



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

---

*Ex officio*

Slučaj Br. 265/2017

## IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

### OMBUDSMAN REPUBLIKE KOSOVA

u vezi sa

*fakturisanjem električne energije potrošene u četiri severne opštine Republike  
Kosovo*

**Upućeno:**

- **G. Arsim Janova, v.d. predsedavajući Odbora Kancelarije regulatora za energiju**
- **G. Luan Morina, Rukovodilac Departmana za energetiku, Ministarstvo za ekonomski razvoj**
- **G. Nijazi Shala, Rukovodilac Departmana za zaštitu potrošača, Ministarstvo za trgovinu i industriju**

Priština, dana 13. juna 2017. godine

## SADRŽAJ

### Pravo ne biti diskriminisan

<b>CILJEVI IZVEŠTAJA</b> .....	3
<b>PRAVNA OSNOVA</b> .....	3
<b>SAŽETAK ČINJENICA</b> .....	4
<b>ARGUMENTI</b> .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>A. Zakonitost</b> .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>B. Pravo ne biti diskriminisan</b> .....	9
<b>C. Pravo na imovinu</b> .....	13
<b>D. Pravo potrošača</b> .....	14
<b>KONSTATACIJE I PREPORUKE OMBUDSAMANA</b> .....	15
<b>A. Konstatacije Ombudsmana</b> .....	15
<b>B. Preporuke Ombudsmana</b> .....	16

## CILJEVI IZVEŠTAJA

1. Potrošena električna energija u četiri severne opštine Republike Kosovo, odnosno u Leposavić, Severnu Mitrovicu, Zubin Potok i Zvečan, fakturiše se potrošačima ostalog dela Republike, u iznosu od 8 miliona evra godišnje. Regulatorni ured za energiju (u daljem tekstu: "RUE") i Departman za energetiku Ministarstva za ekonomski razvoj (u daljem tekstu: "Departman za energetiku), u medu-institucionalnim komunikacijama sa Ombudsmanom, tvrdili su da je ova praksa fakturisanja u skladu sa zakonima na snazi koji regulišu oblast energetike, posebno Zakonom br. 05/L-084 o energetskom regulatoru i Zakonom. 05/L-085 o električnoj energiji.

Ovaj izveštaj ima tri glavna cilja:

- (1) Da se proceni da li je ova praksa fakturisanja električne energije zaista u skladu sa zakonodavstvom koji je citiran od strane RUE i Departmana za energetiku;
- (2) Da se proceni da li ova praksa fakturisanja električne energije predstavlja kršenje ljudskih prava, odnosno prava na imovinu, prava ne biti diskriminisan i prava potrošača; i
- (3) da se nadležnim institucijama daju specifične i konkretne preporuke u vezi sa postupcima koje treba da se preduzimaju za potpuno poštovanje zakona na snazi i ljudskih prava.

## PRAVNA OSNOVA

2. U saglasnosti sa Zakonom Br.05/L-019 o Ombudsmanu, Ombudsman između ostalog ima i sledeće odgovornosti:

- "da istraž i navedena kršenja ljudskih prava i diskriminatorno delovanje i da se angažuje za njihovo rešavanje (član 18, stav 1, pod-stav 1);
- "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, pod-stav 2);
- "da preporučuje Vladi, 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 pripremi godiš nje, periodič ne i druge izveš taje o stanju osnovnih ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i diskriminacije i da obavlja istraž ivanje o pitanjima osnovnih ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i diskriminacije u Republici Kosovo;” (član 18, stav 1, pod-stav 8);
3. Dostavljanjem ovog izveštaja nadležnim institucijama, kao i objavljivanje istog u medijima, Ombudsman namerava da vrši ove zakonske obaveze.

## SAŽETAK ČINJENICA

4. Ombudsman na osnovu člana 16.4, Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, dana 7. aprila 2017.godine, pokrenuo je istragu na sopstvenu inicijativu (*ex officio*) na osnovu članka listu “Zëri”, od 7. aprila 2017. godine, pod naslovom: "*KEDS fakturiše 8 miliona evra godišnje za električnu energiju koju troše srbi severnog dela.*"
5. Dana 28. aprila 2017.godine, Ombudsman je uputio pismo Regulatornom uredu za energiju (RUE), kojim traži informacije kao u nastavku:
  - (1) Da li je vrednost energetske energije koja se troši na severu Kosova 8 miliona evra godišnje, i da li se ova vrednost deli preko faktura građana po čitavom Kosovu, kako je navedeno u listu "Zëri";
  - (2) Koje su zakonske odredbe koje definišu šta su "razumni gubici koji su izvan uticaja operatera" i ukoliko ove odredbe odobravaju fakturisanje električne energije ostalim potrošačima, koji su redovni potrošači; i
  - (3) Da li osim zakona koji su na snazi, postoji odluka RUE, Ministarstva za ekonomski razvoj, ili Vlade Kosova, kojim se reguliše pitanje fakturisanja električne energije na severu Kosova.
6. Dana 18. maja 2017. godine, Ombudsman je primio odgovor od RUE, u kome je RUE odgovorio na pitanja Ombudsmana kao u nastavku:
  - (1) RUE je najavio da prema licenciranim operatorima ne fakturisana električna energija tokom 2016. godine na severnom delu Kosova 252 GWh, čini oko 5,24% potražnje distribuiranja, a ukupna vrednost fakturisane energije na severnom delu zemlje je oko 8 miliona evra. RUE je dodao da, uzimajući u obzir da se taj iznos ne pokriva od strane institucija Kosova i nemajući drugog izbora, da održe elektro-energetski sistem u funkcionalnom stanju, RUE je bio primoran da troškove za pokrivanje gubitka, uključujući i gubitke na severu podeli svim potrošačima.
  - (2) Što se tiče drugog pitanja RUE se poziva u članu 48. [Usvajanje cena], stav 3. tačka 3.3 Zakona o energetsom regulatoru Br. 05/L-084 i članu 28. [Odgovornosti i prava operatera sistema raspodele], stav 1, tačke od 1.21 do 1.25 Zakona o električnoj energiji br. 05/L-085. Prema RUE član 48, stav 3, tačka 3.3 definiše da RUE prilikom usvajanja ili utvrđivanja tarifa, obezbeđuje da

