Autoriteti. Pa marrë parasysh që një obligim i tillë është i paraparë me vet rregulloret e Autoritetit, ajo që është theksuar më lart, flet në drejtim të ushtrimit të masave më të rrepta monitoruese në drejtim të parandalimit të ndërhyrjes së mëtutjeshme në mbrojtjen e të drejtave të konsumatorit dhe ushtrimin e së drejtës së pronës.

Në pajtim me nenin 132, paragrafi 3 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës (“Çdo organ, institucion ose autoritet tjetër, që ushtron pushtet legjitim në Republikën e Kosovës, është i detyruar t’u përgjigjet kërkesave të Avokatit të Popullit dhe t’i paraqesë atij/asaj të gjitha dokumentet dhe informacionet e kërkuara në pajtim me ligj”) dhe nenin 28 të Ligjit Nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit (“Autoritetet, të cilave Avokati i Popullit u ka drejtuar rekomandim, kërkesë ose propozim për ndërmarrjen e veprimeve konkrete, . . . duhet të përgjigjen brenda afatit tridhjetë (30) ditor. Përgjigjja duhet të përmbajë arsyet me shkrim për veprimet e ndërmarra lidhur me çështjen në fjalë”), mirësisht Ju lutemi të na informoni për veprimet që do të ndërmerrni lidhur me këtë çështje.

Me nderime,



Hilmi Jashari

Avokat i Popullit