



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

PRAVNO MIŠLJENJE

A. Br. 322/2015

Samile Pruthi

protiv

Opštine Đakovica

Za: Gđa. Mimoza Kusari-Lila,
gradonačelnica Opština Đakovica

Predmet: Pravno mišljenje o razjašnjenju pravnih postupaka koje Opština Đakovice trba da preduzme u cilju rešavanja problema životne sredine u ulici "Durgut Vokshi" u Đakovici.

Priština, dana 14. oktobar 2016

Cilj Pravnog Mišljenja

Cilj ovog Pravnog Mišljenja je razjašnjenje zakonskih procedura u vezi aktivnosti koje Opštine Đakovica treba da preduzme u pravcu rešavanja problema sa životnom sredinom i pristup gradskom kanalizacionom sistemu stanovnika ulice "Durgut Vokshi" u Đakovici.

Nadležnost Ombudsmana

Na osnovu Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, Ombudsman, između ostalog, ima ove nadležnosti i odgovornosti:

- "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);
- "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, podstav 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, podstav 8);
- "da preporuči Skupštini usklađivanje zakonodavstva sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima i slobodama kao i njihovu efektivnu primenu " (član 18, stav 1, podstav 9).

Opis pitanja

Ombudsman je obavešten putem žalbe gđe. Samile Pruthi, da njena kuća i oko petnaest drugih kuća u ulici "Durgut Vokshi", u Đakovici, nemaju pristup kanalizacionoj mreži, stoga kanalizaciona voda i fekalije se slivaju na površinu, degradirajući životnu sredinu, i stanovnici ove ulice se suočavaju opasnošću od pojave zaraznih bolesti.

Sažetak činjenica

1. Dana 23 jun 2015.g., Ombudsman je primio žalbu gđe Samile Pruthi, protiv Opštine Đakovica, u vezi nerešavanja problema kanalizacije za oko petnaest porodica, u ulici "Durgut Vokshi" u Đakovici.

2. Nakon istrage obavljene od strane Institucije Ombudsmana (IO), dana 4 marta 2016, Ombudsman je objavio Izveštaj sa Preporukama, upućen Opštini Đakovica da preduzme sledeće mere:

- a. *U skladu sa ovlašćenjima i zakonskim nadležnostima i u saradnji sa svim drugim nadležnim organima, da preduzme hitne korake za rešavanje problema kanalizacije za stanovnike ulice "Durgut Vokshi" u Đakovici;*
- b. *Direkcija za Zdravstvo i Socijalnu Zaštitu opštine Đakovica, u skladu sa ovlašćenjima i zakonskim nadležnostima, da preduzme sve neophodne radnje da bi se ispitala epidemiološka situacija i zdravlje stanovnika i nivo zagađenja životne sredine. U zavisnosti od nalaza na terenu, da sačini pisani izveštaj i informiše građane i institucije o stanju i potencijalnim rizicima, i da preduzme neophodne mere za zaštitu zdravlja stanovnika;*
- c. *Direkcija za Urbanizam i Zaštitu Životne Sredine opštine Đakovica, u skladu sa svojim ovlašćenjima i zakonskim nadležnostima, da počne sa procedurom izrade urbanističkog plana za ulicu "Durgut Vokshi" u Đakovici, kojom će odrediti neophodne infrastrukture životne sredine za stanovnike ovog dela, u skladu sa relevantnim standardima kao konačno rešenje ovog problema.*

3. Dana 13 juna 2016, Ombudsman se sastao sa gradonačelnicom Đakovice, sa kojom je razgovarao o pitanju sprovođenja preporuka i pri tom je obavešten u vezi sa poteškoćama u pogledu sprovođenja preporuka.

4. Dana 4. jula 2016. godine, Ombudsman u skladu sa članom 16. stav11 Zakona Br. 05/019 o Ombudsmanu, posredovao je između stranaka u sporu *opštine Đakovica i g. O.H.*, sa ciljem dostizanja dogovora za rešavanje problema, ali gospodin O.H. je bio čvrst u svom stavu da neće dozvoliti polaganje kanizacionih cevi u vlasništvu njegove porodice.