licenciranim nosiocima omogućí vraćanje svih opravdanih troškova, uključujući između ostalog i troškove nivoa gubitaka energije u sistemima transmisije i distribucije. RUE dalje je istakao da je snabdevanje električnom energijom svih potrošača zakonska obaveza, prema tome prilikom odobravanja tarifa RUE uzima u obzir jedan razuman nivo gubitaka, koji tretira jednako u čitavoj teritoriji Kosova. RUE, šta više naglasio je da je operatoru distributivnog sistema (ODS) onemogućn pristup na severu i gubitke koji nastaju na severu, od strane ODS smatraju se kao "politički gubici" van kontrole DSO i da ODS ne može da obavlja svoje funkcije zbog visokih troškova ovih gubitaka, što bi ugrožavalo redovno snabdevanje električnom energijom građane širom zemlje.

(3) Na treće pitanje Ombudsmana RUE je odgovorio da postoji jedna odluka od 6 februara 2012. godine, br. V\_399\_2012, kojom se određuje nivo smanjenja gubitaka distribucije. Prema RUE ova odluka o smanjenju gubitaka određuje nivo smanjenja svih gubitaka u elektroenergetskom sistemu uključujući i gubitke na severu Kosova.

7. Ombudsman se dana 22. maja 2017. godine, susreo sa predstavnicima RUE kako bi saznao o detaljima odgovora RUE, posebno oko tehničkim detaljima u vezi sa fakturisanjem električne energije potrošene na severu. Predstavnici RUE su objasnili da postoje dve vrste gubitka električne energije:
  - Tehnički gubici u distribuciji električne energije preko distributivne mreže i to su obični gubici; i
  - komercijalni gubici koji se prouzrokuju od neovlašćenog korišćenja električne energije.
8. RUE je objasnio da se električna energija potrošena na severu Kosova smatra kao komercijalni gubitak, i da je bilo neophodno da se ovi gubici pokriju fakturisanjem iste u računima građana na čitavoj teritoriji Kosova. Prema RUE ovo je bilo neophodno, zato što KEDS ne bi mogao da izdrži gubitke električne energije, i isto bi prouzrokovalo velike gubitke u kompaniji, što bi ugrozilo snabdevanje građana Kosova električnom energijom.
9. Ombudsman, dana 22. maja 2017. godine, dostavio je pismo Ministarstvu trgovine i industrije (MTI), Departmanu za zaštitu potrošača kako bi saznao stav ministarstva u pogledu mogućih kršenja prava potrošača fakturisanjem električne energije potrošene na severu, građanima ostalih delova Kosova. Departman za zaštitu potrošača i MTI, dana 29. maja 2017. godine, dostavio je odgovor na zahtev Ombudsmanu, u kome se ističe da Zakon o zaštiti potrošača ne reguliše specifične oblasti infrastrukture kvaliteta javnih operatora, kao što je slučaj sa električnom energijom.
10. Takođe, dana 22. maja 2017. godine, Ombudsman je dostavio pismo i Ministarstvu za ekonomski razvoj (MER), Departmanu za energetiku kako bi saznao stav ovog ministarstva u pogledu mogućih kršenja prava potrošača fakturisanjem električne energije potrošene na severu, građanima ostalih delova Kosova. Departman za energetiku MER-a, dana 29. maja 2017. godine, dostavio je odgovor Ombudsmanu na zahtev, u kome se između ostalog navodi da se nemogućnost pristupa Operatora distributivnog sistema (KEDS) i Kompanije za javno snabdevanje (KESKO) nadovezuju velikim političkim

problemom integracije četiri opština na severu Kosova, i stvaranje uslova za fakturisanje električne energije u ovom delu Kosova bilo je i nastavlja da bude preokupacija Vlade Kosova. MER navodi da je snabdevanje svih potrošača električnom energijom zakonska obaveza, da je RUE nezavisno telo i prilikom usvajanja ili određivanja tarifa, obezbeđuje licencirane strane da im se omogući vraćanje svih opravdanih troškova, uključujući, između ostalog, i troškove razumnih nivoa gubitaka električne energije u transmisionom i distributivnom sistemu.

## ARGUMENTI

### A. Zakonitost

1. U cilju pravne osnovanosti fakturisanja električne energije potrošene na severu Kosova analizirane se pravne odredbe, na koje se poziva RUE:

Zakon o Energetskom Regulatoru Br.05/L-084

Član 48 [Usvajanje cena], stav 3, tačka 3.3:

*3. Prilikom usvajanja ili utvrđivanje tarifa, regulator obezbeđuje da se nosiocima licence omogući povraćaj svih opravdanih troškova, uključujući:*

*3.3. troškove opravdanih nivoa gubitka energije u sistemima transmisije i distribucije;*

Zakon o Električnoj Energiji Br. 05/L-085

2. Član 28 [Odgovornosti i prava operatera sistema raspodele], stav 1, tačke od 1.21 do 1.25:

1. *Odgovornosti i prava operatora sistema raspodele su:*

- 1.21. obezbeđivanje električne energije za pokrivanje gubitaka u mreži raspodele i za dodatne pomoćne usluge u mreži raspodele, prema tržišnim principima električne energije, transparentnosti i bez diskriminacije;*

