



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

---

*Ex officio*

**Predmet Br. 1/2017**

## **IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA**

**OMBUDSMANA REPUBLIKE KOSOVO**

u vezi sa

*Paušalnim fakturisanjem troškova vode od kompanija vodosnabdevanja*

Upućeno:

**Regulatornom Autoritetu za Usluge Vode**

Priština, dana 15 januara 2017

## Cilj

1. Ovaj izveštaj sa preporukama (u daljem tekstu: Izveštaj) ima za cilj da istraži situaciju u pravnom okviru, kao i primenu istih u praksi, u vezi sa određivanjem tarifa vode tamo gde ne postoje tehnički uslovi za postavljanje vodomera.
2. Isto tako, ovaj izveštaj će imati kao osnovu oblast zaštite potrošača u odnosu na primenu pravila definisanih zakonom i podzakonskim aktima kao i zakonitosti primene pravila propisane od strane Regulatornog Autoriteta za Usluge Vode (u daljem tekstu Autoritet). Osim toga, ovaj izveštaj će ispitati nejednak tretman na osnovu paušalnog određivanje tarifa, kao i potencijalnom upadu u imovinsko pravo.

## Pravna osnova delovanja Ombudsmana

3. U skladu sa članom 132 (1) Ustava Republike Kosovo: “ *Ombudsman nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa*”. Takođe, na osnovu člana 135 (3): “ *Ombudsman ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere, onda kada primeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa*”.
4. Zakon br. 05/L-019 o Ombudsmanu, između ostalog daje ove nadležnosti i odgovornosti Ombudsmanu:
  - “ 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, pod stav 5);
  - “da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje ” (član 18, stav 1, pod stav 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, pod stav 7);
  - “da preporuči Skupštini usklađivanje zakonodavstva sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima i slobodama kao i njihovu efektivnu primenu; ” (član 18, stav 1, pod stav 9).
  - “može dati svoj savet i preporuke autoritetima Republike Kosovo o programima i njihovim politikama radi obezbeđivanja zaštite i unapređivanja ljudskih prava i sloboda u Republici Kosovo ” (član 18, stav 3).

Slanjem ovog izveštaja kod nadležnih institucija, Ombudsman cilja da ispuni ove zakonske odgovornosti.

## Činjenično stanje

5. Kao što je već rečeno, cilj ovog izveštaja je da reši problem određivanja tarife za vodu paušalno, tamo gde ne postoji mogućnost da se postave vodomeri, imajući u vidu

pravo na zaštitu potrošača, pravo na imovinu i jednak tretman potrošača. Ovaj izveštaj je zasnovan na izveštajima medija za paušalno fakturisanje vode<sup>1</sup> i za osnovu ima analizu te problematike.

## Pravni okvir

6. Zakon Br.04/L-121 o Zaštiti Potrošača (u nastavku referisan kao: Zakon o zaštiti potrošača) predviđa uređenje javnih usluga koje se pružaju potrošaču, čija prodaja, na osnovu člana 24(1): *“mora se obračunati prema realnim troškovima kada priroda usluga to dozvoljava”*. Šta više, ovaj član u stavu 2 ističe: *“Usluga čitanja brojila je besplatno, jedino u slučajevima kada to zahteva potrošač. Kada su troškovi usluge dodatnog čitanja uređeni posebnim pravilnicima, u tom slučaju važe druge odredbe.”* Završno, na osnovu ovog člana, stav 4: *“Prodavač informisaće potrošača, prethodno, sa svim uslovima javnih usluga i te uslove mora objaviti u elektronskim i pisanim medijima”*.
7. Shodno tome, Zakon o Zaštiti Potrošača takođe obezbeđuje i fakturisanje vode, posebno u članu 29 (1), na osnovu kojeg: *“Fakturisanje energije i vode obračunava se na osnovu realne potrošnje pročitane na brojilu potrošača”* i 29(2): *“Način merenja i obračuna energije i vode, reguliše se zakonom i ostalim podzakonskim aktima”*. Takođe, na osnovu ovog člana 29 (4): *“Dobavljač treba da podnese na fakturi beleške koje omogućavaju potrošaču kontrolu količine i vrednost o potrošnji energije i vode”*. Na kraju, član 29 (6) predviđa da: *“Fakturisanje energije i vode, treba obračunati na osnovu realne potrošnje i procenjuje se preko brojila za kalibraciju”*.
8. Od gore rečenog, proističe da u skladu sa članom 79(1.1.): *“ Kaznom u iznosu od hiljadu (1.000) do tri hiljade (3.000) Evra, kažnjava se davaoc javne usluge ako: prodaja javnih usluga kada potrošaču nisu uračunate u skladu sa uslovima utvrđenim u članu 24(2)”* i 79(1.2): *“potrošač prethodno ne obavesti o svim uslovima javnih usluga i ako ih ne objavi u elektronskim i pisanim medijima u skladu sa članom 24, stav 4 ovog zakona”*.
9. Na osnovu Zakona Br.05/L-042 o Regulisanju Usluga Vode (u daljem tekstu: Zakon o regulisanju usluga vode), se stvara, na osnovu člana 1: *“osnivanje Regulatornog autoriteta za usluge vode (u daljem tekstu: Autoritet)”*. Dalje, na osnovu člana 4 ovog Zakona za regulisanje usluga vode: *“Autoritet ima nadležnosti za: (3.1.) licenciranje pružalaca usluga; (3.2.) utvrđivanje tarifa usluga pružalaca, kako bi se osiguralo da te tarife budu prave i razumne i da omogućavaju finansijsku stabilnost pružalaca usluga; (3.3.) uspostavu standarda usluga, nadgledanje ispunjavanja tih standarda pri pružanju usluga pružalaca usluga, i (3.4.) nadgledanje rada pružalaca usluga kako bi se ustanovilo da li i koliko oni ispunjavaju uslove propisane licencom za rad kao i objektivima koji su određeni procesom tarifa ”*.

---

<sup>1</sup>“Vodovod nam fakturiše isto vodu vlasnicima 20 stanova u Sunčanom Bregu ” Koha Ditore 23 oktobar 2016

10. Štaviše, u članu 19 (1) ovog Zakona za regulisanje usluga vode, predviđa se da: *“Pružalac usluga treba da vrši fakturisanje njegovih potrošača za svoje usluge u skladu sa tarifama usluge, utvrđene od strane Autoriteta u tarifnom nalogu usluga, u skladu sa ovim zakonom”*. Svaki pružalac usluga, prema članu 20 (1): *“Svaki pružalac usluga ili snabdevač prerađenom ili ne prerađenom vodom treba da podnese zahtev Autoritetu, na način utvrđen od strane Autoriteta, u skladu sa pravilnikom donetim shodno članu 47. ovoga zakona za usvajanje svake tarife ili izmene neke usvojene tarife”*. U vezi sa time, član 21 predviđa određivanje standarda usluge od strane Autoriteta koji uključuju, ali ne ograničavaju se na merenju vode. Kao završetak, na osnovu kaznenih i administrativnih odredbi (član 39) ovog zakona za regulisanje usluga vode: *“Pružalac usluga je kriv za kršenje i obavezuje se da plati administrativnu novčanu kaznu od dvadeset (20.000) do pedeset hiljada (50.000) evra, ukoliko: (4.1.) se ne pridržava odredaba ovog zakona u bilo kojim drugim slučajevima, osim onih propisanim stavovi 2 i 3 ovog člana, ili bilo kog pravilnika, donetog od strane Autoriteta, u skladu sa ovim zakonom, i (4.2.) traži tarife koje nisu predviđene i usvojene u skladu sa ovim zakonom”*.
11. Pravilnik za Ispunjenje Minimuma Uslužnih Standarda za Davaoce Vodovodnih i Kanalizacionih Usluga Na Kosovu (R-03/U&K), (u nastavku referisan kao: Pravilnik o minimalnim standardima), sadrži pravila o merenju potrošene vode, čitanju vodomera i kalibrisanju vodomera. Dalje, ovaj Pravilnik o minimalnim standardima predviđa i pravila u vezi sa fakturisanjem vode bez vodomera kao i fakturisanje u zgradama kolektivnog stanovanja. Kao jedinstven zakon, vredi stav 1 člana 26, na osnovu kojeg: *“Osim slučajima kad je drugačije određeno ovim Pravilnikom, Davaoc Usluga Voda treba da fakturirati Korisnika na osnovu čitane potrošnje na Vodomeru”*. Dalje, na osnovu člana 26(7): *“U slučajevima kada Vodomer ne funkcioniše iz bilo kojih razloga i fakturisanje ne može se vršiti po osnovu čitanja potrošnje na Vodomeru, tada fakturisanje za vremenski period dok Vodomer nije funkcionalan, izvršiće se i na osnovu izvršene procene od strane Davaoca Usluga Voda koja procena će se bazirati na realizovanu potrošnju za prethodni period tog Korisnika”*. Za razliku od nje, član 37(1) određuje da: *“Svi Korisnici, koji trenutno nemaju Vodomere i Paušalno se fakturišu, su obavezni da u saradnji i na osnovu direktiva Davaoca Usluga Voda instaliraju Vodomere u roku”*, rok koji je određen ovim Pravilnikom (konkretnije na dodatku ovog Pravilnika, gde se određuju kategorije potrošača koji paušalno koriste usluge vode bez vodomera). Na kraju, ovaj Pravilnik predviđa i fakturisanje u zgradama kolektivnog stanovanja, gde član 38 (b) ističe: *“Na osnovu čitanja glavnog Vodomera (kolektivan) koji registruje potrošene vode za ceo objekat ili za jedan deo kolektivnog objekata. U ovom slučaju čitanje potrošnje u glavnom Vodomeru će biti proporcionalno zaduženi u jednakim iznosima za sve jedinice stanovanja (Korisnika) koji se snabdevaju 12 prema ovom vodomeru”*.

12. Autoriteti, putem Uredbe br.07/2016 o utvrđivanju tarife usluge vode na Kosovu, određuje dostupne tarife od strane pružaoca usluga, koja se ne mogu promeniti od pružaoca usluga, ali samo kroz podzakonska akta odobrena od strane Autoriteta.

## Pravna analiza

13. Način paušalnog fakturisanja vode, je detaljno opisano u Zakonu o zaštiti potrošača, ali i u pravilnicima Autoriteta, tela odgovornog za usvajanje podzakonskih akata kojima se reguliše ova oblast. Dok pravni okvir ostaje nesporno od strane zakonske preciznosti, ali i od stvaranja pravne sigurnosti, situacija na terenu, u nekim slučajevima, svedoči o nepoštovanju pomenutih zakona, ali i podzakonskih akata koji su izrađeni precizno od Autoriteta u pitanju. Dok je zakon besprekoran u tom pogledu, uključujući i podzakonske akte, ono što ugrožava nepoštovanje ljudskih prava zaštićenih Ustavom, je ne sprovođenje zakona u praksi. Iako je zakon stvorio mehanizme za zaštitu potrošača, Autoritet za regulisanje usluga vode je odobrio propise koji predviđaju tarife za usluge vode, minimalne standarde pružanja usluga na Kosovu koji predviđaju način fakturisanja sa ili bez vodomera, zabrinuta ostaje činjenica da se paušalno fakturisanje vode tamo gde postoji metoda fakturisanja sa vodomera kao i fakturisanje vode tamo gde ne postoji tehnička mogućnost za postavljanje vodomera, pretil pravnom nesigurnošću po potrošača, ali i ugrožava celokupan posao zakonodavaca u izradi okvira koji reguliše ovu oblast.
14. Član 1. Protokola 1 Evropske Konvencije predviđa puno poštovanje prava na imovinu, osim u javnom interesu i u uslovima predviđanim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Republike Kosovo, član 11 predviđa da nematerijalna prava su ograničena stvarna prava koja uključuju zahtev da se traži od drugog lica obavljanje određene radnje, posebno isplatu novca. Nema sumnje da svaki put kada je u pitanju novac radi se o stvarnim pravima, samim tim i pravo na imovinu. Međutim, treba imati u vidu da bi član 1 Protokola 1 EKLJP-a došao do izražaja, nije važno da lokalni zakon prepoznaje iste relevantne interese kao "imovina".<sup>2</sup> S obzirom na predmet *Marckk v. Belgium* treba imati u vidu da član 1 Protokola 1 EKLJP-a ne može da se koristi kada je u pitanju imovina koja je namenjena da se osigura, već samo za postojeću imovinu. U predmetu *Br.8410 / 78 v. Savezna Republika Nemačka*, ESLJP je napomenula da: tvrdnje notara nad određenim cenama nad kojima teži da ostvari pravo mogu da se smatraju kao imovina samo kada isti uistinu je pružio usluge u protivvrednosti te cene, na osnovu propisa ili određenim smernicama o cenama usluga notara. Isto tako, u slučaju *Muller v. Austria*, ESLJP je primetio da pravo na penziju nije zaštićena članom 1 Protokola 1 EKLJP-a, već doprinosi koje pojedinac čini u pravcu ostvarenja penzije, bilo kada je reč o dobrovoljnim priložima, potpadaju pod okriljem člana 1 Protokola 1 EKLJP-a.

---

<sup>2</sup> 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

15. Imovina izražena u novcu kupaca, stekao kroz plate ili penzije, predstavlja “imovinu” u skladu sa članom 1 Protokola 1 EKLJP-a, takođe sastavni deo Ustava Republike Kosovo. U vezi sa ovim, svako mešanje u “imovinu” potrošača, koja nije u skladu sa zakonom predstavlja kršenje ovog prava. Fakturisanje vode ni u kakvom slučaju ne može biti kršenje ovog prava, ali će istu izazvati nesrazmerno fakturisanje vode. Uprkos činjenici da zakon predviđa paušalno fakturisanje vode u nekim slučajevima, naročito tamo gde ne postoje tehnički uslovi za instaliranje vodometra, ovo fakturisanje treba da se uradi na srazmeran i pravičan način. Paušalno fakturisanje vode i na nesrazmeran način predstavlja povredu prava na imovinu iz člana 1 Protokola 1 EKLJP-a.
16. Paušalno i nesrazmerno fakturisanje vode, osim što predstavlja mešanje u pravo imovine potrošača, ona predstavlja i nejednak tretman. Uprkos činjenici da Vodovod smatra da fakturisanje vode u kolektivnim stanovima se obavlja na isti način, ne uzimajući u obzir i druge faktore koji mogu uticati na proporcionalno fakturisanje vode predstavlja nejednak tretman potrošača.
17. Ombudsman podseća vlasti Republike Kosovo na osnovne odredbe Ustava Republike Kosovo, kao što sledi:

Član 3 [Jednakost pred Zakonom]

*“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”;* i

Polazeći od gore rečenog, Ombudsman

**PREPORUČUJE**

- 1. Da fakturisanje vode se vrši na osnovu stvarne potrošnje vodometrom potrošača i na osnovu stvarnih troškova. Paušalno određivanje cena tamo gde merenje na osnovu vodometra nije moguće, da se uradi u skladu sa važećim propisima, naročito u skladu sa Pravilnikom o minimalnim standardima usluga pružilaca usluga voda na Kosovu (R-03/U&K), član 38 (b).*
- 2. Uzimajući u obzir licenciranje pružilaca usluga od strane Autoriteta, preporučujem bolje praćenje pružaoca usluga u vezi sa sprovođenjem podzakonskih akata odobrenih od strane samog Autoriteta lasti. Bez obzira na to da je takva obaveza predviđena u pravilnicima Autoriteta, ono što je gore navedeno, govori u pravcu ostvarivanja čvršćeg nadzora kako bi se sprečilo dalje mešanje u zaštiti prava potrošača i ostvarivanje prava na imovinu.*



U skladu sa članom 132, stav 3 Ustava Republike Kosovo (“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”) i člana 28 Zakona Br. 05/L-019 o Ombudsmanu (“Autoriteti, kojima je Narodni Advokat uputio preporuke, zahtev ili predlog za preduzimanje konkretnih mera, . . . , treba da odgovore u roku od trideset (30) dana. Odgovor treba da sadrži razloge u pisanoj formi o preduzetim radnjama u vezi navedenog pitanja”), ljubazno vas molimo da nas informišete o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari

Ombudsman