Pravna analiza problema

5. Ustav Republike Kosovo štiti i garantuje osnovna ljudska prava i slobode, stoga je u interesu funkcionisanja vladavine zakona i praktičnog ostvarivanja ovih prava. Ustav Republike Kosovo u članu 52, stav 1, eksplicitno definiše svačiju odgovornost za životnu sredinu, naglašavajući da: "*Priroda i biodiverzitet, životna sredina i nacionalno nasleđe su obaveza svakog lica*", dok stav 2 ovog člana navodi obaveze organa za poštovanje sloboda i prava drugih, zahtevajući da "*Institucije javne vlasti su dužne da se angažuju kako bi svakom licu garantovale mogućnost uticaja na odluke koje se tiču životne sredine u kojoj žive*", stoga, ove ustavne odredbe su imperativni principi i treba da se poštuju od svih vlasti, uključujući i Opštinu Đakovica.
6. Evropska Konvencija o Ljudskim Pravima (EKLJP), u članu 8, stav 1 navodi: "*Svako ima pravo poštovanja njegovog privatnog i porodičnog života, stana, [...]*". U skladu sa Članom 8, uloga je Evropskog Suda Ljudskim Pravima (ESLJP) da daje procenu, o činjenici da li uplitanje na neko pravo Konvencije je opravdano na osnovu javnog interesa ili kada se proceni da li je država učinila dovoljno u skladu sa bilo kojom

pozitivnom obavezom sadržane u ovoj odredbi. Generalno, prebivalište, u smislu člana 8, je mesto gde lice živi ili gde lice uspostavlja svoje baze, i u tom kontekstu, sva mesta prebivališta predstavljaju boravište. **Međutim, u nekim slučajevima, Konvencija zahteva od države da preduzme korake kako bi se pojedincima osiguralo njihova prava iz člana 8, i može zahtevati da zaštiti lica od aktivnosti drugih privatnih lica koji ih sprečavaju da uživaju efikasno svoja prava. Prema mišljenju Suda, država, kako bi se utvrdilo da li postoji pozitivna obaveza ili ne, treba uzeti u obzir činjenicu da li je uspostavljena pravična ravnotežu između opšteg interesa zajednice i interesa pojedinaca.**

7. Evropski Sud o Ljudskim Pravima na suđenju datuma 23 novembar 1994 u slučaju *Lopez Ostra protiv Španije*¹ zaključio je da je bilo kršenja člana 8 Konvencije, zaključujući da **zagađenje životne sredine može da utiče na blagostanje pojedinca i da ga sprečava da uživa u njegovu kuću na takav način da negativno utiče na privatni i porodični život.** Analogno ovom slučaju može se nazvati celo naselje koja okružuje komšiluk kuće podnosioca žalbe, koji su izloženi opasnostima životne sredine zbog smrada otpadnih voda koje teku po površini zemlje. Isto tako, stanovnici su podložni opasnosti od insekata koji su u kontaktu sa kanalizacijom i mogu biti izvor zaraze, sve to kao posledica neuspeha opštinskih vlasti da ispune svoje pozitivne obaveze prema građanima ovog naselja.
8. Zakon o Lokalnoj Samoupravi Br. 03/L-040, u članu 17, navodi da Opština ima potpunu i isključivu nadležnost u pogledu brige o lokalnim interesima, poštujući pri tom standarde predviđene važećim zakonodavstvom iz oblasti lokalnog ekonomskog razvoja, urbanog i ruralnog planiranja, korišćenja zemljišta i razvoj, implementaciju građevinskih propisa i standarda za kontrolu izgradnje, zaštitu lokalnu životne sredine, pružanje i održavanje javne i opštinske službe, uključujući vodosnabdevanje, kanalizaciju i odvođe, tretman otpadnih voda, upravljanje otpadom i drugih nadležnosti.
9. Zakon o Eksproprijaciji Nepokretne Imovine Br. 03/L-139, član 1, stav 1 određuje pravila i uslove prema kojima Vlada ili neka opština može obaviti eksproprijaciju vlasničkih prava ili ostalih prava na nepokretnoj imovini nekog lica. Prema ovom zakonu izraz **eksproprijacija podrazumeva svako delo nekog Organa Eksproprijacije koja uključuje oduzimanje nekog prava ili legitimni interes koji je u posedovanju ili vlasništvu nekog lica u nepokretnoj imovini, obavezno stvaranje potčinjenosti, ili drugo pravo na korišćenje nepokretne imovine.** Organi eksproprijacije u skladu sa ovim zakonom je ovlašćen da izvrši eksproprijaciju nepokretne imovine samo nakon ispunjavanja svih uslova da eksproprijacija se obavlja jasno i direktno za postizanje legitimnog javnog cilja u okviru svojih nadležnosti kao što je definisano u zakonu i kod slučajeva gde zakoniti javni cilj se ne može postići na praktičan način, bez eksproprijacije. Javna korist od eksproprijacije treba da bude veća od interesa od kojih će se negativno uticati od eksproprijacije i nepokretne imovine, koja je predmet eksproprijacije a da nije izabrana za postizanje neke diskriminatorne namere ili svrhe.