- 1.22. postizanje sporazuma sa korisnicima mreže raspodele za pružanje pomoćnih usluga za efikasnu i ekonomsku realizaciju pomoćnih usluga u mreži raspodele;*

- 1.23. vođenje registra punktova merenja za svaku odgovornu stranku za ne balans na tačkama isporuke u mreži raspodele;*

- 1.24. godišnja analiza gubitaka u mreži raspodele uz tehničke gubitke i neovlašćenu potrošnju električne energije, a po potrebi primena mera reduciranja gubitaka;*

- 1.25. sastavljanje godišnjeg aktuelnog plana gubitaka u distribuciji za narednu godinu i dostavljanje KRE-u za usvajanje. Godišnji plan gubitaka obuhvata tehničke gubitke i neovlašćenu potrošnju električne energije;*

Odluka RUE V 399 2012, od 6. februara 2012.godine

13. Odluka se odnosi na smanjenje gubitaka u distribuciji, čiji je cilj smanjenje gubitaka u distribuciji za 3% u prve tri godine i 2,5% u naredne tri godine. U obrazloženju Odluke kaže se:

*“Dana 24. januara 2012. godine, RUE je primio pismo od savetnika Vlade za transakciju KEDS-a u vezi sa indikativnim vrednostima RUE. U njihovom pismu, koje je prema savetnicima transakcije sastavljeno na zahtev ministra za ekonomski razvoj, isti ističu da*

*indikativne vrednosti određene od strane regulatora nisu dovoljne za obezbeđenje investicija u KEDS-u, u skladu sa Strategijom o energetici iz Skupštine Republike Kosova.”*

14. Na osnovu gore navedenih zakonskih normi Ombudsman ne može da se pomiri sa načinom na koji se električna energija potrošena na severu Kosova fakturiše građanima u drugim delovima zemlje, iz sledećih razloga:
15. Zakon o Energetskom Regulatoru, član 48, stav 3, tačka 3. definiše da “...*regulator obezbeđuje da se nosiocima licence omogući vraćanje svih opravdanih troškova, uključujući: “ ... troškove opravdanih nivoa gubitka energije u sistemima transmisije i distribucije;”*
16. Ombudsman je pokrenuo pitanje šta su “razumni gubici” i dobio je odgovor od RUE, tokom sastanka, dana 22. maja 2017. godine, da prema njihovom zvaničnom tumačenju, razumni gubici su dve vrste: tehnički gubici koji nastaju u distributivnu mrežu i komercijalni gubici koji nastaju zbog neovlašćenog korišćenja električne energije (krađe električne energije). Ovi razumni gubici, prema RUE, trebalo bi da se vrate licenciranim operatorima.
17. Međutim, u pismenom odgovoru RUE-a, gubici električne energije na severnom delu Kosova od strane operatora distributivnog sistema smatraju se kao “politički gubici”. Praktično, koliko se može razumeti, ovi gubici koje operater kvalifikuje kao političke gubitke, prema tumačenju RUE fakturišu se kao komercijalni gubici i iste snose građani na drugim mestima Kosova.
18. Kao što je gore navedeno, Zakon o električnoj energiji, član 48. stav 3, tačka 3. predviđa vraćanje “*troškova opravdanih nivoa gubitaka energije u sistemima transmisije i distribucije;”* Shodno tome, Ombudsman smatra da se u konkretnom slučaju radi o praksi koja nije u skladu sa ovom odredbom, obzirom da ova odredba pokriva gubitke uopšte tehničke prirode, odnosno one koji se odnose na tehničke nepravilnosti u transmisionom i distributivnom sistemu, što ni na koji način ne treba da pređe na “razuman nivo.” Ombudsman smatra da 8 miliona evra gubitka svake godine ne može da se smatra kao gubitak razumnog nivoa, kako zahteva Zakon.
19. Zakon o Električnoj Energiji, član 28, stav 1, tačka 25 propisuje da: *Odgovornosti i prava operatora sistema raspodele su: .. sastavljanje godišnjeg aktuelnog plana gubitaka u distribuciji za narednu godinu i dostavljanje KRE-u za usvajanje. Godišnji plan gubitaka obuhvata tehničke gubitke i neovlašćenu potrošnju električne energije;”*
20. Električna energija potrošena na severu ne može da se kvalifikuje kao komercijalni gubitak ili neovlašćena potrošnja, jer Operator distributivnog sistema i relevantni državni organi su upoznati od posleratnog perioda da građani severa Kosova koriste električnu energiju. Zbog toga, upotreba električne mreže na severu zemlje je potpuno ovlašćena.

21. Navedene odredbe od strane samog RUE, Zakona o električnoj energiji, član 28, stav 1, tačka 21, utvrđuje da jedna od odgovornosti Operatora sistema distribucije je: *“obezbeđivanje električne energije za pokrivanje gubitaka u mreži raspodele i za dodatne pomoćne usluge u mreži raspodele, prema tržišnim principima električne energije, transparentnosti i bez diskriminacije;”*
22. Zakon o električnoj energiji ni jednom njegovom odredbom ne daje pravo Operatoru sistema distribucije da troškove električne energije koja se koristi na ovlašćeni način, uz znanje operatera, da tu istu potrošnju fakturiše građanima koji su redovni potrošači, i bez njihovog znanja. Prema tome, Ombudsman smatra da je takav način fakturisanja električne energije potrošene na severu Kosova diskriminatorски i ne transparentan, i da je u suprotnosti sa samim Zakonom o električnoj energiji.
23. Pored gore navedenih zakona, Ombudsman skreće pažnju na članu 23. Pravila o opštim uslovima snabdevanja električnom energijom, koje je izdato od RUE avgusta meseca 2011. godine, kojim je propisano da:
- “Snabdevač je dužan da vrši fakturisanje potrošača za potrošenu energiju i druge tarife u skladu sa odgovarajućim tipom tarifa dogovorenoj sa potrošačem (ukoliko je primenjivo).“*
24. S obzirom da fakturisanje električne energije potrošene na severu nema podršku u zakonu, Ombudsman je analizirao Odluku RUE V\_399\_2012, od 6. februara 2012. godine, što prema RUE čini osnovu za fakturisanje električne energije na severu. Prema onome što se može razumeti odluka se odnosi na povećanje investicija KEDS-a, kako bi se izbegli gubici, koji se utvrđuju zakonom. Takođe, primećuje se da je odluka doneta 6. februara 2012. godine, dok su operator distributivnog sistema (KEDS) i Kompanija javnog snabdevanja (KESKO) preuzeli funkcije distribucije i snabdevanja maja meseca 2013. godine.<sup>1</sup> Primećuje se da su nadležni državni organi Republike Kosovo prethodno stvorili povoljne uslove za KEDS i KESKO garantujući im investicije za pokrivanje gubitaka koji su utvrđeni zakonom. Odluka RUE V\_399\_2012, od 6. februara 2012. godine, je još uvek na snazi. Obrazloženje RUE da vrednost od 8 miliona evra KEDS ne bi mogao da izdrži, nije održivo. U vezi sa ovim obrazloženjem Ombudsman, je tokom sastanka sa RUE, 22. maja, 2017. godine, pitao o godišnjem iznosu profita KEDS-a. Predstavnici RUE nisu imali nikakve informacije u vezi ovog pitanja. U nedostatku ove ključne informacije, Ombudsman odbija da uzme zdravo za gotovo tvrdnju da su navedeni gubici nesnošljivi za KEDS. Nisu održive ni tvrdnje da električna energija potrošena na severu predstavlja razumne gubitke koji se treba pokriti od strane građana u drugim delovima teritorije Kosova, a istovremeno da se obrazloži da ovi gubici snose visoke troškove da bi se snosili od strane Operatora distributivnog sistema, jer nije stvarno poznato da li su ovi gubici razumnog nivoa ili su gubici koji se mogu snositi. To je zato što je dobro poznato da je KEDS profitabilna kompanija, za koju se ne zna koji su njeni godišnji profiti

---

<sup>1</sup> Informacija obezbeđena iz odgovora Departmana za energetiku MER, dostavljen Ombudsmanu, dana 29. maja 2017.godine.



25. Ombudsman smatra da su tvrdnje RUE i Departmana za energetiku MER-a, da je snabdevanje građana električnom energijom zakonska obaveza, treba da budu jasne i osnovane. Zakon o električnoj energiji, član 1, definiše da je svrha zakona da ". . . *bi se obezbedilo sigurno, ... snabdevanje . . . sa realnim cenama. . .*" (naglasak dodat). I gde se govori o "univerzalnim uslugama snabdevanja" Zakon nadovezuje ovaj koncept sa određivanjem "povoljne cene" (ibid, član 3, stav. 1. tačka. 72). Ove odredbe stavljaju do znanja da garancija snabdevanja električnom energijom nije besplatna.

## **B. Pravo ne biti diskriminisan**

26. Pravo ne biti diskriminisan garantuje se Ustavom i zakonom. Ustav utvrđuje da "*Niko se ne sme diskriminisati na osnovu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili nekog drugog uverenja, nacionalnog ili društvenog porekla, veze sa nekom zajednicom, imovine, ekonomskog ili socijalnog stanja, seksualnog opredeljenja, rođenja, ograničene sposobnosti ili nekog drugog ličnog statusa*" (član 24, stav 2).

27. Takođe, Zakon br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije, utvrđuje da: "Princip jednakog tretmana znači da neće biti nikakve neposredne ili posredne diskriminacije, u pogledu bilo kojeg navedenog osnova koji je određen u članu jedan (1) ovog zakona" (član 3, stav 1), gde se na listi ovih "određenih osnova" obuhvata kao otvorena kategorija "ili na drugoj osnovi" (član 1, stav 1).

28. Koncept "diskriminacije" koji se koristi u Ustavu, je isti kao onaj koji se koristi u Zakonu o zaštiti od diskriminacije. Za tumačenje ustavnog koncepta diskriminacije, treba uzeti u obzir član 53. Ustava, koji propisuje da "Osnovna prava i slobode zagantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava." (U daljem tekstu: ESLJP). Prema sudskim odlukama ESLJP "[ ] pravo. . . ne biti diskriminisan. . . krši se i kada Države tretiraju nejednako osobe u sličnim situacijama bez pružanja objektivnog i razumnog opravdanja "(Thlimmenos protiv. Grčke, predstavka br. 34369/97, ESLJP, 6. april 2000. godine, st. 44). Kako bi jedno obrazloženje bilo "objektivno i razumno", treba da ispuni dva uslova: (1) mora da postoji "legitiman cilj" za navedenu nejednakost, i (2) mora da postoji "opravdana veza proporcionalnosti između upotrebljenih sredstava i cilja kome se teži ("Relating to Certain Aspects of the Laës on the Use of Languages in Education in Belgium" v. Belgium, Aplikacije Br. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, ESLJP, 23. jula 1968.godine, stav 10; vidi takođe Case of X and Others v. Austria, aplikacija broj 19010/07, ESLJP, 19. februar 2013. godine, stav 98 ).

29. Takođe, Zakon o zaštiti od diskriminacije, utvrđuje da: "Diskriminacija znači i svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti, na bilo kom osnovu navedenom u članu jedan (1) ovog zakona, koji ima za cilj ili efekat da obezbedi ili ugrozi priznavanje,

uživanje ili obavljanje, osnovnih ljudskih prava i sloboda koja su priznata Ustavom Republike Kosova i važe im zakonodavstvom u Republici Kosovu.” (član 3, stav 2). Isto kao i presuda ESLJP, zakon ističe da je nejednak tretman može biti opravdan ako postoji “opravdani legitimni cilj i postoji jedan razuman odnos srazmere između u korišćenih sredstava i željenog cilja.” (ibid, član 6).

30. Vredi napomenuti da se Zakon o energetsom regulatoru i Zakon o električnoj energiji, stalno pozivaju na principe jednakog tretmana i ne diskriminacije. Vidi, na primer, Zakon o energetsom regulatoru, član 15. st. 1, tačka. 1.4 (Regulator ima odgovornost "da obezbedi da se energetske aktivnosti odvijaju transparentno i ne diskriminatorski način ..., kao i da obezbedi ne diskriminatorski pristup sistemu prenošenja, distribucije i interkonekcije; ); i Zakon o električnoj energiji, član 5. stav 9 ("Regulator određuje podelu troškova obaveza javnih usluga uvedenih ..... kod krajnjih potrošača na ne diskriminatorski i transparentan način").
31. Sumirajući gore navedene kriterijume diskriminacije, praksa fakturisanja električne energije potrošene na severu Republike, ostalim potrošačima, treba da se proceni shodno analitičkim koracima kao u nastavku:
  - (1) Da li ova praksa fakturisanja predstavlja nejednak tretman između osoba u sličnim situacijama, na osnovu jednog ličnog statusa koji je određen u Ustavu ili zakonu o zaštiti od diskriminacije?
  - (2) Ako je odgovor da, da li postoji objektivno i razumno opravdanje za ovaj nejednak tretman? Ili, drugim rečima:
    - (a) Da li ova praksa fakturisanja ima legitiman cilj?
    - (b) Ukoliko je tako, da li postoji razuman odnos proporcionalnosti između svrhe i prakse navedenog fakturisanja?
32. U prvom koraku analize, evidentno je da praksa navedenog fakturisanja predstavlja nejednak tretman između lica u sličnim situacijama. Odnosno, neki korisnici električne energije ne plaćaju za iznos energije koju troše, a drugi korisnici plaćaju ne samo onaj deo koji troše sami, već i deo koji troše oni koji ne plaćaju. Na ovaj način, KEDS, uz odobrenje RUE ne tretira sve korisnike električne mreže prema istom standard.
33. Ombudsman smatra da, uprkos moguće percepcije javnosti da se nejednakost bazira na **etničku pripadnost**, Ombudsman smatra da se ovde radi ne o nejednakost na osnovu **etničke pripadnosti**, već na osnovu **boravišta**: Stanovnici na severu Republike ne obavezuju se da plate za električnu energiju koju troše sami, dok stanovnici u ostalom delu Republike dužni su da plate za iznos energije koju troše sami, kao i za onu koju troše stanovnici na severu. Ovo se ne može kvalifikovati kao nejednakost na osnovu etničke pripadnosti, dok na severu Republike ima stanovnika koji nisu Srbi, a takođe i u ostalom delu Republike ima stanovnika koji nisu iz redova albanske zajednice.
34. Istina je da ni u Ustavu, ni u zakonu, nije poznato "boravište" izričito kao moguća

osnova za diskriminaciju. Međutim, to ne znači da se sadašnja praksa fakturisanja ne može kvalifikovati kao diskriminacija. Kao što je gore primećeno, Ustav i zakon predviđaju da diskriminacija može da bude zasnovana na "bilo koji drugi lični status" (Ustav, član 24, stav. 2) ili "bilo kojoj drugoj osnovi" (Zakon o zaštiti od diskriminacije, član 1, stav 1.) što se izričito ne ističe u Ustavu ili zakonu. Mesto boravka može da se smatra kao takva osnova, u potpunoj saglasnosti sa sudskim odlukama ESLJP. Pogledajte, na primer, *Carson and Others v. The United Kingdom*, Aplikacija br. 42184/05, ESLJP, 16. marta 2010. godine, § 70 ("rećima 'drugi status' riječi ... dat je široki smisao kako bi obuhvatilo ... razliku **na osnovu mestu boravka**", naglasak dodat). Stoga, iako se "boravište" izričito ne spominje u Ustavu ili zakonu kao moguća osnova diskriminacije, nejednaka obaveza da se plati električna energija na osnovu mesta boravka, može ipak da se smatra kao diskriminatorna praksa, u zavisnosti od završetka ostalih koraka analize.

35. U drugom koraku analize, treba postaviti pitanje da li postoji objektivno i razumno opravdanje za trenutnu praksu fakturisanja. Kao što je gore navedeno, kako bi postojalo objektivno i razumno opravdanje za ovu praksu, treba da se ispune dva kriterijuma: (1) navedena praksa fakturisanja treba da ima legitiman cilj, i (2) treba da postoji razuman odnos proporcionalnosti između ove prakse i cilja koji se teži.
36. Ombudsman smatra da navedena praksa fakturisanja ima jedan legitiman cilj. Prema pismu koje je dostavljeno od RUE, činjenica da Operator distributivnog sistema (ODS) nema pristup na severu Republike, što znači da nije u stanju da fakturiše troškove stanovnika na ovom delu Republike, prema tome treba da nađe drugu mogućnost da nadoknadi električnu energiju potrošenu u ovom regionu. Prema RUE, "[ ] ukoliko se ne pokrivaju ovi gubici, ODS ne može da obavlja svoje funkcije zbog visokih cena ovih gubitaka, što bi ugrozilo redovno snabdevanje električnom energijom potrošača širom Kosova" (Dopis RUE, str. 3). Prema ovoj tvrdnji, cilj fakturisanja troškova drugim potrošačima za potrošenu električnu energiju na severu Republike, je da se ne bi ugrozilo snabdevanje čitave zemlje električnom energijom. Ovaj cilj je, jasno, legitiman cilj.
37. Ipak, Ombudsman smatra da praksa fakturisanja o kojoj se govori ne uspeva u drugom kriterijumu: ne postoji **razuman odnos proporcionalnosti** između ove prakse fakturisanja i cilja da se izbegava ugrožavanje sistema električne energije širom zemlje.
38. Kako bi se ocenila **proporcionalnost** navedene prakse, Ombudsman uočava, prvo da prema Ustavnom sudu, "test proporcionalnosti je opisan u članu 55. Ustava" (Slučaj br KO131/12, dr Shaip Muja i 11 poslanika Skupštine Republika Kosovo, Presuda, 15. april, 2013. godine, st. 127). Ombudsman smatra da navedena praksa fakturisanja dolazi u sukob sa dva zahteva člana 55 i, kao ishod ne može da se kvalifikuje kao proporcionalna mera.
39. Prvo član 55, stav 1, propisuje: „Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se **jedino mogu ograničiti zakonom.**” (naglasak dodat). Primetili smo takođe, u delu A da sadašnja praksa fakturisanja nije u skladu sa Zakonom o

energetskom regulatoru i Zakonom o električnoj energiji. To znači da nejednak tretman stanovnika na severu u odnosu na stanovnike ostalog dela Republike nije ovlašćen zakonom, stoga, nije srazmerna mera u skladu sa članom 55. st. 1.

40. Drugo, član 55, stav. 4. Ustava propisuje da: “U slučaju ograničavanja ljudskih prava i sloboda i sprovođenja istih, sve institucije javne vlasti, ... su dužni da se posvete, .... odnosu ograničavanja sa ciljem koji se želi postići, *kao i razmatranju mogućnosti realizovanja tog cilja sa što blažim ograničenjima.* (naglasak dodat). U konkretnom slučaju, ova odredba zahteva da RUE, kao i sve nadležne institucije za pravno regulisanje oblasti električne energije, razmotre, ukoliko navodni cilj aktuelne prakse fakturisanja (znači, cilj ne ugrožavanja sistema električne energije u celoj Republici) može da se postigne jednakim tretmanom svih stanovnika u zemlji.
41. Kao što je gore argumentovano u Delu A, postoji razlog da se sumnja u tvrdnju da bi gubitak od 8 miliona evra mogao da bude nesnošljiv za KEDS. Međutim, čak i ako uzmemo zdravo za gotovo, zarad argumenta, da je istome nemoguće da pokrije sam takav gubitak, Ombudsman uočava da ne postoji ni jedan dokaz da su ove institucije adekvatno razmotrile pitanje, da li se gubici na severu Republike mogu izbeći na neki drugačiji način, ne prisiljavajući stanovnike u ostatku zemlje da plate električnu energiju koju su ostali potrošili.
42. Posebno, Ombudsman smatra da bi jedan od načina kojim bi se izbegavao navedeni gubitak bio da RUE ili Vlada obavesti četiri severne opštine, da u skladu sa ustavnim i zakonskim normama protiv diskriminacije, omogućavanje pristupa KEDS-a, sa ciljem merenja i fakturisanja potrošene električne energije, je neophodan uslov za snabdevanje ovih četiri opština električnom energijom, kako se postupa po čitavoj teritoriji Republike Kosovo. Ombudsman nema ni jedan dokaz da je KEDS, Vlada ili RUE *razmotrio* koji su to koraci koje bi trebalo da se preduzimaju, kako bi se omogućio pristup KEDS-a, a još manje da je preduzeo takav pozitivan korak. Takvo rešenje bi obezbedilo da se navodni cilj RUE (da se izbegavaju gubici na severu zemlje, kako se ne bi ugrozilo funkcionisanje celokupnog sistema), postigne tretiranjem svih stanovnika Kosova jednako. Dok, u najmanju ruku postoji ova alternativna opcija za postizanje cilja izbegavanja gubitaka na severu Republike, i dok ova opcija postigne navedenu svrhu manjim ograničenjem prava ne biti diskriminisani, u tom slučaju aktuelno fakturisanje rezultira da bude nesrazmerna mera u suprotnosti sa članom 55. st. 4. Ustava. Drugim rečima, navedena praksa ne uspeva u zadnjem koraku analize prema tome predstavlja povredu prava ne biti diskriminisani. Za dva moguća protiv-argumenata treba da damo odgovor.
43. Prvo, može se argumentovati da je RUE obavezan da obezbedi električnu energiju za stanovnike na severu Republike, čak i ukoliko oni ne plaćaju za uslugu. U tom smislu, pismo RUE tvrdi da “snabdevanje svih potrošača električnom energijom je zakonska obaveza, prema tome RUE u skladu sa obavezama zahteva od licenciranih operatera da snabdevaju električnom energijom sve potrošače. Prema tome, prilikom usvajanja tarifa RUE uzima u obzir jedan razuman nivo gubitaka, koji tretira jednako na celoj

teritoriji Kosova."(RUE pismo, str. 3). Takođe, Ministarstvo za energetiku tvrdi da: "Na osnovu regulative u oblasti energetike, snabdevanje električnom energijom svih potrošača je zakonska obaveza." Međutim, Ombudsman uočava da RUE ne citira ni jednu zakonsku odredbu u prilog svojoj tvrdnji, da snabdevanje svih stanovnika električnom energijom, predstavlja zakonsku obavezu **i za one stanovnike koji ne plaćaju električnu energiju koju troše**. Takva obaveza ne postoji, osim u posebnim slučajevima predviđenim zakonom, kao na primer, socijalno ugroženi potrošači, iako zakon propisuje da i ova kategorija „ne treba da se finansira... stavljanjem na teret potrošačima električne energije.” (Zakon o električnoj energiji, članom 49, st. 2 tačka. 2.4). Osim takvih specifičnih slučajeva, zakonska obaveza snabdevanja potrošača električnom energijom, kao što je argumentovano u delu A, uvek se bazira u pružanju razumne cene za ovu uslugu. To podrazumeva da električna energija ne dolazi besplatno za one koje je koriste. Ombudsman zahteva da se ovaj princip primeni za sve stanovnike Republike jednako, kako za stanovnike severa, tako i za stanovnike ostalog dela zemlje.

44. Drugo, može se argumentovati da je RUE nemoćan da traži pristup za KEDS na severu Republike, a ovo pitanje se reguliše posebnim ugovorom koji čeka primenu. U pismu koje je primljeno od Departmana za energetiku Ministarstva za ekonomski razvoj, tvrdi se da: "Vlada Kosova, problem ne fakturisanja električne energije u četiri opštine na severu Kosova iznela je u Briselskom sporazumu o energetici", u kojoj se "tražio od strana potpisnica da osnuje novo preduzeće za snabdevanje električnom energijom, shodno pravnom i regulatornom okviru Kosova". Međutim, "primena ovog sporazuma se suočava sa teškoćama zbog opstrukcija Srbije."
45. Uprkos ove poteškoće, Ombudsman smatra da aktuelno ne sprovođenje sporazuma ne predstavlja nikakvu prepreku RUE da zahteva, da barem do primene sporazuma, četiri dotične opštine omoguće KEDS-u fakturisanje potrošene električne energije od strane njihovih stanovnika, kako bi oni platili sami količinu električne energije koju su sami trošili. Za sve vreme za koje KEDS snabdeva ove opštine električnom energijom, one su obavezne da obezbede pristup za potrebe merenja i fakturisanja količine potrošene električne energije. Takvo rešenje, ne samo da ne sprečava sprovođenje budućeg sporazuma, već daje stranama potpisnica jači podsticaj za sprovođenje odredaba ovog sporazuma što je pre moguće.

### C. Pravo na imovinu

46. Član 46, stav 1, Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu "Ustav"), propisuje da "Pravo na imovinu je zagarantovano". Međutim, to ne znači da je eksproprijacija imovine kategorički zabranjena. Naprotiv, Ustav izričito navodi da "Republika Kosovo ili javne vlasti Republike Kosovo mogu izvršiti eksproprijaciju imovine" (ibid član 46, stav 3). Međutim, ustavno ovlašćenje eksproprijacije nije neograničeno. Posebno, eksproprijacija se može vršiti samo ako je "u skladu sa zakonom" (Ibid, član 46, stav. 3, naglasak dodat).
47. Zahtev da se eksproprijacija vrši samo u skladu sa zakonom, nalazi na dalju podršku u dva druga ustavna izvora. Prvo, član 1. Prvog protokola Evropske konvencije o

ljudskim pravima (u daljem tekstu: "EKLJP") propisuje da: "Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim. . . **u uslovima predviđenim zakonom**" (naglasak dodan). Pravo određeno ovom odredbom, kao i sva prava određena EKLJP i njenim Protokolima, "garantovana su ovim Ustavom" (Ustav, član 22). Na isti način, primetili smo da član 55, stav 1, Ustava predviđa da: "Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se jedino mogu ograničiti zakonom." (naglasak dodan).

48. Za tumačenje ovih odredbi, pozivamo se ponovo na presude ESLJP, u skladu sa članom 53. Ustava. Prema presudama ESLJP, konceptima "imovine" i "posedovanje" je dato široko značenje, uključujući svaku vrstu imovine pokretne i nepokretne, kao i niz ekonomskih interesa. Posebno, ESLJP je zaključio da: "Porez je, u principu, ograničenje prava zajamčenih prvim stavom člana 1. Prvog protokola [ESLJP], jer isti [porez] lišava navedeno lice posedovanja, znači **iznosa novca koji se mora platiti** (*Burden v. United Kingdom*, Aplikacija Br. 13378/05, ESLJP, 29. april 2008. godine, § 59, dodat naglasak). Prema ovom obrazloženju, svaki put kada država prisiljava pojedinca da plati iznos novca, to se smatra ograničenjem prava na imovinu.
49. Prema tome, kada postupajući po ovlašćenju RUE, KEDS prisiljava druge potrošače da plate za iznos električne energije koja je potrošena od strane stanovnika na severu Republike, ovo se smatra ograničenjem prava na imovinu, jer potrošači koji su fakturisani liše se "posedovanja, znači iznosa novca kojim mora da se vrši isplata."
50. Primetili smo da je zahtev Ustava da svako ograničenje prava svojine bude ovlašćeno zakonom. Prema tome, praksa navedenog fakturisanja, kao ograničenje prava na imovinu treba da bude ovlašćeno zakonom. Međutim, u gore iznetom Delu A, argumentovano je da ova praksa fakturisanja nije u skladu sa Zakonom o energetsom regulatoru i Zakonom o električnoj energiji. Shodno tome, iznos električne energije koja je potrošena na severu a fakturiše se potrošačima ostalog dela zemlje ne ispunjava ustavne zahteve, prema tome predstavlja kršenje prava na imovinu.
51. Osim ustavnog prava na imovinu, Ombudsman je analizirao odredbe Zakona br. 04/L-077 o obligacionim odnosima, uzimajući u obzir da fakturisanje električne energije stvara građanski-pravni odnos koji spada u delokrugu ovog zakona. U tom kontekstu, Ombudsman uočava da zakon definiše kao u nastavku: "*Svako lice koje se obogaćuje bez ikakve pravne osnove na štetu drugog, dužan je da vrati ono što je uzeo od drugog, ili da nadoknadi na drugi način vrednost ostvarenog profita*" gde je "*Izraz obogać enje isto tako obuhvać a sticanje koristi preko usluga*" (član 194, stav. 1 i 2). Prema ovim odredbama, potrošačima koji su, bez njihovog znanja, platili za električnu energiju utrošenu na severu Republike, nastaje pravo na vraćanje tog iznosa koji su bili primorani da plate.

#### **D. Prava potrošača**

52. Prava potrošača regulisana su Zakonom o zaštiti potrošača br. 04/L-121. Ovim Zakonom se garantuju osnovna prava potrošača, kao što su pravo na zaštitu ekonomskih interesa potrošača, i pravo na zaštitu imovine (član 4). Na osnovu ovog zakona su utvrđene obaveze prodavca koji je dužan da za pruženu uslugu potrošaču

izda tač nu fakturu i pravo potrošača da kontroliše količinu iznosa u fakturi u vezi sa datom uslugom (član 12). Prema ovom zakonu, fakturisanje električne energija izračunava se na osnovu realne potrošnje, nakon čitanja strujomera potrošača. U vezi sa ovim snabdevač treba da dostavi fakturu sa beleškama koje omogućavaju potrošaču da kontroliše količinu i vrednost potrošnje električne energije, isto tako da se fakturisanje električne energije da izračuna na osnovu realne potrošnje i procenjuje se preko brojila za kalibraciju (član 29).

53. Takođe, Zakon o električnoj energiji, član 48. stav 4, tačka 3, propisuje da "Potrošač ima pravo ... primiti transparentne informacije o važećim cenama i tarifama kao i o standardnim uslovima o pristupu korišćenja usluga električne energije;"
54. Ovom prilikom, Ombudsman želi da skrene pažnju Departmanu za zaštitu potrošača pri Ministarstvu trgovine i industrije, koji je u svom odgovoru od 29. maja, 2017. godine, upućenom Ombudsmanu naveo da Zakon o zaštiti potrošača "u ovom slučaju ne reguliše posebne oblasti infrastrukture kvaliteta i javnih operatera, kao što imamo ovaj slučaj u vezi električne energije."Ovu tvrdnju odbacuje sam Zakon o električnoj energiji, koji predviđa da: " Krajnji potrošač uživa svoja prava u skladu sa ... zakonskim propisima koji regulišu zaštitu potrošača. "(član 48, stav. 1).
55. Shodno tome, Ombudsman konstatuje da u konkretnom slučaju povređene su odredbe Zakona o zaštiti potrošačima i samom Zakonu o električnoj energiji. Tačnije povređen je ekonomski interes i imovina građana Republike Kosovo, i pravo potrošača da ima tačnu fakturu i mogućnost da kontroliše fakturisanu iznos za uslugu. Takođe kršeno je pravo potrošača da postoji fakturisanje električne energije na osnovu realne potrošnje koja je se čita u strujomeru potrošača i da ima fakturu sa beleškama na osnovu kojih se potrošaču omogućuje kontrola količine i vrednosti potrošene energije.

## KONSTATACIJE I PREPORUKE OMBUDSMANA

### A. Konstatacije Ombudsmana

56. Na osnovu gore navedene procene, Ombudsman smatra da:

- (1) Fakturisanje električne energije potrošene u četiri severne opštine Kosova, drugim potrošačima u ostalim delovima zemlje, predstavlja kršenje Zakona br. 05/L-084 o energetsom regulatoru i Zakona br. 05/l-085 o električnoj energiji.
- (2) Ova praksa fakturisanja predstavlja kršenje prava na imovinu, zagarantovano članom 46. Ustava Republike Kosovo i člana 1. Protokola 1. Evropske konvencije o ljudskim pravima, i dovodi do neosnovanog bogaćenja na osnovu člana 194. Zakona br. 04/L-077 o obligacionim odnosima.

- (3) Ova praksa fakturisanja predstavlja kršenje prava ne biti diskriminisan, koje je garantovano članom 24. Ustava Republike Kosova i Zakonom 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije.
- (4) Ova praksa fakturisanja predstavlja kršenje prava potrošača garantovano Zakonom Br. 04/L-121 o zaštiti potrošača.

## **B. Preporuke Ombudsmana**

Na osnovu ovih konstatacija, a u skladu sa članom 135, stav 3. Ustava Republike Kosovo i člana 16, stav 4. Zakona Br. 05/L-019 o Ombudsmanu, Ombudsman preporučuje da:

- (1) RUE hitno zaustavi protivzakonitu prakse fakturisanja električne energije, koja je trošena na severu Republike Kosova, drugim potrošačima u ostalom delu zemlje;
- (2) Vlada Republike Kosova u saradnji sa RUE i KEDS, da pronađu alternativu kako da se izbegavaju gubici na severu, tretirajući sve potrošače jednako u skladu sa ustavnim i zakonskim normama protiv diskriminacije;
- (3) RUE u saglasnosti sa Zakonom Br. 05/L-084 o energetsom regulatoru da donese odluku kojom se usvaja sniženje tarife do te mere, kojom se omogućuje naknada potrošačima, koji su nepravedno fakturisani i nastavljaju da budu fakturisani za električnu energiju, potrošenu u četiri severne opštine.

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 članom 28 Zakona Br. 05/L-019 o Ombudsmanu (“Autoriteti, kojima je Narodni Advokat uputio preporuke, zahtev ili predlog za preduzimanje konkretnih mera, uključujući i disciplinske mere, 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 molim da nas obavestite o postupcima koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari  
Ombudsman