¹ CASE OF LÓPEZ OSTRÁ v. SPAIN (Application No. 16798/90) stav 51

Zaključak

Na osnovu nalaza ovog slučaja može se zaključiti da su ispunjeni svi zakonski uslovi da se donosi odluka, kojom se prostor u pitanju proglašava oblast od javnog interesa. Odluka treba da se donosi pošto u našem konkretnom slučaju sve druge opcije su iscrpljene, stoga ova akcija je neophodna za efikasno funkcionisanje opštine, kao i spada u okviru nadležnosti i isključivo je nadležnost opštine. Takva odluka može se doneti jer se radi o legitimnom cilju i ovaj cilj se oslanja na Zakon Br. 03/L-139 o Eksproprijaciji Nepokretne Imovine sa izmena i dopunama Zakona Br. 03/L-205, od 28 oktobra 2010 godine. U smislu ovog zakona, Telo za Eksproprijaciju je ovlašćeno da izvrši eksproprijaciju nepokretne imovine samo nakon ispunjavanja svih sledećih uslova:

- a. *eksproprijacija se jasno i neposredno odnosi na ostvarenje jednog od sledećih legitimnih javnih ciljeva unutar njegovih ovlašćenja određenih u donjim stavovima;*
- b. *Legitimni javni cilj ne može da se ostvari na praktičan način bez obavljanja Eksproprijacije;*
- c. *Javna korist od eksproprijacije je veća od interesa koji bi se negativno uticali od eksproprijacije;*
- d. *Nepokretna imovina koja je predmet eksproprijacije nije birana za ispunjenje nekog diskriminatorskog cilja ili svrhe;*
- e. *Telo za Eksproprijaciju je ispunila sve primenljive odredbe Zakona Br. 03/L-139 o Eksproprijaciji Nekretnina sa obavljenim izmenama i dopunama Zakonom Br. 03/L-205 datuma 28 oktobar 2010.*

Član 4, stav 2 Zakona o Eksproprijaciji Nekretnina br. 03/L-139, propisuje da je Telo za Eksproprijaciju Opštine gradonačelnik, osim ako skupština opštine dotične opštine, kroz akt usvojen u skladu sa članom 12 Zakona o Lokalnoj Samoupravi, imenuje drugi javni organ opštine postupajući u svojstvu Tela za Eksproprijaciju Opštine. Prema ovom članu Telo za Eksproprijaciju Opštine može da izvrši eksproprijaciju nepokretnosti kada eksproprijacija utiče na privatna prava u okviru stava 3 člana 3 ovog zakona, kada je u pitanju nepokretna imovina koja se u celosti nalazi unutar granica opštine, kada eksproprijacija se jasno i direktno nadovezuje sa ostvarenjem jednog od javnih ciljeva, kao što su:

- 2.4.1. *sprovođenje urbanističkog i/ili prostornog plana koji je usvojen i proglašen od opštinskog javnog organa u skladu sa odgovarajućim zakonskim odredbama;*
- 2.4.3. *izgradnju ili proširenje jedne zgrade ili objekti koji će se koristiti od jednog opštinskog javnog organa za izvršavanje njegovih javnih funkcija, ili izgradnju, proširenje, osnivanje ili postavljenje bilo koje sledeće infrastrukture i/ili objekta ako on unapređuje opšte ekonomsko i/ili socijalno blagostanje u opštini ili pruža javnu korist za stanovništvo opštine i inače je u skladu s važećim zakonskim zahtevima, kao što su:*
 - 2.4.3.1. *opštinski putevi (putevi koji se prostiru u celosti unutar opštine) koji pružaju saobraćajne usluge za javnost; javni objekti koji su potrebni javnom*

organu za pružanje usluga u oblasti obrazovanja i zdravstva i/ili usluga za socijalno staranje u okviru opštine;

2.4.3.2. *cevi koji se koriste za obezbeđenje usluga za vodu i kanalizaciju za stanovništvo opštine, opštinske deponije i lokacije za odlaganje javnog otpada, opštinska javna groblja ili opštinski javni parkovi i javni opštinski sportski objekti [...].*

Član 5 ovog zakona predviđa da organ koji pokreće postupak eksproprijacije mora ovlastiti sprovođenje **pripremnih radova** za određivanje potencijalne prikladnosti jedne ili više parcela nepokretne imovine za javnu namenu. Opština ili ministarstvo ovaj postupak nazivaju **elaborat**, stoga gore pomenuto ovlašćenje treba detaljno da se odredi u pisanoj odluci Tela za Eksproprijaciju. Ova pismena odluka će odrediti parcelu ili parcele nepokretne imovine koja su predmet ovlašćenja, dok zakon dozvoljava da pripremi radovi mogu se obavljati bez dozvole njihovih vlasnika i dotičnih vlasnika interesa. U ovim slučajevima se preporučuje da za sve pripreme radove i tokom postupka eksproprijacije, telo za eksproprijaciju da obaveštava Regionalnu Kompaniju Vodosnabdevanja, kao i da prima tehničke savete od njih, jer u kasnijoj fazi opština ima pravo da za dostizanje legitimnog javnog cilja za koji je obavljena eksproprijacija imovine, da prenese pravo korišćenja ili upravljanja ove imovine, kod Regionalne Kompanije Vodosnabdevanja, u ovom konkretnom slučaju pravo na održavanje kanalizacije.

Iniciranje i završetak procedure eksproprijacije treba da se uradi u skladu sa članom 7 Zakona Br. 03/L-139 o eksproprijaciji nepokretne imovine sa izmena i dopunama Zakona Br. 03/L-205 od 28 oktobra 2010, dok zahtev za eksproprijaciju mora biti u skladu sa članom 8 ovog zakona.

Telo za Eksproprijaciju treba da organizuje javnu raspravu radi uključivanja javnosti u donošenju odluka, u skladu sa Zakonom o Eksproprijaciji Nepokretne Imovine, pošto svaka odluka eksproprijacije bez učešća javnosti u donošenju odluka može predstavljati dovoljan osnov da bude osporena tužbom i da se poništi od strane suda (*vidi presudu Ustavnog Suda Kosova KI 56/09 Fadil Hoxha i 59 ostalih protiv Skupštine opštine Prizren, od 22 decembra 2010*).

Ombudsman zaključuje da u konkretnom slučaju ispunjene su svi zakonski uslovi da Opština Đakovica preduzme zakonske mere na raspolaganju u rešavanju ovog problema, koristeći ovlašćenja Zakona o Eksproprijaciji Nepokretne Imovine i drugih zakona koji regulišu ovu oblast.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman