Овај пројекат финансира Европска унија

#ЕУ ЗА ТЕБЕ

Назив публикације:

Невидљиви закон: Непримењивање прописа о заштити потрошача услуга од општег економског интереса пред судовима у Београду и Панчеву

Аутор:

Јован Ристић

Издавач:

Удружење потрошача и банкарских клијената Ефектива

http://efektiva.rs/

Тираж:

100 примерака

Место и година издања

Београд, 2020.

ISBN

Прелом:

Жарко Милићевић, Canopus

Овај материјал објављен је уз финансијску помоћ Европске уније у оквиру пројекта „Припреми се за учешће“ који заједнички спроводе Центар за европске политике (ЦЕП), Национална алијанса за локални економски развој (НАЛЕД) и Центар савремене политике кроз портал European Western Balkans (ЦСП / EWB) и чији је потрошачко удружење Ефектива грантиста са пројектом Против невидљивости Закона о заштити потрошача – стварна заштита права потрошача услуга од општег економског интереса. За садржину ове публикације искључиво је одговорно потрошачко удружење Ефектива и та садржина нипошто не изражава званичне ставове Европске уније.

Јован Ристић

НЕВИДЉИВИ ЗАКОН

непримењивање прописа о заштити потрошача услуга од општег економског интереса пред судовима у Београду и Панчеву

СТУДИЈЕ СЛУЧАЈЕВА:
Салдирање и урачунавање уплата по рачунима
Наплата фиксног дела цене грејања искљученим потрошачима
Неправичне одредбе у уговорима телекомуникационих оператора

Удружење потрошача и банкарских клијената Ефектива
2020.

Садржај

УВОД

1. ПРЕДМЕТ СТУДИЈЕ
1.1. Усклађивање без праксе....7
1.2. Разлози невидљивости Закона о заштити потрошача....8
1.3. Проблеми са судском заштитом....9

2. ЦИЉЕВИ, МЕТОД, ПРЕПРЕКЕ И СЛУЧАЈЕВИ
2.1. Циљеви студије и циљне групе....13
2.2. Метод анализе и препреке у истраживању....14
2.3. Анализирани случајеви....17
2.4. Структура студије и извори....17

ОПШТИ ДЕО: МАТЕРИЈАЛНО И ПРОЦЕСНО ПРАВО

3. УВОДНА НАПОМЕНА
3.1. О колизионим нормама, правном поретку и неусаглашеној терминологији....19
3.2. О нетачном тумачењу прописа....20

4. ХРОНОЛОШКИ ПРЕГЛЕД ПРОПИСА, ЊИХОВЕ ОСОБИНЕ И (НЕ)УСКЛАЂЕНОСТ
4.1. Закон о облигационим односима (1978)....21
4.2. Закони о заштити потрошача СР Југославије (2002) и Републике Србије (2005)....23
4.3. Устав Републике Србије (2006)....24
4.4. Споразум о стабилизацији и придруживању са Европском унијом (2008)....24
4.5. Закон о заштити потрошача (2010)....25
4.7. Закон о комуналним делатностима (2011)....39
4.8. Закон о енергетици (2011)....44
4.9. Закон о извршењу и обезбеђењу (2011)....45
4.10. Закон о заштити потрошача (2014)....46
4.11. Закон о енергетици (2014)....49
4.12. Закон о извршењу и обезбеђењу (2015, 2019)....52

ПОСЕБНИ ДЕО: СТУДИЈЕ СЛУЧАЈЕВА СА СУДСКОМ ПРАКСОМ

Случај 1: Примена салдо-система на наплату и урачунавање потраживања

5. САЛДО-СИСТЕМ: ОПШТА РАЗМАТРАЊА
5.1. Карактеристике и облици салдо-система....57
5.2. Сувишност и незаконитост салдо-система....59
5.3. Погрешна примена материјалног права....60
5.4. Текућа обавеза....61
5.5. Елементи фактуре-рачуна....62
5.6. Просечни потрошач и заблуда....63

6. ОПОМЕНА ПРЕД УТУЖЕЊЕ И ОБУСТАВУ УСЛУГЕ
6.1. Рачун у функцији опомене за доспела потраживања....64
6.2. Две врсте опомене....65
6.3. Децентрализација регулативе у вези са опоменом пред утужење....66
6.4. Последице децентрализације регулативе....67

7. ИНФОСТАНОВ МОДЕЛ САЛДИРАЊА
7.1. Инфостан....69
7.2. Јединствена уплатница и њен правни оквир....70
7.3. Непотпуно обавештење о увођењу салдо-система (2011)....71
7.4. Фантомски закључак Градског већа 3-2034/11-ГВ од 10.11.2011....73
7.5. Скривене информације....75
7.6. Обмањујућа пословна пракса....76
7.7. Укидање салдо-система у Инфостану (2018)....79
7.8. Контроверзна улога Градског већа....80
7.9. Судска пракса....82

8. МОДЕЛ САЛДИРАЊА ЕЛЕКТРОПРИВРЕДЕ СРБИЈЕ
8.1. Основне карактеристике....90
8.2. Примат салдираног потраживања....91
8.3. Полу-општа уплатница....92
8.4. Улога датума доспелости....93
8.5. Незаконита преклузија и квази-пренов....93
8.6. Предлози за извршење....95

Случај 2: Наплата фиксног дела цене грејања искљученим потрошачима у Панчеву и њихово закључавање у уговорном односу са топланом (ЈКП Грејање)

9. УВОДНА РАЗМАТРАЊА
9.1. Грејање без грејања....97
9.2. Поступање судова у Панчеву и одлука Уставног суда Србије из 2013. године....100
9.3. Испитани случајеви....103

10. УГОВОРНИ ОДНОС ПОТРОШАЧА СА ТОПЛАНОМ
10.1. Закључење уговора – по законима и Одлуци града Панчева....105
10.2. Престанак уговора и искључење – законска регулатива....108
10.3. Обустава услуге – законска регулатива....109
10.4. Обустава, престанак уговора и искључење – прописи Града....110
10.5. Технички елаборат, индиректно грејање – прописи Топлане....115
10.6. Закључак....119

11. ФИКСНИ ТРОШКОВИ ТОПЛАНЕ И ЊИХОВО ПРИКАЗИВАЊЕ ПОТРОШАЧИМА
11.1. Фиксни део цене као квазиреални терет....120
11.2. Фиксни део цене као „оправдани трошак“....122

12. СУДСКА ПРАКСА
12.1. Период од 2000. до 2010. године....130
12.2. Период од 2010. до 2020. године....142

Случај 3: Неправичне уговорне одредбе телекомуникационих оператора које се односе на накнаду штете и уговорну казну за случај раскида уговора

13. УВОДНА РАЗМАТРАЊА
13.1. Неправичне уговорне одредбе и уговорна казна....155
13.2. Привидна конкуренција....159

14. ПОСТУПАЊЕ СУДОВА
14.1. Случај пензионерке из Београда....164
14.2. Продаја дуга и тужба за платни налог....165
14.3. Парница пред Трећим основним судом....166
14.4. Одбрана уговорне казне у првостепеној пресуди....167
14.5. Жалба и другостепена пресуда....169
14.6. Додатак за размишљање: случај из Врњачке бање....169

ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

15. ЗАКЉУЧЦИ
15.1. Закључци у вези са применом материјалног права на обрађене случајеве....171
15.2. Закључци у вези са судском заштитом потрошача....174
15.3. Закључци у вези са одговорношћу судија....179

16. ПРЕПОРУКЕ
16.1. Препоруке у вези са обрађиваним случајевима....181
16.2. Препоруке у вези са прописима, њиховом применом и заштитом потрошача....184

БЕЛЕШКА О АУТОРУ

УВОД

1. ПРЕДМЕТ СТУДИЈЕ

1.1. Усклађивање без праксе

Као законска категорија услуга чији потрошачи уживају посебну заштиту, услуге од општег економског интереса појавиле су се у Србији на почетку прошле деценије, под утицајем европског законодавства. Та категорија пре свега обухвата локалне комуналне услуге (водоснабдевање, грејање, одношење смећа, јавно паркирање, канализација и сл), услугу електроснабдевања и телекомуникационе услуге (фиксна и мобилна телефонија, интернет, кабловска телевизија). У правни живот наше земље уведена је Законом о заштити потрошача из 2010. године, кроз који је имплементирано 15 релевантних европских директива, укључујући оне које се односе на потрошаче електричне енергије и природног гаса, на непоштену пословну праксу, на неправичне уговорне одредбе и на предуговорно обавештавање потрошача.

Ова *нормативна* усклађеност домаћих прописа са европским прописима произашла је из обавеза које је Србија преузела потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању са Европском унијом (ЕУ). Она се, међутим, није осетила у пракси, иако је усаглашавање праксе део уговореног „пакета“. Закон о заштити потрошача из 2010. готово је остао мртво слово на папиру, а потрошачи услуга од општег економског интереса нису осетили опипљивији добитак од целог законског поглавља посвећеног њиховим правима.

Осврћући се на разлоге оваквог стања, аналитичари и струка изнели су став, који је валидна дијагноза и тадашње и садашње ситуације: „Основни проблем заштите потрошача у Србији данас јесте неподобност имплементационих механизама предвиђених Законом развијености српских институција. Уместо да се ослања на традиционално развијеније институције, попут Тржишне инспекције, ЗЗП ставља у први план судове, алтернативне механизме за решавање спорова и потрошачке организације, што је резултирало погоршањем ефективног нивоа заштите потрошача у Србији.“[1]

---

[1] Небојша Лазаревић, Матеја Ђуровић, Милена Лазаревић, Милош Ђинђић, *Студија потрошачке политике у Србији – ка европском нивоу заштите потрошача у Србији* (Центар за европске политике, 2013), стр 1.

Четири године касније, Закон је промењен да би се уочени проблеми превазишли, а и да би се кроз њега имплементирале још три у међувремену донете европске директиве. Ни то није помогло да се ситуација значајније поправи.

Иако је у новом, још важећем закону из 2014. године изричито наглашена његова обавезујућа примена уз јасно прецизирање места тог закона у хијерархији прописа (системски закон, потрошачима гарантује минимална права, има предност у односу на правила из Закона о облигационим односима), он се и даље слабо примењује – са несагледивим негативним последицама по потрошаче. Ова појава је нарочито изражена у области услуга од општег економских интереса, где се релевантне одредбе Закона избегавају или се игноришу позивањем на друге законе, на владине уредбе, на одлуке скупштина локалних самоуправа, на интерне акте извршних органа локалних самоуправа, на интерне акте пружалаца услуга, на опште услове пословања пружалаца телекомуникационих услуга и на потрошачке уговоре по приступу – у областима где се ти уговори уопште закључују иако би морали увек да се закључују.

Дакле, иако сви потрошачи, па и потрошачи услуга од општег економског интереса од 2006. године уживају заштиту по основу Устава а од 2010. године и по основу европских директива имплементираних кроз закон, та заштита се *систе̄мски не сп̄роводи*. Закон о заштити потрошача је практично *невидљив*.

1.2. Разлози невидљивости Закона о заштити потрошача

Разлоге за то треба тражити у **самим трговцима услуга** од општег економског интереса, у њиховом дефакто монополском, доминантном или олигополском положају на малом српском тржишту и следствено томе огромној економској и политичкој моћи која им омогућава да се служе нечасним радњама и неправичним уговорним одредбама на штету потрошача, као да Закон не постоји.

Ту је и **међусобна неусаглашеност прописа** која на нивоу локалних самоуправа доводи до својеврсног **правног ексклузивизма пружалаца комуналних услуга**. Због пар спорних одредаба Закона о комуналним делатностима, али и **нетачног тумачења његовог положаја у систему прописа**, испада да се на потрошаче комуналних услуга кровни и системски Закон о заштити потрошача не примењује већ се примењују шаролике и по права потрошача веома погубне одлуке скупштина јединица локалних самоуправа које у уговорном односу између пружалаца комуналних услуга и крајњих корисника имају функцију општих услова пословања.

Проблем је и **неделотворан систем управноправне заштите** потрошача чија је „црна рупа“ **неефикасна заштита колективног потрошачког интереса** након што је Уставни суд 2013. године укинуо тзв колективну потрошачку тужбу која је постојала у Закону о парничном поступку.

У вези са неделотворном заштитом потрошача је и **анемична, безвољна, нефункционална контрола трговаца** услугама коју обавља Тржишна инспекција, лишена некадашњег овлашћења да трговце кажњава на лицу места.

Приметна је и недовољна едукованост субјеката који су дужни Закон да примењују и његову примену контролишу, при чему није од помоћи ни то што адвокати углавном нису специјализовани за заштиту потрошачких права, па праве грешке у заступању потрошача, и што, уз ретке изузетке, правна наука у Србији још не препознаје издвајање потрошачког права као нове, посебне гране права која се не поклапа са класичним уговорним правом[2]. У потрошачком праву, наиме, уговорне стране нису једнаке, тј потрошач је слабија уговорна страна на чијој страни интервенише држава императивним законским нормама, па је аутономија воља странака ограничена, и на трговцу је, а не на потрошачу, да доказује да је испоручена роба односну услуга *саобразна уговору*.

Врло битан разлог системског нефункционисања заштите потрошача је и неадекватно поступање судија. Закон о заштити потрошача је, нажалост, невидљив и за њих.

1.3. Проблеми са судском заштитом

Судска заштита потрошача – фокус ове студије – од изузетног је значаја за *владавину права*, за поткрепљивање очекивања обичних људи (најчешће у улози потрошача – физичких лица које прибављају робе и услуге за своје личне потребе и потребе својих домаћинстава, тј у сврху која није намењена њиховој пословној или комерцијалној делатности) да ће у сукобу са далеко моћнијим трговцима моћи да дођу до правде, поуздавајући се само у прописе и ауторитет независне судске власти.

Проучавање поступања судова изискује и чињеница да **трговци услугама општег економског интереса своја спорења са потрошачима веома често „решавају“ утужењима.** Кад се у обзир узму економска моћ и финансијски ресурси трговаца, јасно је зашто они форсирају принудну наплату као за себе најповољнији начин да дођу до новца за који сматрају да им га потрошач дугује. Питање је, наравно, да ли је потраживање основано. У разговорима са судијама и представницима комуналних предузећа може се чути став који делује здраворазумски – да је потрошач *најчешће* оправдано утужен, зато што касни са плаћањем, а здрав разум и друштвена одговорност нам такође говоре да од уредности плаћања рачуна зависи читав систем пружања услуга од општег економског интереса.

Али шта се дешава кад утужења нису оправдана? Да ли је економска снага трговца довољан аргумент за покретање поступка принудне наплате над потрошачем који је оправдано незадовољан нетачно обрачунатом висином накнаде за пружену услугу? Или зарачунавањем накнаде за непружену односно непостојећу односно неквалитетну услугу? Или неевидентирањем уплата по рачунима? Или незаконитим раскњижавањем/урачунавањем уплата по рачунима? Или несразмерним износима односно неоснованошћу потраживања накнаде штете због превременог раскида уговора са телекомуникационим оператором? Или незаконитом наплатом забрањене уговорне казне за новчана по-

[2] Више о томе у монографији др Дениса Перинчића *Провизоријум правне заштите потрошача* (Задужбина Андрејевић, 2019)

траживања? Или одбијањем да се призна истек или раскид уговора услед чега се генеришу нова потраживања?

Пошто не живимо у идеалном свету, трговци услуга од општег економског интереса користе своју моћ да остваре сопствене интересе често и на штету потрошача. **Како су трговци махом у доминантном положају на тржишту а потрошачи су везани за њихове услуге, трговци су несклони да проблеме са потрошачима решавају у рекламационом поступку.** Користећи се предностима јавноизвршитељског система спровођења извршења и *ex lege* законитошћу рачуна и извода из пословних књига као веродостојних исправа[3], трговци на потрошача иду „ђоном“, па га утужују уз зарачунавање својих трошкова, на које се додају извршитељске накнаде и камата, што делује као додатни финансијски и психолошки притисак на потрошача. Ако у законском року од осам дана уложи приговор на извршитељево решење о извршењу, потрошач активира судску заштиту. Ако је приговор образложио и потковао га доказима, он улази у парницу.

А **парница је за потрошача скуп начин решавања спора са трговцем.** Ваља ангажовати адвоката, можда и вештака, ваља размишљати о трошковима друге стране, посебно кад и она ангажује адвоката. При томе је потраживање по правилу мале вредности, и цео поступак се води по правилима маличних спорова, што значи да у жалби против пресуде не могу да се износе нове чињенице нити да се предлажу нови докази, а изјавити ревизију на одлуку другостепеног суда готово је немогућа мисија. Износи потенцијалних трошкова често надмашују износ потраживања, делујући обесхрабрујуће на потрошача који би желео да свој проблем изнесе пред суд. Даље, **сваки уложени приговор је оптерећење за судство, јер ангажује његове ресурсе, све ради решавања спора који се, уз мало добре воље трговца, може решити мирно**, без покретања нимало јефтине судске машинерије. Све нас то води ка утиску, који делимо са судијама интервјуисаним за потребе овог истраживања, да би најбоље било да судски епилог буде изузетак а не правило у решавању спорова између потрошача и трговаца. Али тај утисак и даље не утиче на наше чврсто уверење да **оптерећеност судова и високи трошкови поступка нису и не могу да буду оправдање за слаб квалитет судске заштите потрошача.**

Да потрошачи услуга од општег економског интереса управо због поменутог слабог квалитета немају претераног поверења у судове знали смо и раније, из сведочанстава потрошача који су покушали да своја права остваре у парници. Тај проблем помињу и друге потрошачке организације на састанцима радне групе за поглавље 28 Националног конвента о Европској унији. А **разлози за слабо поверење потрошача у судове** могу се свести на: (1) непримењивање Закона о заштити потрошача чак и онда кад се потрошач на њега изричито по-

[3] Закон о извршењу и обезбеђењу набраја исправе којима даје својство веродостојне исправе и самим тим их чини *законитим*. Међу тим исправама су рачуни и изводи из пословних књига пружалаца комуналних и сродних услуга. Кад запрема предлог за извршење на основу веродостојне исправе, јавни извршитељ само контролише да ли рачун односно извод из пословних књига садрже податке о повериоцу, дужнику, износу потраживања и доспелости потраживања, а уопште нема овлашћење да контролише да ли је рачун законит са аспекта захтева из члана 91 Закона о заштити потрошача (нпр трајање обрачунског периода) или захтева из члана 42 Закона о порезу на додату вредност.

зове, и самим тим необазирање на институте непоштене пословне праксе и неправичних уговорних одредби, (2) на погрешну примену материјалног права, што се односи и на давање предности Закону о облигационим односима и секторским законима и на фрапантно непоштовање хијерархије правних аката (фаворизовања подзаконских аката у односу на законе), (3) на селективну примену Закона о облигационим односима, у смислу примене одредби који искључиво иду у корист трговцу уз избегавање одредби које иду у корист потрошачу, (4) на позивање судија на праксе које немају утемељење у законима па чак ни у актима скупштина локалних самоуправа, (5) на занемаривање процесних правила када су она у корист потрошача, (6) на суђење „по осећају судије“ а не по закону, (7) на свођење предмета спора на дихотомију „платио је рачун/није платио рачун“, (8) на понашања судија која се код потрошача перцепирају као пристрасност у корист трговца (нпр избегавање да се у записник унесе нека чињеница коју је потрошач истакао у расправи), (9) на доношење другостепених пресуда по жалби трговца којима се поништава или преиначава првостепена пресуда у корист потрошача иако је првостепени суд правилно утврдио чињенице, и правилно применио и материјално право и правила поступка.

Овим тврдњама кредибилност дају судске пресуде у које је овај истраживач имао увид. У њима се Закон о заштити потрошача по правилу не примењује нити се помиње. Уместо њега, примењују се и помињу Закон о облигационим односима и Закон о комуналним делатностима, као и подзаконски акти донети на нивоу владе и локалне самоуправе. У односу на њега, предност имају чак и појединачни правни акти извршних органа локалних самоуправа који нису објављени у службеним листовима. **Проблематична је и селективна примена Закона о облигационим односима, посебно онда кад је потрошач у спору са трговцем-монополистом, а у предметима који за предмет имају комуналне услуге дешава се да и Закон о облигационим односима постане невидљив**, тј да судије искључиво поступају по подзаконским актима локалне самоуправе.

Пресуде у најмању руку сведоче о одсуству свести судија да од 2014. године Закон о заштити потрошача има статус кровног, системског закона са обавезујућом природом (члан 3), и да судија не може по свом нахођењу да одлучи да га не примени, тј да не може сам да процењује да ли предмет спора који се јасно тиче услуга од општег економског интереса потпада или не потпада под Закон о заштити потрошача[4]. Пресуде су, нажалост, и сведочанство склоности судија да се не обазиру на хијерархију прописа и на процесна пра-

[4] Допис в.д. председника Основног суда у Великом Градишту од 21.10.2019. године (Су VIII 48 8/19) упућен удружењу Ефектива поводом питања о праву присуства јавности суђењима у којима се као странка јавља комунално предузеће Spider доо из Београда, У допису се преноси изјашњење судије Александра Рајевића, поступајућег у спору између Spidera доо и једног потрошача а поводом одбијања потрошача да плати накнаду за услугу одношења смећа која му се не пружа. Судија Рајевић се на једном месту изјашњава: „Истакао бих и то да сам приметио да се у приговору туженог у предмету П.бр. 18/19 које је очигледно сачињено од лаика, а помиње се на више места Закон о заштити потрошача и други прописи који немају везе са предметом спора, да је могуће да се ради о кривичном Надрописарство.” Допис је објављен у целости на сајту Ефективе: http://efektiva.rs/aktuelnosti-efektiva/potrosaci-aktuelnosti/krivosude-u-velikom-gradistu/

вила када су она у корист потрошача, што се нарочито односи на терет доказивања и опомену пред утужење.

Приметно је и грубо занемаривање обавезе суда да по службеној дужности пази на ништавост уговора односно на ништавост појединачних уговорних одредби.

Када се прочитају образложења неких другостепених пресуда којима се првостепена пресуда у корист потрошача преиначава у корист трговца или се поништава и враћа првостепеном суду на поновно одлучивање иако је у свему била правилна, тешко је отети се утиску да је трговац у том спору *морао* да победи.

Нарочито проблематичне су судске праксе.

Део испитаних пресуда отвара питање неуједначености пракси на нивоу истог суда, у ситуацији када, при истом или битно сличном чињеничном стању и по истој или битно сличној садржини законских прописа, пресуде у једном периоду следе законе а у другом периоду напрасно почињу да следе одредбе аката скупштине локалне самоуправе које нису у складу са законима. Неке пресуде су одраз грубог нехата судија које преписују образложења из одлука својих колега иако се чињенице из конкретних предмета не поклапају. Што је још горе, преписују се паушалне оцене и некакви институти који немају утемељене ни у законима ни у локалним прописима. Преписују се и лоше препричане правне норме из којих су приликом препричавања изостављени делови који не само да иду у потрошачу у корист, већ су *одлучујући за његов успех у спору*.

Праћењем рочишта у Београду и Панчеву у својству јавности током 2019. и 2020. године, овај истраживач је запазио позивање судија на праксе, формиране на нивоу конкретног основног суда, а које су засноване на погрешној примени материјалног права (признавање аутоматског књижења уплата по рачунима ЈКП Инфостан технологије из Београда на најстарија неспецификована потраживања) али и на покушаје да се потрошачима, када су они тужиоци у спору, наплаћује судска такса када је вредност спора до 500.000 динара, што је супротно Закону о заштити потрошача.

Важан извор проблематичних судских пракси су и одлуке Уставног суда Србије, за које се не може рећи да су засноване на правилној примени материјалног права нити да уважавају чињеницу да су потрошачи у Србији Уставом заштићена категорија. Кључна карактеристика тих одлука којима се иницијативе и жалбе потрошача по правилу одбацују јесте избегавање да се уђе у суштину проблема на који се указује.

На проблем непримењивања Закона о заштити потрошача на судовима и погрешну примену материјалног права указује и др Денис Перинчић у монографији *Провизоријум правне заштите потрошача* (Задужбина Андрејевић, 2019).

2. ЦИЉЕВИ, МЕТОД, ПРЕПРЕКЕ И СЛУЧАЈЕВИ

2.1. Циљеви студије и циљне групе

Студија која је пред вама, а која је производ истраживања које је у Београду и Панчеву спровело удружење потрошача Ефектива као носилац пројекта *Против невидљивости Закона о заштити потрошача – стварна заштита права потрошача услуга од општег економског интереса*, представља настојање да се макар на територијама ова два града мапирају кључни проблеми потрошача од општег економског интереса који добијају спорне судске епилоге, да се на примеру ових проблема мапирају изазови са којима се потрошачи генерално сусрећу када изађу пред суд, са или без адвоката, и да се на основу резултата крене у системско отклањање проблема. За почетак, то би се, на основу пројекта, чинило кроз едукацију организација цивилног друштва – чланица радне групе за преговарачко поглавље 28[5] Националног конвента о Европској унији – путем публиковане студије и презентације резултата истраживања на округлим столовима и конференцијама организованим у склопу пројекта. На основу примљене едукације, чланице радне групе ће много боље баратати чињеницама у вези са препрекама ефективној заштити права потрошача који користе услуге од општег економског интереса, па ће моћи снажније и аргументованије да утичу на доносиоце одлука како би се испуниле преузете обавезе из Споразума о стабилизацији и придруживању и како би се што брже поправило стање на терену које је – што ће се из студије видети – алармантно лоше.

Осим чланицама радне групе за поглавље 28 (али и чланицама радних група за друга поглавља попут 8 и 23)[6] Националног конвента о ЕУ, студија је намењена и доносиоцима одлука, како у министарствима надлежним за заштиту потрошача, телекомуникационе услуге, енергетику, локалну самоуправу и правосуђе, тако и у јединицама локалне самоуправе које су оснивачи и власници јавних комуналних предузећа. Намењена је и трговцима услугама, који ће морати да уваже нову правну стварност створену Споразумом о стабилизацији и придруживању и Законом о заштити потрошача из 2014. године, али и да се прилагоде све снажнијим захтевима за стварно унапређење заштите потрошача у складу са европском праксом и са изазовима које доносе конкуренција, нове

[5] Заштита потрошача и заштита здравља.

[6] Политика конкуренције чини поглавље 8, правосуђе и основна права чине поглавље 23.

технологије, климатске промене и прелазак на зелене видове енергије. Студија је такође намењена стручној јавности, ради подизања њене свести о потрошачком праву као издвојеној грани права, и на послетку – а заправо на првом месту – студија је намењена најширој јавности, тј самим потрошачима. На крају крајева, потрошач је и државни функционер и локални функционер, и народни посланик и локални одборник, и руководилац правног лица које пружа услуге од општег економског интереса, и активиста организације цивилног друштва, и новинар, и судија, и адвокат, и јавни извршитељ. Чим изађу са посла, сви они постају потрошачи, и суочавају се са истим недаћама са којима се суочавају њихови сугрђани кад прибављају услуге од општег економског интереса за своје личне потребе или потребе свога домаћинства. Потрошач је универзална категорија, а потрошачка права су људска права. Свакога од нас.

2.2. Метод анализе и препреке у истраживању

Пројекат *Против невидљивости Закона о заштити потрошача – стварна заштита права потрошача услуга од општег економског интереса* финансира организација Центар за европске политике (ЦЕП) из Београда, а у оквиру пројекта *Припреми се за учешће – Јачање капацитета организација организација цивилног друштва за активно учешће у преговорима о приступању Европској унији кроз одабране радне групе Националног конвента о ЕУ*, који финансира Мисија Европске уније у Србији и чији су носиоци организације ЦЕП, Национална алијанса за локални економски развој (NALED) и European Western Balkans.

Ради се о програму малих грантова, што са са собом повлачи финансијска и ресурсна ограничења. Због тога је истраживање сведено на Београд и Панчево, али са идејом да постане пилот за опсежније и озбиљније истраживање које би се спровело на територији целе Србије, или бар на њеном већем делу.

Београд, као седиште удружења Ефектива, узет је као пример великог града са великим бројем становника, са три основна суда (укључујући Први основни суд као највећи и најоптерећенији у земљи) и једним вишим судом. Суседно Панчево је, пак, узето као пример мањег града са једним основним и једним вишим судом, у чијим се праксама огољено виде проблеми других мањих градова у Србији, нарочито на плану комуналних услуга за које су по Закону о комуналним делатностима надлежне локалне самоуправе.

Београд је пример града са системом обједињене наплате комуналних услуга у којем рачуне за те услуге издаје комунално предузеће за обједињену наплату, а то предузеће се, на основу одлуке градске скупштине, појављује као извршни поверилац у поступцима принудне наплате иако није пружалац тих услуга већ поступа за рачун правих пружалаца, за шта од њих прима накнаду. Панчево је пример града у којем обједињена наплата не постоји и у којем се трговци комуналних услуга директно појављују као продавци услуга.

Оно што је заједничко за Београд и Панчево, али и за остале локалне самоуправе у Србији, јесте доминантан, прецизније монополски положај који комунална предузећа имају на географском подручју конкретне самоуправе. Дефак-

то монополски положај има и Електропривреда Србије, и то на територији целе земље, иако је конкуренција на плану електроснабдевања формално омогућена и за привреду и за домаћинства. Пружаоци телекомуникационих услуга такође послују на територији целе земље, и углавном су у олигополском положају, а ситуација за кориснике кабловске телевизије и интернета се додатно погоршава услед концентрације капитала, тј радикалног смањења конкуренције на ионако малом тржишту Републике Србије.

Иако је студија имала амбицију да спроведе и *квантитативну анализу* решених предмета према подацима из основних и виших судова, и *квалитативну анализу* репрезентативног броја пресуда, она се због препрека на које је овај истраживач наишао морала свести превасходно на квалитативну анализу *доступних* пресуда, док је квантитативна анализа коришћена као допуна. Изузетак је део студије који се односи на Панчево, у којем су квалитативна и квантитативна анализа могле да иду руку под руку јер је број доступних пресуда био знатан.

Препреке на које је овај истраживач наишао током израде студије произилазе из техничких, ресурсних и временских немогућности да се утврди тачан број решених судских поступака у 2018. и 2019. години између потрошача и трговаца који су за предмет имали услуге од општег економског интереса.

Техничке препреке тичу се непостојања посебне судске ознаке за потрошачке спорове као критеријума за претрагу судске базе података, због чега је истраживање морало да се спроведе по непрецизном критеријуму физичких лица (а није свако физичко лице потрошач; овај појам искључује предузетнике и земљораднике јер они услуге прибављају за своје пословне и друге комерцијалне делатности) и спорова мале вредности. Друго, израз *потрошачки спор* се законски користи само за спорове у којима је потрошач тужилачка страна, док је фокус ове студије на ситуацији у којој је потрошач тужена страна, па би, чак и да посебна судска ознака потрошачких спорова постоји, претраживање спорова у којима су потрошачи тужена страна морало да се обавља по критеријуму спорова мале вредности.

Ресурсне и временске немогућности тичу се недовољног броја људи који би спроводили истраживање (ову студију је радио један човек) и недовољног броја запослених у судовима који би за кратко време, у смислу строгих рокова из Закона о давању информација од јавног значаја, ручно претражили све побројане предмете без успоравања својих редовних активности, и утврдили за ову студију изузетно важан податак: *колико су пресуда потрошачи добили у своју корист, колико су изгубили а колико је предмета решено на неки други начин*.

Истраживање је показало да проблем са ручним претраживањем предмета важи за преоптерећене судове у Београду[7], али не и за Основни и Виши суд у малом Панчеву. Резултати из Панчева *квантитативно* потврђују све приче које чујемо од потрошача из других локалних самоуправа у Србији – да су локалне топлане непобедиве у споровима пред локалним основним и вишим су-

[7] У случају Трећег основног суда у Београду можемо само да претпостављамо да он има исти проблем као Први основни, Други основни и Виши суд у Београду, пошто је Трећи основни суд једини који није одговорио на захтеве за информације од јавног значаја. А те захтеве је овај истраживач упутио истог дана свим судовима који су обухваћени овим истраживањем.

довима. ЈКП Грејање из Панчева добило је сваки спор против физичких лица, барем у последње две године за које смо тражили статистичке податке. Пошто нисмо имали у рукама све конкретне предмете из 2018. и 2019. године, што значи да нисмо упознати са свим њиховим специфичностима, не можемо из голих података о броју добијених и изгубљених спорова да извучемо закључак о узроку описаног стања. Можемо само да осетимо зебњу, јер некако није природно да за пуне две године ниједно физичко лице није из спора са локалном топланом изашло као победник макар у првом степену. А зебња се претвара у озбиљан знак за узбуну при суочавању са 44 пресуде које су донете у последњих 14 година против петоро потрошача из Панчева, а које се односе на исту врсту проблема са битно сличним чињеничним стањем (иако су потрошачи искључени са система даљинског грејања, формално због неплаћања а суштински зато што ту услугу или не желе или немају новца да је плаћају, они су принуђени да плаћају услугу коју више немају, при чему неки од њих у стану немају заједничке грејне инсталације). Те пресуде са *садржинске и правне* стране говоре о врло слабом *квалитету* суђења и сведочанство су у најмању руку некоректног односа судова, државе и локалне самоуправе према потрошачима као слабијој страни у односу са надмоћним трговцима-монополистима – *иако су закони на страни потрошача*.

С обзиром на описана ограничења, ова студија није могла да се бави свим врстама услуга од општег економског интереса и свим проблемима у вези са тим услугама, већ само оним услугама у погледу којих је истраживач прибавио пресуде и у погледу којих је уочио понављање одређених проблема у поступању судова. Ту и тамо су направљени изузеци, али само ради што свеобухватнијег расветљавања ширег проблема који је „покривен“ судским пресудама.

Први изузетак је модел салдирања и урачунавања потрошачких уплата који примењује Електропривреда Србије, у погледу којег овај истраживач не поседује судске пресуде, али који је изузетно важан за сагледавање целог феномена салдирања и његове изузетне штетности по права потрошача – без обзира на то што је нешто другачији, Инфостанов модел салдирања престао да постоји и што је пракса основних судова у Београду на том плану почела озбиљније да се мења, у корист потрошача. Други изузетак се односи на даљинско грејање, услугу код које услови за искључење са мреже и раскид уговора представљају „вишу математику“ и готово немогућу мисију за просечног потрошача, тј обичног човека. Наиме, да би се могло докучити зашто су судске пресуде у Панчеву (али и у другим локалним самоуправама) такве какве јесу, и да би се ваљано могло аргументовати зашто су те пресуде толико погрешне, неправичне и штетне, неопходно је да се претходно детаљно анализира правна али и *суштинска* природа тзв фиксног дела цене грејања који се потрошачима наплаћује независно од њихове потрошње и независно од тога да ли услугу уопште примају, а који српским топланама служи као оружје за закључавање потрошача у уговорном односу са њима.

2.3. Анализирани случајеви

Одабрали смо три случаја кроз које ће бити илустровани проблеми потрошача на судовима. То су:

- **Примена система салдирања уплата по рачунима** за испоручене услуге од општег економског интереса који није подржан законима а код којег се **уплате аутоматски књиже на најстарија неплаћена потраживања**. Упорно га примењује Електропривреда Србије, а седам година га је примењивао Инфостан технологије (2011-2018), који се и даље на њега позива у судским поступцима, за потраживања која се односе на тај период. Све до прошле године, судска пракса је била на страни Инфостана, а сада је неуједначена, при чему се императивне одредбе Закона о заштити потрошача нису примењивале и нису се цитирале у пресудама све до почетка 2020. године.
- **Закључавање потрошача услуге даљинског (централног) грејања у облигационом односу са топланом и принудна наплата фиксног дела цене за услугу која се не пружа** у околностима када потрошач у стану нема грејна тела а у сваком случају нема цеви које иду према другим становима. Пример је поступање ЈКП Грејање из Панчева, које заштиту налази у упорном судском аминовању таквог понашања – на основу неправичних, незаконитих и неуставних одредаба одлуке скупштине локалне самоуправе и на основу проблематичних одлука Уставног суда Србије.
- **Неправичне уговорне одредбе** у адхезивним уговорима и општим условима пословања трговаца телекомуникационим услугама **које се односе на обавезу плаћања несразмерног износа накнаде штете** односно на обавезу плаћања уговорне казне за случај превременог раскида претплатничког уговора на одређено време. Иако је уговорна казна за новчана потраживања изричито забрањена Законом о облигационим односима, а постоје и решења Министарства трговине, туризма и телекомуникације (МТТТ) којим се, на основу Закона о заштити потрошача, налаже операторима да престану са уговарањем поменутих неправичних уговорних одредби, трговци се за тим не осврћу, као ни судови – чак и кад се потрошачи на ове чињенице и решења позову.

2.4. Структура студије и извори

Студија је структурирана из четири дела.

Први, уводни део, чије излагање овде завршавамо, сажео је читаву проблематику у вези са непримењивањем Закона о заштити потрошача у домену услуга од општег економског интереса.

Други део је општи; састоји се из прегледа релевантних међународних споразума, Устава и закона ради установљавања хронологије њиховог доношења, расветљавања њихових особина, међусобне хијерархије и сагледавања њи-

хове међусобне усаглашености односно неусаглашености у питањима која се тичу права и обавеза потрошача услуга од општег економског интереса.

Трећи део је посебни; сачињава га студија три случаја (салдирање и књижење уплата, закључавање потрошача грејања у уговору кроз наплату фиксног дела услуге која се не пружа, наплата накнаде штете и уговорне казне за превремени раскид уговора са телекомуникационим оператором а по основу неправичних уговорних одредби), уз анализу подзаконских аката, аката пружалаца услуга и судске праксе.

Четврти, закључни део доноси предлоге за унапређивање садашње, врло невеселе ситуације.

Примарни извори информација за ову студију били су писани, а на првом месту: закони, подзаконски акти, акти пружалаца услуга, појединачни потрошачки уговори и судске одлуке. Допунски извори биле су рекламације и други поднесци пружаоцима услуга, одговори пружалаца услуга на рекламације и поднеске, предлози за извршење, решења о извршењу, приговори на решења односно закључке о извршењу, жалбе, тужбе, поднесци странака у судском поступку, судски записници, мишљења и решења министарстава, писана обраћања потрошача удружењу Ефектива и канцеларијама републичког и локалних заштитника грађана, као и друга релевантна документација. Део информација био је доступан јавно, део је овај истраживач прибавио од потрошача и других организација за заштиту људских и потрошачких права, а део је прибавио преко захтева за информације од јавног значаја.

Секундарни извори информација за ову студију били су интервјуи. Они су обављени са утуженим потрошачима, судијама, адвокатима, јавним извршитељима, званичницима министарстава, стручњацима за потрошачко и уставно право, представницима потрошачких организација и других удружења за заштиту људских права која су оштећеним потрошачима пружала подршку.

ОПШТИ ДЕО: МАТЕРИЈАЛНО И ПРОЦЕСНО ПРАВО

3. УВОДНА НАПОМЕНА

3.1. О колизионим нормама, правном поретку и неусаглашеној терминологији

У Општем делу овог рада осврнућемо се на кључне законе и међународне споразуме који утичу на положај потрошача услуга од општег економског интереса у Србији. Излагање је хронолошко, са фокусом на период од 2010. до 2020. године (период примене европске концепције заштите потрошача) како би се сагледале промене које је сваки од ових прописа доносио. Циљ је да се читалац упозна са тим променама, као и са колизионим нормама и са неусаглашеном терминологијом, да би могао лакше да прати студије појединачних случајева које излажемо у посебном делу овог рада, као и проблеме у судској пракси. Циљ је такође, у складу са пројектом у склопу којег је ова студија настала, да се читалац генерално упозна са својим правима у области услуга од општег економског интереса. Велики део невоља потрошача ових услуга потиче од њихове недовољне едукованости, а још више потиче од пропуста у регулативи, међусобних неусаглашености закона али и од нетачног тумачења њихових одредби и нетачног сагледавања међусобног односа тих закона.

Све те аномалије којима је нарушено јединство правног поретка негативно се рефлектују на садржину подзаконских аката и општих услова пословања пружалаца услуга, а резултат су неквалитетне судске пресуде засноване на проблематичној судској пракси и погрешној примени материјалног права. Без мапирања колизионих норми које ометају пуну примену Закона о заштити потрошача у области услуга од општег економског интереса нема ни системског

усаглашавања прописа као формалног пута ка јединству правног поретка и суштинском унапређењу тренутног стања.

3.2. О нетачном тумачењу прописа

Што се нетачних тумачења тиче, може се рећи да су она једним делом производ сукоба закона, проблема који много кошта и привреду и потрошаче а нуспроизвод је некоординисаног приступа у мењању прописа. Али незанемарљив део нетачних тумачења није у вези са неусаглашеним прописима; ради се о тумачењима која су *тенденциозно нетачна* и делују као одраз потребе државе односно локалне самоуправе да „штите систем“, свој интерес и интересе крупног капитала. Таква тумачења се једино могу сузбити гласним указивањем на њих, као и тврдом применом принципа владавине права на судовима као носиоцима независне судске власти.

4. ХРОНОЛОШКИ ПРЕГЛЕД ПРОПИСА, ЊИХОВЕ ОСОБИНЕ И (НЕ)УСКЛАЂЕНОСТ

4.1. Закон о облигационим односима (1978)

Закон о облигационим односима је од 1978. до 2010. године имао централно место у заштити потрошача Србије прво као саставног дела Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, Савезне Републике Југославије и Државне заједнице Србија и Црна Гора, а потом као независне државе. Овај некада системски савезни пропис који су преузеле све бивше југословенске републике, најважнији је извор уговорног права у Србији. **Њиме не само што се уређују облигациони односи који настају из уговора, већ и они који настају из проузроковања штете и стицања без основа, а ова три извора облигација су типична за дужничко-поверилачке односе у вези са пружањем услуга од општег економског интереса.**

Иако данашњи потрошачки уговори носе специфична обележја потрошачког права као посебне правне гране, са главним извором у Закону о заштити потрошача (2014), **основна уговорна правила** ипак потичу из Закона о облигационим односима – попут оних о понуди неодређеном броју лица, дејству понуде, предмету обавезе, допуштености основа, привидним уговорима, року, тумачењу нејасних одредаба у уговорима са унапред одштампаним садржајем, ништавости и рушљивости уговора, приговору неиспуњења код двостраних уговора, раскидању уговора због неиспуњења, раскидању или измени уговора због промењених околности, прекомерном оштећењу и немогућности испуњења. **Накнада штете** редовно се јавља као извор облигација за потрошаче телекомуникационих услуга у случају превременог раскида претплатничког уговора закљученог на одређено време. **Правила стицања без основа** од важности су код неправичних уговорних одредби и код непоштене пословне праксе, али и нпр код двоструке исплате дуга.

Од значаја за потрошаче услуга од општег економског интереса су и одредбе о повериочевим правима и дужниковим обавезама, о забрани уговорне казне за новчана потраживања, о односу уговорне казне и накнаде штете, о затезној камати, о забрани зарачунавања камате на камату (анатоцизам), урачунавању испуњења и урачунавању камата и трошкова, дужничкој доцњи, отпуштању дугова, пренову (новацији), отказу трајног дуговинског односа, застарелости, признању дуга, уступању потраживања уговором (цесија), преузимању дуга.

Од **основних начела облигационог односа**, за заштиту потрошача услуга од општег економског интереса изузетно су важна начела једнаке вредности узајамних давања, савесности и поштења, забране установљавања права и обавеза којима се ствара и искоришћава монополски положај на тржишту, забране проузроковања штете, дужности испуњења обавеза.

Два члана Закона о облигационим односима изричито помињу комуналне делатности, делатности од општег интереса и услуге које се по свом опису препознају као услуге од општег економског интереса односно комуналне делатности у складу са Законом о заштити потрошача и Законом о комуналним делатностима. Члан 184 прописује да предузећа и друга правна лица која врше комуналну или другу сличну делатност од општег интереса одговарају за штету ако без оправданог разлога обуставе или нередовно врше своју услугу. Члан 378 установљава **једногодишњи рок застарелости** за потраживање накнаде за испоручену електричну и топлотну енергију, плин, воду, за димничарске услуге и за одржавање чистоће, кад је испорука односно услуга извршена за потребе домаћинства; за потраживање радио-станице и радиотелевизијске станице за употребу радио-пријемника и телевизијског пријемника; за потраживање поште, телеграфа и телефона за употребу телефона и поштанских преградака, као и друга њихова потраживања која се наплаћују у тромесечним или краћим роковима. Судска пракса је под једногодишњи рок застарелости из члана 378 подвела и услугу паркирања али и услуге модерног информатичког доба које нису постојале када је Закон усвојен: интернет и мобилну телефонију.

Иако се у Југославији и Србији годинама користио, и још се користи, за заштиту потрошача, **Закон о облигационим односима не одговара модерној, европској концепцији ове заштите.** Он, наиме, установљава *начело аутономије воље* према којем су стране у облигационим односима слободне, у границама принудних прописа, јавног поретка и добрих обичаја, да своје односе уреде по својој вољи, установљава *равноправност страна у облигационоправном односу*, а његове норме имају *диспозитиван карактер*: стране могу свој облигациони однос уредити друкчије но што је Законом о облигационим односима одређено, ако из појединe његове одредбе или из њеног смисла не произилази што друго. Уз све то, регулатива уговора о продаји (члан 481 став 1) *на купца сваљује терет прегледа робе приликом њеног преузимања и обавештавања продавца о видљивим недостацима у року од осам дана*, под претњом губитка права. Са друге стране, **потрошачко право је изграђено на концепцији правног патернализма**: у потрошачком уговору стране нису једнаке – **потрошач је увек слабија уговорна страна**, па се законодавац **императивним законским одредбама меша у однос** потрошача са моћним трговцем-професионалцем ради постизања равнотеже, чиме се **аутономија воље странака значајно ограничава**. Код продаје робе односно пружања услуге, **на продавцу је терет доказивања да је продао робу односно пружио услугу која је сагласна уговору**. У класичном уговорном праву, уговор је по правилу закон за уговорне стране (*pacta sund servanda*), осим кад је противан императивним законским нормама, обичајима и моралу. У потрошачком праву се по правилу јавља јавноправномешање у уговорни однос ради заштите безбедности, здравља

и економског интереса потрошача[8]. Док су одредбе Закона о облигационим односима претежно диспозитивне, одредбе Закона о заштити потрошача су претежно императивне. На грађанске и трговачке уговоре примењују се одредбе Закона о облигационим односима, а на потрошачке уговоре се примарно примењује Закон о заштити потрошача па тек супсидијено Закон о облигационим односима[9]. У Закону о облигационим односима важи правило „нека купац пази“ (*caveat emptor*), а **у Закону о заштити потрошача важи правило „нека продавац пази“ (*caveat venditor*).**

Коришћење израза *купац* у уговорима о продаји у Закону о облигационим односима још једна је крупна разлика у односу на потрошачке уговоре из Закона о заштити потрошача у којем се користи израз *потрошач*. **Потрошач није исто што и купац. Он може али не мора бити купац.** Он може бити и члан домаћинства потрошача на којег се воде рачуни за услуге од општег економског интереса. Иако није он тај који је ступио у уговорни однос са трговцем поводом услуга од општег економског интереса, он је такође корисник-потрошач тих услуга. **Неразликовање термина купац и потрошач још један је разлог погрешне примене материјалног права на судовима.**

4.2. Закони о заштити потрошача СР Југославије (2002) и Републике Србије (2005)

Потрошаче у Републици Србији је први пут посебно, на нивоу СР Југославије, штитио савезни Закон о заштити потрошача из 2002. године. По образовању конфедералне државне заједнице Србија и Црна Гора, донет је 2005. године републички Закон о заштити потрошача. Ресурсна ограничења ове студије и њен фокус на правну ситуацију после имплементације европске концепције заштите потрошача (од 2010. године) не дозвољавају нам да се тим законима подробније бавимо, али ћемо рећи да је њихова кључна карактеристика та што су себе установили за *lex specialis* у односу на Закон о облигационим односима. То значи да се у материји заштите потрошача Закон о облигационим односима примењивао као основни закон, и да су се са њим, а не са Законом о заштити потрошача, усклађивали секторски закони попут Закона о комуналним делатностима, Закона о енергетици и Закона о електронским комуникацијама.

И југословенски и српски Закон о заштити потрошача су под потрошачем подразумевали и физичка и правна лица, штитили су кориснике финансијских услуга – што је материја коју од 2011. године регулише посебни Закон о заштити корисника финансијских услуга – и тежиште заштите су стављали на инспекцијске органе. Ниједан од ова два закона није знао за услуге од општег *економског* интереса. Закон из 2005. године увео је шири појам „услуге од општег интереса“, и ту категорију услуга је регулисао једном једином одредбом (члан 38) која гласи: „Јавна предузећа, односно привредна друштва и предузетници који у складу са законом обављају делатности од општег интереса, дужна су да

[8] Др Денис Перинчић, *Провизоријум правне заштите потрошача* (Задужбина Андрејевић, 2019), стр 15.

[9] Члан 3 став 7 Закона о заштити потрошача из 2014. године.

своје производе и услуге пружају континуирано на начин којим се обезбеђује прописани квалитет и да редовно обавештавају потрошаче о свим условима испоруке и коришћења производа и услуга (став 1). Правна лица и предузетници из става 1 овог члана дужни су да производ, односно услугу, обрачунају потрошачу на основу стварно извршене испоруке производа или извршене услуге и да упознају потрошача са методологијом образовања цена (став 2).“[10]

4.3. Устав Републике Србије (2006)

Потрошачи су уставна категорија у Србији постали тек са важећим Уставом из 2006. године, који у члану 90 под називом „Заштита потрошача“ прокламује: „Република Србија штити потрошаче“, а затим додаје: „Посебно су забрањене радње усмерене против здравља, безбедности и приватности потрошача, као и све нечасне радње на тржишту.“ Иако потрошачка права припадају корпусу *људских права*, и то *економско-социјалних права*, Устав Србије их не препознаје експлицитно као таква, тј не штити их посебно у поглављу које се односи на људска и мањинска права и слободе (чланови 18-81), већ просто јемчи *заштиту потрошача* у поглављу које се односи на економско уређење и јавне финансије.

4.4. Споразум о стабилизацији и придруживању са Европском унијом (2008)

Потврђени међународни уговори саставни су део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују. То се односи и на споразум о стабилизацији и придруживању са Европском унијом (ССП), чија је ратификација у земљама Европске уније почела 2010. године а завршена 2013. године, када је он и ступио на снагу. Овај споразум је корен садашње концепције заштите потрошача у Србији, јер обавезује нашу земљу да усагласи своје прописе са прописима ЕУ. Исто тако је обавезује да са њом усклади и праксу, то јест правне стандарде који се односе и на примену права[11]. Како је заштита потрошача правна тековина ЕУ без чијег прихватања нема чланства у Европској унији, обавеза заштите потрошача по правној тековини ЕУ није ограничена само на усаглашавање закона, већ се односи и на постизање нивоа заштите потрошача у складу са стандардима који су на снази у ЕУ[12]. Међутим, Србија је још 2005. године почела преговоре у вези са ССП, потписала га је 2008. године и пре ње-

[10] У ауторском тексту „Ко је угрожени потрошач“ (*Политика*, 14.07.2010), потпредседник Националне организације потрошача Србије Зоран Николић објашњава да услуге од општег интереса као шири појам у односу на услуге од општег економског интереса обухватају „како услуге које имају тржишни еквивалент, тако и оне које које га немају, нпр образовање, култура и сл.“

[11] Др Денис Перинчић, *Провизоријум правне заштите потрошача* (Задужбина Андрејевић, 2019), стр 115.

[12] Душан Протић, Миљана Здравковић Михајлов и Зоран Николић, *Изазови заштите потрошача у области комуналних услуга у оквиру процеса Европских интеграција* (ГИЗ, 2016), стр 7.

говог ступања на снагу ускладила је део својих прописа са прописима ЕУ, укључујући 15 европских директива, релевантних за заштиту потрошача.

4.5. Закон о заштити потрошача (2010)

4.5.1. Појам услуга од општег економског интереса

Као што је већ речено, Закон о заштити потрошача из 2010. године производ је имплементације европских прописа и европске правне тековине. Управо је овај закон увео у домаће законодавство категорију услуга од општег економског интереса које је дефинисао као „услуге чији квалитет, услове пружања, односно цену, уређује или контролише државни орган или други носилац јавног овлашћења, нарочито због велике вредности почетних улагања, ограничености ресурса неопходних за њено пружање, одрживог развоја, друштвене солидарности и потребе за уједначеним регионалним развојем, а у циљу задовољења општег друштвеног интереса.“ Дефиниција не садржи изричито набројавање услуга од општег економског интереса (numerus clasus) већ даје примере: „електронске комуникације, снабдевање електричном енергијом и гасом, комуналне делатности и слично.“ За потребе овог рада, ми ћемо се задржати само на набројаним услугама, јер су потрошачи свакодневно животно везани за њих и обавезни су да сваког месеца без кашњења намирују рачуне по основу пружања услуга – под претњом принудне наплате. Појам комуналних услуга није дефинисан Законом о заштити потрошача, већ је то препуштено Закону о комуналним делатностима. Њиме ћемо се бавити нешто ниже.

Регулатива услуга од општег економског интереса у Закону о заштити потрошача из 2010. године готово је идентична регулативи у Закону из 2014. године. Дакле, све њене кључне особине биће изложене у овом одељку, док ће измене (које се своде на мања прецизирања) и допуне бити изложене у одељку који се бави законом из 2014. године.

4.5.2. Измењени појам потрошача – искључиво физичко лице

Друга велика новина у Закону о заштити потрошача је драматично измењени појам потрошача. У складу са ставом Европског суда правде у случају Грубер из 2005. године и европском Директивом о потрошачким правима 2011/83 ЕУ, Србија је престала да третира правна лица као потрошаче и усвојила ужу дефиницију појма потрошач, према којој то својство има *физичко лице које на тржишту прибавља робу или услуге у сврхе које нису намењене његовој пословној или комерцијалној делатности.* Како Закон из 2010. године није садржао одговарајуће прелазне и завршне одредбе, правна лица су практично преко ноћи од 01.01.2011. године, када су нови прописи почели да се примењују, изгубили статус и заштиту која им је припадала и по Уставу и по члану 2 став 2 Закона о заштити потрошача из 2005. године[13].

[13] Др Денис Перинчић, *Провизоријум правне заштите потрошача* (Задужбина Андрејевић, 2019), стр 28.

На страну ова крупна измена, ваља обратити пажњу да се у дефиницији потрошача користи глагол *прибављати* – прибављање, наиме, није исто што и куповина. Услуга се може прибавити и доброчино. Услуга се може користити и без куповине као члан домаћинства оног ко је званично у облигационом односу са пружаоцем услуге. Потрошач, дакле, није обавезно купац.

4.5.3. Минимална потрошачка права

У општем делу Закона из 2010. године, тј у његовом члану 3, поред осталог је прописано да потрошач не може да се одрекне права утврђених тим законом, да су ништаве поједине одредбе уговора између потрошача и трговца које су супротно одредбама тог закона закључене на штету потрошача, да ништавост поједине одредбе уговора између потрошача и уговора не подразумева ништавост целог уговора ако уговор може да производи правно дејство без те одредбе, и да се Закон о заштити потрошача примењује и на уговоре који за циљ или последицу имају избегавање примене његових одредаба. Када се сагледа целина Закона, јасно је да се ове одредбе односе и на уговоре које у области услуга од општег економског интереса јавна предузећа закључују са потрошачима[14]. Такође је јасно да се овим *матичним законом* за потрошаче установљавају минимална права која они уживају, и да се, имплицитно, ниједним другим законом или подзаконским актом не могу установити мања права односно нижи ниво заштите у односу на матични закон. Међутим, како примећује Денис Перинчић, тај матични закон није садржавао одредбе које би дефинисале његов однос са Законом о облигационим односима, као и са другим секторским законима, па је услед овог пропуста дошло до погрешног тумачења – Закон о облигационим односима је, као и за време важења Закона о заштити потрошача из 2005. године, третиран као матични закон а Закон о заштити потрошача је третиран као специјални закон[15]. Приметно је да нема ни дефинисања потрошача као слабије стране у облигационом односу са трговцем, што је извесно још један разлог неуспеха законодавца у његовој намери да кроз Закон о заштити потрошача из 2010. године уведе у Србију *потрошачко право као нову правну грану*, засновану на европском концепту и европским правним тековинама.

4.5.4. Критеријум потрошње – понуда услуге и рачуни

У члану 10, који се изричито односи на струју, гас, централно (даљинско) грејање и воду, примећује се увођење критеријума *потрошње* услуга, који није постојао у ранијем закону, па је тако трговац који нуди или оглашава вршење услуге трајног снабдевања струјом, гасом, централним грејањем или водом путем цевовода дужан да у понуди или огласу јасно истакне: 1) јединичну цену потрошене струје или централног грејања, укључујући порезе и дажбине; 2) јединичну цену потрошене воде или гаса, укључујући порезе и дажбине. Трговац је такође дужан да осим јединичне цене јасно истакне цене које се не рачу-

[14] Ibidem.

[15] Ibidem.

нају према потрошеној мерној јединици, укључујући цену која се плаћа за прикључење на дистрибутивну мрежу.

Из наведеног се извлачи закључак да за обрачун јединичних цена четири побројане услуге од општег економског интереса, Закон не допушта никакве друге критеријуме, попут квадратуре стана. А ти критеријуми су у Србији и даље пракса.

Критеријум *потрошње* је јасно истакнут и у члану 91, који за ову студију има посебан значај, а односи се на спецификацију рачуна за услуге од општег економског интереса. Ставом 1 установљена је дужност трговца да рачуне за пружене услуге од општег економског интереса доставља без кашњења и у роковима који омогућавају да потрошач прати остварену потрошњу и задужење за обрачунски период од највише месец дана. Ставом 2 установљена је дужност трговца да у рачуну за пружене услуге од општег економског интереса наведе елементе који потрошачу омогућавају да: 1) проверава и прати износ свог задужења; 2) остварује увид у текућу потрошњу ради провере укупне потрошње према пруженом квалитету услуге. Ставом 3 установљена је дужност трговца да потрошачу на његов захтев достави детаљну спецификацију рачуна – без накнаде.

Епохални значај члана 91 је у томе што је њиме установљен максимални обрачунски период на који рачун може да гласи, а то је месец дана. Рачун се односи само на тај период, и само се за њега могу исказивати подаци о потрошњи и задужењу. Као што потрошач не сме да касни са плаћањем рачуна, трговац не сме да касни са њиховим издавањем.

4.5.5. Начело приступачности цене услуге

Не само што је овим законом установљено правило да се јединична цена за пружање услуга од општег економског интереса мора обрачунавати у складу са потрошњом услуге; установљено је и правило да та цена мора бити *приступачна*. Члан 83 прописује да потрошач има право на уредно и непрекидно снабдевање услугама од општег економског интереса одговарајућег квалитета по приступачној цени, а да је у поступку прикључења потрошача на дистрибутивну мрежу трговац дужан да: (1) поступа јавно; (2) избегава дискриминацију потрошача и (3) цену обрачунава према стварним трошковима пружених услуга. Ова одредба је нарочито битна за потрошаче услуге даљинског грејања, с обзиром на праксу јавних предузећа-пружалаца ове услуге да потрошачима кроз тзв фиксни део цене зарачунавају трошкове који немају везе ни са потрошачима нити са стварним трошковима пружања услуге, при чему цена даљинског грејања дефинитивно није приступачна, наплаћује се и онда кад грејања нема, па бројне потрошаче у осиромашеној Србији тера ка идеји да раскину облигационоправни однос са својом локалном топланом.

4.5.6. Право на раскид уговора о пружању услуге

Члан 89 установљава право потрошача да једнострано раскине уговор о пружању услуга од општег економског интереса ако није сагласан са променом цене односно тарифе и изменом општих услова уговора наведеним у оба-

вештењу трговца. Установљена је и дужност потрошача да уплати износ за услуге које су му пружене до једностраног раскида уговора.

Приметно је да се у члану 89 не помиње незадовољство квалитетом услуга – разлог за раскид уговора који ће бити уврштен у наредној промени Закона – али рупу је у сваком случају попуњавао Закон о облигационим односима са својим одредбама о раскиду уговора због неиспуњења.

Приметно је, такође, да су чланом 89 обухваћени сви пружаоци услуга од општег економског интереса, па и јавна предузећа која пружају услугу даљинског грејања – колико год се она бунила и ма шта она причала.

Битно је запазити да се Закон о заштити потрошача искључиво бави *раскидом* а не *отказом* уговорног односа између трговца и потрошача. Отказ као начин престанка уговорног односа на неодређено време регулисан је Законом о облигационим односима, док је раскид као начин престанка уговорног односа на одређено време посебно и додатно регулисан Законом о заштити потрошача – зато што рађа бројна питања од важности за потрошаче као слабију уговорну страну у односу са пружаоцем услуга од општег економског интереса.

4.5.7. Предуговорно обавештавање и начин склапања уговора о пружању услуге

Чланом 16 уведен је институт предуговорног обавештавања потрошача, који обавезује трговца да пре закључења уговора о продаји робе или пружању услуга на јасан и разумљив начин обавести потрошача (1) о основним обележјима робе или услуге; (2) адреси и другим подацима који су од значаја за утврђивање идентитета трговца, као што су назив трговца или назив другог трговца у чије име тај трговац поступа; (3) продајној цени или начину на који ће се продајна цена обрачунати ако се због природе производа продајна цена не може утврдити, као и о свим додатним поштанским трошковима и трошковима транспорта и испоруке и могућности да се ти трошкови могу ставити потрошачу на терет; (4) начину плаћања, начину и року испоруке, начину извршења других уговорних обавеза, као и начину на који се поступа по притужбама потрошача; (5) постојању права потрошача на једнострани раскид уговора под условима који су прописани овим законом; (6) подршци коју трговац пружа потрошачу после продаје, уговорним гаранцијама и условима под којима потрошач има право на уговорне гаранције; (7) времену на које је уговор закључен ако је закључен на одређено време, а ако је уговор закључен на неодређено време о условима за раскид уговора; (8) минималном трајању уговорне обавезе потрошача ако је потребно одредити њено трајање; (9) обавези потрошача да пружи било који облик обезбеђења на захтев трговца и о условима под којима та обавеза постоји.

Чланом 87 установљене су додатне обавезе предуговорног обавештавања које се односе само на трговце услугама од општег економског интереса: пре закључења уговора о пружању ових услуга, трговац је дужан да обавести потрошача о: 1) праву да потрошачу услуге од општег економског интереса одређеног квалитета морају да буду пружене *по приступачној цени*; 2) износу тарифе која обухвата накнаду за прикључење на мрежу, врстама накнада за кори-

шћење и одржавање ако трговац нуди и услугу одржавања у којој су наведени сви стандардни попусти на које потрошач има право и посебни тарифни ставови, односно елементи, као и о прописаном року за прикључење на дистрибутивну мрежу; 3) начину на који се може приступити важећим тарифама и ценама одржавања; 4) праву потрошача да промени пружаоца услуге од општег економског интереса без накнаде; 5) начину остваривања права на накнаду односно повраћај уплаћеног износа ако пружена услуга не одговара уговореном квалитету.

Овде је битно приметити да законодавац помиње реч „уговор“ али нигде не наглашава обавезу да уговор буде склопљен у писаној форми, што ће имати крупне последице по потрошаче услуга од општег економског интереса, у смислу члана 13 Закона о комуналним делатностима којем државна управа, јединице локалне самоуправе, пружаоци услуга и судови дају предност, а који омогућава да *уговорни однос* између пружаоца и крајњег корисника комуналне услуге започне *почетком коришћења услуге*, дакле *чином фактичком радњом* на основу прихватања понуде пружаоце услуге, при чему се питање услова коришћења услуге – нешто што би требало да буде предмет појединачног уговора – уређује одлуком скупштине јединице локалне самоуправе.

4.5.8. Дужност обавештавања о промени цене, тарифе и општих услова уговора

Чланом 88 уведена је обавеза обавештавања у ситуацији када је уговорни однос између потрошача и трговца услугама од општег економског интереса већ закључен: Трговац је дужан да потрошача обавести о промени цена најкасније месец дана пре почетка примене промењених цена, осим ако посебним законом није другачије прописано, и дужан је да јавно и благовремено информише потрошача о планираној измени тарифног система и општих услова уговора. У случају да трговац пропусти да испуни неку од побројаних дужности, потрошач има право на једнострани раскид уговора у складу са већ поменутим чланом 89.

4.5.9. Право на промену пружаоца услуге

С обзиром на основно потрошачко право на могућност избора између више роба и услуга по прихватљивим ценама и уз гаранцију квалитета која је прокламовано чланом 2 став 1 тачка 4 Закона о заштити потрошача из 2010. године, члан 90 истог закона установљава право потрошача услуга од општег економског интереса да промени пружаоца услуге. Према овој одредби, трговац је дужан да омогући потрошачу закључивање уговора са другим трговцем који пружа услуге од општег економског интереса исте врсте без плаћања накнаде и додатних трошкова, а рок у коме је трговац дужан да омогући потрошачу закључивање уговора са другим трговцем не може бити дужи од месец дана од дана обавештавања трговца о тој намери, осим ако посебним законом није нешто друго прописано. Ако је уговор о пружању услуга од општег економског интереса закључен на одређени рок, датум истека рока мора бити назначен на сваком рачуну.

Из цитиране норме је јасно да се право на промену пружаоца односи на *све* пружаоце услуга од општег економског интереса, па и на пружаоце комуналних услуга и услуге снабдевања електричном енергијом. Међутим, пружаоци ових услуга су у доминантном и дефакто монополском положају на тржишту, па прокламовано право фактички није могуће остварити.

4.5.10. Заштита од искључења

У члану 86 уведен је институт заштите од искључења потрошача који користи услуге од општег економског интереса. Ставом 1 трговцу је дато право да искључи потрошача са дистрибутивне мреже односно да му ускрати пружање услуге од општег економског интереса, ако потрошач не измирује своје обавезе за пружене услуге непрекидно у року од два месеца од дана доспећа првог неплаћеног рачуна, осим ако посебним законом није другачије прописано. Ставом 2 установљава се институт писане опомене (обавештења) пред искључење потрошача услуга од општег економског интереса: Трговац је дужан да пре искључења из става 1. овог члана потрошача у писменој форми: (1) упозори на обавезу испуњења обавезе по основу уговора о пружању услуга од општег економског интереса; (2) обавести да обавезе из тачке 1. става 2. овог члана може испунити у року од највише 30 дана од дана достављања тог обавештења. На послетку, ставом 3 је установљено правило да ако потрошач оспори постојање или висину обавезе из става 1. овог члана и настави да уплаћује рачуне за пружене услуге, трговац не може искључити потрошача са дистрибутивне мреже и ускратити пружање услуге од општег економског интереса до окончања судског поступка чији је предмет оспоравана обавеза, осим ако посебним законом није другачије прописано.

Имплицитно, потрошач би постојање или висину обавезе требало да истакне рекламацијом и морао би да настави да плаћа рачуне, чиме би јасно ставио до знања да он није несавесни платиша који генерално избегава плаћање рачуна већ да оспорава врло конкретно потраживање.

Важно је напоменути да је законодавац у Закону из 2010. године користио израз „искључење“ као синоним за *обуставу* услуге. Термин „обустава“ уведен је Законом о комуналним делатностима из 2011. године и заменио је израз „искључење“ у Закону о заштити потрошача из 2014. године.

4.5.11. Рекламација

Право потрошача на рекламацију регулисано је чланом 58. Потрошач је имао право на рекламацију због несаобразности робе односно услуге уговору и ради остваривања својих права из гаранције. Трговац је имао обавезу да без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од пријема рекламације, одговори потрошачу, са изјашњењем о поднетом захтеву и предлогом његовог решавања. Чланом 92 установљена је дужност трговаца који пружају услуге од општег економског интереса да успоставе лако доступне и бесплатне контакт линије за помоћ потрошачима у вези с прикључењем на дистрибутивну мрежу, квалитетом и коришћењем услуга од општег економског интереса.

Са друге стране, право на рекламацију због погрешно обрачунате цене и других недостатака није било поменуто, рок за одговор на рекламацију био је предугачак, рок за решавање рекламације није био ни предвиђен, а трговац није био обавезан да пружи изјашњење ни у писаном ни у електронском облику, што је имало погубне последице по права потрошача и њихову правну сигурност.

Може се рећи да је рекламација, као централно материјалноправно средство потрошача за мирно решавање спорова у односу са трговцем, била сиромашно и неквалитетно регулисана, што је трговцима омогућило бројне злоупотребе и непоштену предност над потрошачима.

4.5.12. Саобразност услуге и начело *caveat venditor* (нека трговац пази)

Један од кључних нових института Закона о заштити потрошача је и саобразност робе односно услуге уговору, али се њеном регулативом нећемо бавити, јер се судски предмети које обрађујемо у овој студији превасходно односе на погрешан обрачун цене, зарачунавање накнаде за непружену односно непостојећу услугу, на незаконито урачунавање то јест раскњижавање уплата по рачунима, на несразмерне износе односно неоснованост потраживања накнаде штете због превременог раскида уговора са телекомуникационим оператором и на незакониту наплату забрањене уговорне казне за новчана потраживања. Свеједно, Законом се, у складу са начелом *caveat venditor* установљава одговорност трговца за несаобразност робе односно услуге уговору, а чланом 80 установљава се дужност трговца да потрошачу пружи услугу која је саобразна уговореној. *Дакле трговац, а не потрошач, треба да пази да ли пружена услуга по садржини, квалитету и сврси одговара опису који је трговац пре закључења уговора дао оласом или на други сличан начин; да ли услуга има редовна својства услуга исте врсте, и сл.*

Поглавље о заштити потрошача услуга од општег економског интереса садржи и одредбе у вези са угроженим потрошачима и националним програмом заштите угрожених потрошача, али то су теме које нису у фокусу ове студије.

4.5.13. Непоштено пословање (непоштена пословна пракса)

У складу са европском Директивом 2005/29 ЕУ о непоштеној пословној пракси и са уставном забраном забраном свих нечасних радњи на тржишту против потрошача, уведен је институт непоштеног пословања, карактеристичног само за потрошачко право. Таквом пословању прибегавају несавесни трговци са циљем дезавуисања права потрошача ради остваривања екстрапрофита[16]. Веома је изражено управо у пракси пружалаца услуга од општег економског интереса, када се ти пружаоци налазе у доминантном, монополском или олигополском положају на тржишту. Чланом 19 Закона о заштити потрошача из 2010. године непоштено пословање је забрањено, а трговац сноси терет доказивања тачности података у вези са производом, које је дао пре, за време и након закључења уговора. Према члану 20 став 6, непоштеним се нарочито

[16] Др Денис Перинчић, *Провизоријум правне заштите потрошача* (Задужбина Андрејевић, 2019), стр 34.

сматрају обмањујуће пословање, насртљиво пословање, као и повреда дужности обавештавања у складу са Законом. Према истом члану, пословање је непоштено: (1) ако је противно захтевима професионалне пажње и (2) ако битно нарушава или прети да битно наруши економско понашање, у вези с производом, просечног потрошача на кога се то пословање односи или коме је изложен, односно понашање просечног члана групе, када се пословање односи на групу[17].

Како је непоштено пословање забрањено, све што трговац оствари по таквом основу је – ништаво.

4.5.14. Обмањујуће пословање (обмањујућа пословна пракса)

Под обмањујућим пословањем сматра се пословање трговца којим наводи потрошача да донесе економску одлуку коју иначе не би донео, тако што му даје нетачна обавештења или на други начин доводи или прети да доведе просечног потрошача у заблуду у погледу постојања или природе производа, основних обележја производа, обавеза трговца и обима обавезе, цене и начина њеног обрачуна, постојања ценовних погодности, положаја особина или права трговца, права потрошача[18]. Обмањујуће пословање обухвата и стварање општег утиска којим се просечни потрошач наводи да донесе економску одлуку коју иначе не би донео, без обзира на тачност обавештења која су му дата. Трговац може обманути потрошача и тако што пропушта да подузме одређене радње, било тако што ускраћује потрошачима битна обавештења, било тако што битне информације скрива или их пружа неблаговремено или их пружан на нејасан, неразумљив или двосмислен начин, или када пропусти да истакне

---

[17] Сматра се да трговац битно нарушава економско понашање потрошача ако својим пословањем битно умањује способност потрошача да разборито одлучује, услед чега потрошач доноси економску одлуку коју иначе не би донео. Економска одлука потрошача је дефинисана као одлука о томе да ли, на који начин и под којим условима да купи производ, да цену плати у целости или делимично, да ли да задржи или да врати производ, или да искористи неко друго право у вези с производом које има по основу уговора, да ли да нешто учини или да се уздржи од каквог поступка. Пословање које прети да битно наруши економско понашање јасно одређене групе потрошача, који су због своје психичке или физичке слабости, узраста или лакомислености нарочито осетљиви на ту врсту пословања или на дати производ, под условом да се од трговца могло основано очекивати да то предвиди, процењује се према просечном припаднику те групе потрошача.

[18] Према Закону, довођење просечног потрошача у заблуду се може односити на (1) постојање или природу производа; (2) основна обележја производа која се односе на доступност, предности, ризике, начин израде, употребу, додатке који прате производ, помоћ која се потрошачима пружа после продаје и поступање по њиховим притужбама, начин и датум производње или пружања услуге, испоруку, подобност за употребу, начин употребе, количину, спецификацију, државу производње и државу порекла жига, очекиване резултате употребе или резултате спроведених тестова или провера; (3) обавезу трговца и обим обавеза, разлоге за одређено тржишно поступање и његове природе, означавање или указивање на лице које посредно или непосредно подржава или препоручује трговца или производ; (4) цену или начин на који је обрачуната или постојање одређених погодности у погледу цене; (5) потребу за сервисирањем, делове, замену или поправку; (6) положај, особине или права трговца или његовог заступника који се односе на њихов идентитет или имовину, квалификације и статус, својинска и права интелектуалне својине којима располажу, награде или признања која су примили; (7) права потрошача, укључујући право на замену ствари или враћање новца или ризика којима може да буде изложен.

пословну сврху свог обраћања потрошачима. Закон садржи и 23 облика пословања који се без обзира на околности појединачног случаја сматрају обмањујућим тржишним поступањем.

4.5.15. Насртљиво пословање (непоштена пословна пракса)

Насртљиво пословање постоји ако узимајући у обзир све околности конкретног случаја, трговац узнемиравањем, принудом, укључујући физичку принуду или недозвољеним утицајем, нарушава или прети да наруши слободу избора или понашање просечног потрошача у вези са одређеним производом и на тај начин наводи или прети да наведе потрошача да донесе економску одлуку коју иначе не би донео. Недозвољени утицај је дефинисан као злоупотреба позиције моћи у циљу вршења притиска на потрошача на начин који битно ограничава способност потрошача да разумно одлучује, без обзира да ли се употребљава или ставља у изглед употреба физичке силе.

Критеријуми на основу којих се утврђује постојање насртљивог пословања су: (1) време, место, природа и трајање насртљивог пословања; (2) употреба претећег или увредљивог језика или понашања; (3) чињеница да трговац свесно, у намери да утиче на одлуку потрошача у вези са производом, користи несрећни случај који се догодио потрошачу или тешке околности у којима се потрошач налази, а које утичу на његову способност за расуђивање; (4) тешка или несразмерна вануговорна препрека коју трговац поставља потрошачу који жели да оствари своје уговорно право, укључујући право да раскине или поништи уговор или изабере други производ или другог трговца; (5) претња трговца да ће према потрошачу предузети одређену радњу која није у складу са законом. Закон предвиђа осам облика пословања који се без обзира на околности појединачног случаја сматрају насртљивим пословањем, а један од њих је изричито обавештавање потрошача да су посао или егзистенција трговца угрожени ако потрошач не купи одређени производ.

4.5.16. Неправичне уговорне одредбе

Неправичне уговорне одредбе су још један институт, карактеристичан за европско потрошачко право, који је имплементиран кроз Закон о заштити потрошача из 2010. године, а потиче из Директиве 93/13 ЕЕЗ. Такве одредбе честа су појава у општим условима пословања и адхезивним уговорима телекомуникационих оператора, а јављају се и у одлукама скупштина јединица локалних самоуправа које регулишу услове под којима се пружају комуналне услуге, али тада имају јавноправни карактер, о чему ћемо подробније причати у одељку који се тиче Закона о комуналним делатностима.

Најпре је чланом 45 Закона о заштити потрошача прописано да уговорна одредба обавезује потрошача ако је изражена једноставним, јасним и разумљивим језиком и ако би је схватио разуман човек потрошачевог знања и искуства. Трговац је дужан да са садржајем уговорне одредбе упозна потрошача пре закључења уговора, на начин који с обзиром на употребљено средство комуникације потрошачу пружа стварну могућност да се упозна са садржином одредбе, и да уговорна одредба обавезује потрошача ако је потрошач на њу пристао,

а не обавезује потрошача уговорна одредба чију је садржину одредио трговац на начин који наводи да је потрошач пристао на њу осим ако изричито не нагласи да одредбу није прихватио.

Према члану 46, неправичне уговорне одредбе су ништаве, и неправичном се сматра свака одредба уговора која: (1) за последицу има значајну несразмеру у обавезама уговорних страна на штету потрошача; (2) за последицу има околност да извршење уговорне обавезе оптерећује потрошача без оправданог разлога; (3) за последицу има околност да се извршење уговора значајно разликује од онога што је потрошач основано очекивао; (4) је противна захтеву јавности у поступању трговца; (5) је у супротности са начелом савесности и поштења. Критеријуми на основу којих се утврђује да ли је одређена одредба уговора неправична су: (1) природа робе или услуга на које се уговор односи; (2) околности под којима је уговор закључен; (3) остале одредбе истог потрошачког уговора или другог уговора са којим је потрошачки уговор повезан; (4) начин на који је постигнута сагласност о садржини уговора и начин на који је с обзиром на захтев јавности потрошач обавештен о садржини уговора.

Закон предвиђа шест врста уговорних одредаба које се сматрају неправичним. Такође предвиђа 12 врста уговорних одредаба за које се претпоставља да су неправичне ако се не докаже другачије, међу којима су за потребе ове студије, тј за заштиту потрошача услуга од општег економског интереса нарочито интересантне оне чији предмет или последица јесу обавезивање потрошача који је повредио уговорну обавезу да трговцу плати накнаду у износу који значајно премашује износ претрпљене штете; прећутно продужење уговора закљученог на одређено време, ако је потребно да потрошач изјави да не пристаје на продужење уговора у року који је непримерено дугачак у односу на рок на који је уговор закључен; обавезивање потрошача да изврши све своје уговорне обавезе у случају да трговац не изврши своје уговорне обавезе у целости; давање овлашћења трговцу да једнострано мења садржину уговорних одредаба, укључујући обележја робе или услуга.

4.5.17. Судска заштита

Под утицајем немачког и аустријског потрошачког законодавства, а уз примену Директиве 98/27 ЕЕЗ о судским и управним налозима, Закон о заштити потрошача из 2010. године усвојио је приватноправни концепт потрошачке заштите, па је њен терет са инспекцијских органа пребачен на судове. Инспектори су изгубили бројна овлашћења из Закона о заштити потрошача из 2005. године, и нису имали права да се мешају у уговорни однос између потрошача и трговца. Из закона су избачени привредни преступи и остављени су само прекршаји. Међу њима су само три експлицитно била везана за услуге од општег економског интереса: (1) незаконито искључивање потрошача са дистрибутивне мреже, (2) неуспостављање контакт линије у вези са прикључењем на дистрибутивну мрежу, квалитетом и коришћењем услуга и (3) неспецификовање рачуна. Тржишни инспектор није имао овлашћење да контролише да ли рачун садржи спецификацију пружене услуге.

Са друге стране, оштећени потрошач могао је, на основу члана 137, да поднесе захтев за покретање судског поступка: (1) забране неправичних уговорних одредаба у потрошачким уговорима; (2) забране непоштеног пословања и (3) за одузимање противправно стечене користи, а такав захтев су могла да поднесу удружења за заштиту потрошача и њихови савези – *здоī повреде колеīтивних инīереса поīрошача*. У поступку је била прописана сходна примена Закона о парничном поступку, у којем се 2011. године појавио посебан поступак колективне заштите права и интереса грађана. У поступку се вредност предмета спора утврђивала у висини укупне вредности робе, односно услуга у случајевима који су садржани у захтеву, а највише у висини од 500.000 динара, а суд је по захтеву овлашћених подносилаца могао да: (1) огласи ништавом сваку неправичну уговорну одредбу у потрошачком уговору и утврди да је одређено пословање непоштено, у складу са овим законом; (2) наложи трговцу да без одлагања обустави уговарање неправичних уговорних одредаба у пословању са потрошачима и непоштено пословање са потрошачима; (3) утврди обавезу трговцу да о свом трошку исправи део огласа који се према одредбама овог закона сматра непоштеним пословањем; (4) наложи трговцу да у средствима јавног информисања о свом трошку објави да му је одлуком надлежног суда изречена мера забране неправичних уговорних одредаба у потрошачким уговорима или мера непоштеног пословања.

Подносилац захтева имао је дужност да пре подношења захтева за покретање судског поступка позове другу страну да спор реше вансудским путем, по правилима о вансудском решавању потрошачких спорова. Суд је у поступку могао да донесе привремену меру којом се налаже трговцу обустава примене неправичних уговорних одредаба у потрошачком уговору или обустава непоштеног пословања у односима са потрошачима. Ако трговац против којег је донета правоснажна судска одлука не поступи по тој одлуци у остављеном року, свако лице које је за то имало оправдани интерес могло је да поднесе суду захтев за доношење мере одузимања противправно стечене користи[19].

Цео описани поступак судске забране непоштеног пословања, забране непоштених уговорних одредаба у потрошачким уговорима и за одузимање противправно стечене имовинске користи ишчезао је из наредног Закона о заштити потрошача услед тога што је Уставни суд Србије 2013. године укинуо посебни поступак за колективну заштиту права и интереса грађана који је постојао у Закону о парничном поступку[20].

На крају овог прегледа релевантних одредаба Закона о заштити потрошача из 2010. године ваља као занимљиву истаћи ону из члана 141 према којем је

---

[19] У овом поступку важила су следећа правила: ако у предметним појединачним случајевима вредност робе, односно услуга износи мање од 2.000 динара по потрошачу, суд ће утврдити износ накнаде за противправно стечену корист у облику обавезе плаћања новчаног износа у висини укупне вредности робе, односно услуга у случајевима на које се односе утврђене непоштене уговорне одредбе, односно непоштено пословање, а највише до 5% од укупног годишњег прихода трговца, обрачунатог у складу са прописима који уређују заштиту конкуренције. Наплата новчаног износа мере из става 2. овог члана, врши се у корист буџета Републике Србије.

[20] Уставни суд, Iуз-51/2012 од 23.05.2013.

Министарство трговине, туризма и телекомуникација било дужно да публикује доступну судску праксу у вези поднетих поднетих захтева из члана 137. и донетих судских одлука у поступку по тим захтевима, а на основу података које добије од Министарства правде. Министарство трговине било је дужно да речене податке учини доступним јавности на својој интернет страници. То се, међутим, није дешавало[21].

4.6. Закон о парничном поступку (2011)

Закон о парничном поступку промењен је 2011. године „у пакету“ са Законом о извршењу и обезбеђењу, и оба ова процесна закона донела су крупне новине за потрошаче услуга од општег економског интереса. Док је Закон о извршењу и обезбеђењу увео приватне извршитеље (садашњи званични назив: јавни извршитељи) као вансудску правничку професију чији је кључни задатак убрзање принудне наплате потраживања за комуналне и сличне услуге (појам који се углавном поклапа са појмом услуга од општег економског интереса), Закон о парничном поступку увео је посебан поступак за решавање потрошачких спорова и посебан поступак за заштиту колективних права и интереса грађана.

Потрошачким споровима посвећено је цело једно поглавље, и оно се примењује у ситуацији када је *потрошач тужилачка страна*. Пошто фокус наше студије није на овој врсти спора – пре свега због скромне судске праксе – нећемо се детаљније бавити њеним правилима, али ћемо рећи да су она не баш срећно увезана са правилима спорова мале вредности, одакле је преписано правило да потрошач може уложити жалбу на првостепену пресуду само из разлога битне повреде одредаба парничног поступка из члана 374 став 2 Закона о парничном поступку, и погрешне примене материјалног права, а да не може предлагати нове доказе нити износити нове чињенице. Када је потрошач тужена страна, примењују се само правила спорова мале вредности.

Право на ревизију веома је ограничено и кад је потрошач тужени и кад је потрошач тужилац. У првом случају, ревизија није дозвољена (члан 479 став 6). У другом случају, ревизија је дозвољена код спорова чија вредност прелази износ од 40.000 евра по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе (члан 403 став 3). Постоји и посебна ревизија која је „изузетно дозвољена због погрешне примене материјалног права и против другостепене пресуде која не би могла да се побија ревизијом, ако је по оцени Врховног касационог суда потребно да се размотре правна питања од општег интереса или правна питања у интересу равноправности грађана, ради уједначавања судске праксе, као и ако је потребно ново тумачење права“ (члан 404 став 1).

Ваља ипак одати признање законодавцу на тежњи да се потрошачки спорови брзо решавају и да буду јефтини за потрошача, управо зато што је тежиште потрошачке заштите пребачено на судове, чије је ангажовање скупо и делује обесхрабрујуће по грађане који би желели да туже несавесног, моћног а каприциозног трговца. У том смислу установљено је правило да се рочиште за

[21] На то указују и Небојша Лазаревић, Матеја Ђуровић, Милена Лазаревић, Милош Ђинђић, *Студија потрошачке политике у Србији – ка европском нивоу заштите потрошача у Србији* (Центар за европске политике, 2013), стр 38.

главну расправу заказује и одржава најкасније у року од 30 дана од пријема тужбе у суд (члан 489 став 4), а у Закону о заштити потрошача из 2014. предвиђено је да се до висине тужбеног захтева од 500.000 динара не плаћа судска такса.

Поступак за заштиту колективних права и интереса грађана, виталан за заштиту колективних потрошачких права, никада није заживео. Готово одмах пошто је Закон о парничном поступку ступио на снагу, део реченог поступка је оспорен пред Уставним судом Србије, и то са добрим разлогом[22]. Уставни суд не само што је својом одлуком од 23. маја 2013. године[23] поништио оспорена два члана већ је, не баш целисходно, поништио комплетан поступак, онемогућивши даље подношење колективних тужби. Зашто сматрамо да је овај потез био нецелисходан? Зато што у Закону о парничном поступку суседне Републике Хрватске постоји исти такав посебни поступак, са истоветним спорним одредбама које су оспорене пред Уставним судом Србије[24], и зато што је

---

[22] Проф др Весна Ракић Водинелић у свом тексту „Закон о парничном поступку Србије 2011“ (*Правни записи*, год. 2, бр 2, 2011) детаљно образлаже штетност чланова 499 и 500 Закона о парничном поступку из 2011. због којих би се цео поступак за заштиту колективних права и интереса грађана, према њеним речима, „могао назвати посебним поступком *против* колективних интереса и права грађана“ (курзив потиче од проф Водинелић), и актом „лоше прикривене цензуре.“ Члан 499 ЗПП РС гласи: „Ако удружења, њихови савези и друге организације из члана 495 став 1 овог закона тврде да неко лице обавља делатност на начин на који се угрожавају колективна права и интереси грађана, то лице може да поднесе тужбу којом ће да захтева (1) да се утврди да предузетим радњама није угрозио, односно повредио колективна права и интересе грађана, односно да их није повредио на недопуштен начин; (2) да се удружењу, њиховим савезима и другим организацијама из члана 495. став 1 овог закона забрани одређена радња, а нарочито иступање у јавности у вези са тврдњом да тужилац обавља делатност на начин на који се угрожавају колективна права и интереси; (3) накнаду штете причињене неистинити изношењем или преношењем тврдњи; (4) објављивањем пресуде којом је усвојен тужбени захтев у средствима јавног информисања о трошку туженог. Тужилац из става 1 овог члана може захтеве за пресуду да истакне и против тужбом у поступку покренутом против њега тужбом из члана 498. овог закона.“ Члан 500 ЗПП РС гласи: „Тужбом из члана 499. овог закона тужилац може да обухвати, као тужене и лица која су овлашћена да заступају лице из члана 495. став 1 овог закона, чланове његових органа, као и лица која у његово име иступају у јавности. Тужилац из става 1 овог закона може да тражи да суд лице из члана 495. став овог закона и лице из става 1 овог члана осуди на накнаду штете чију ће висину суд да утврди по слободној оцени (члан 232), под условом да је одбијен као неоснован тужбени захтев истакнут у тужби из члана 498. овог закона и да је вођењем тог поступка, а посебно његовим праћењем у средствима јавног информисања, теже повређен углед и пословни интерес тужиоца.“

[23] Уставни суд, Iуз-51/2012 од 23.05.2013.

[24] Упоредимо укинуте чланове 499 и 500 српског ЗПП-а са чланом 502 хрватског ЗПП, и доћи ћемо до закључка да они долазе из потпуно исте „кухиње“. Члан 502.х ЗПП РХ гласи: „Физичка или правна особа која обавља одређену дјелатност у вези с којом овлаштеници на подношење тужбе из члана 502.а ставка 1 овог Закона износе тврдње да се њоме повређују или угрожавају колективни интереси или права особа које је тај подноситељ овлаштен штитити таквом тужбом, овлаштена је поднијети тужбу којом ће затражити да се утврди да одређеним поступањем, укључујући и пропуштањима не повређује односно да их не угрожава на недопуштен начин. Тужитељ у тој парници може затражити да се овлаштенику на подношење тужбе из чланка 502.а ставка 1 овог Закона забрани одређено понашање, особито одређено иступање у јавности, накнаду штете те објаву пресуде, на трошак туженика, у средствима јавног приопћавања. Тужбом из ставка 1. овог чланка тужитељ може обухватити као туженике и особе које су овлаштене заступати овлаштеника за подношење тужбе из чланка 502.а ставка 1 овога Закона или су чланови његових тијела,

управо кроз тај и такав поступак – који, свеједно, даје тужиоцима право на одштету – извојевана прва крупна победа хрватских потрошача-корисника финансијских услуга над банкама поводом уговора о кредиту индексираних у швајцарским францима. Може се само нагађати каква би била судбина српских корисника оваквих кредита да је поступак преживео без оспорених одредби – тим пре што је удружење Ефектива пред његово укидање поднела колективну потрошачку тужбу у вези са „швајцарцима“ сличну оној коју је у Хрватској поднела удруга Франак.

За потрошаче услуга од општег економског интереса битне су и одредбе поступка за издавање платног налога који пружаоци ових услуга по правилу користе кад немају све податке о извршном дужнику, па не могу да га утуже преко јавног извршитеља, применом за по њих повољних правила Закона о извршењу и обезбеђењу.

Према члану 455 став 1 Закона о парничном поступку, ако се тужбени захтев односи на доспело потраживање у новцу, а то потраживање доказује веродостојном исправом приложеном тужби у изворнику или овереном препису, суд ће, под условом да је приложен и доказ о урученој опомени за плаћање доспелог потраживања, да изда налог туженом да испуни тужбени захтев. Према члану 455 став 4, ако на основу веродостојне исправе може да се тражи извршење у складу са законом којим се уређује извршење или обезбеђење, суд ће да изда платни налог само ако тужилац учини вероватним постојање правног интереса за издавање платног налога, а ако га тужилац не учини вероватним, суд ће тужбу да одбаци. Према члану 456, ако се тужбени захтев односи на доспело потраживање у новцу које не прелази динарску вредност 2.000 евра по средњем курсу Народне банке на дан подношења тужбе, суд ће да изда платни налог против туженог иако уз тужбу нису приложене веродостојне исправе, а у тужби је изнет основ и износ дуговања и назначени су докази на основу којих може да се утврди истинитост тужбених навода, при чему платни налог у овом случају може да се изда само против главног дужника.

Из наведеног је јасно да је услов за издавање платног налога утуженом потрошачу – подношење доказа о урученој опомени за плаћање доспелог потраживања. Овај моменат је веома битан због кореспондирајуће регулативе у вези са опоменом пред утужење у Закону о извршењу и обезбеђењу, као и због важности опомене пред утужење за заштиту права потрошача услуга од општег економског интереса, што је тема којом ћемо се бавити у Посебном делу, у студији случаја салдирања и урачунавања уплата по рачунима за пружене комуналне услуге.

али и можебитне његове чланове који у његово име иступају у јавности. Тужитељ из ставка 1. овога чланка може затражити да се подноситељ тужбе из чланка 502.а ставка 1. овога Закона и особе које су га овлаштене заступати осуде на накнаду посебне штете које ће суд утврдити по слободној оцјени (члана 223.) ако се покаже да је тужба из чланка 502.а ставка 1. овог Закона била очито неоснована и да су вођењем парнице у поводу те тужбе, а особито њезиним праћењем у средствима јавног приопћавања теже повријеђени углед и пословни интереси тога тужитеља.“

4.7. Закон о комуналним делатностима (2011)

4.7.1. Површинска усклађеност, појмовна конфузија

Закон о комуналним делатностима је секторски закон којим се одређују комуналне делатности и уређују општи услови и начин њиховог обављања. Његова садашња концепција потиче из 2011. године и на први поглед се чини да је усклађена са оном из Закона о заштити потрошача, који је донет годину дана раније.

Утисак усклађености стварају одредбе о врстама комуналних делатности, конкуренцији, цени и обустави пружања услуге. Колизионе норме су, међутим, бројне, и по права потрошача комуналних услуга оне су *фундаментално штетне*.

Ваља и указати на појмовну конфузију: Закон о комуналним делатностима негде помиње реч потрошач а негде израз *крајњи корисник*. Јасно је да није сваки корисник потрошач, али та јасноћа је на страни оних читалаца који су експерти за потрошачко право, уместо да буде на страни просечног читаоца законског текста, како би требало да буде.

4.7.2. Дефиниција и врсте комуналних услуга

Чланом 2 став 1 Закона о комуналним делатностима, ове делатности су дефинисане као „делатности пружања комуналних услуга од значаја за остварење животних потреба физичких и правних лица код којих је јединица локалне самоуправе дужна да створи услове за обезбеђење одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета, као и надзор над њиховим вршењем.“ Оваква надлежност локалне самоуправе произилази из члана 20 став 1 тачка 2 Закона о локалној самоуправи који овлашћује општине да преко својих органа, у складу са Уставом и законом, уреде и обезбеде обављање и развој комуналних делатности на својој територији.

Чланом 2 став 2 Закона о комуналним делатностима одређено је да су **комуналне делатности – „делатности од општег интереса“**, и извршено је њихово таксативно набрајање. Од 15 побројаних, 11 је сврстано у „**делатности од општег економског интереса** *у смислу прописа о заштити потрошача*“: (1) снабдевање водом за пиће; (2) пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода; (3) производња, дистрибуција и снабдевање топлотном енергијом; (4) управљање комуналним отпадом; (5) градски и приградски превоз путника; (6) управљање гробљима и сахрањивање; (7) погребна делатност; (8) управљање јавним паркиралиштима; (9) одржавање чистоће на површинама јавне намене; (10) одржавање јавних зелених површина; (11) димничарске услуге. Четири комуналне услуге не спадају у услуге од општег економског интереса: (1) обезбеђивање јавног осветљења; (2) управљање пијацама; (3) одржавање улица и путева; (4) делатност зоохигијене.

Прописано је и да скупштина јединице локалне самоуправе може као комуналне да одреди и друге делатности од локалног интереса и да пропише услове и начин њиховог обављања. Ова одредба је омогућила да се на територијама

Београда, Ниша, Новог Сада и још неких локалних самоуправа делатност обједињене наплате прогласи за комуналну услугу. Такође је омогућила злоупотребе и незаконитости – у Београду је нпр за комуналну услугу проглашена наплата накнаде за становање у становима у државном власништву иако ни наплата ни речена накнада немају везе са појмом комуналне услуге.

4.7.3. Конкуренција које нема

Чланом 4 став 3 тачка 5 прописано је да јединица локалне самоуправе обезбеђује конкуренцију у обављању делатности.

За девет година примене Закона о комуналним делатностима није запажено да је иједна локална самоуправа омогућила конкуренцију макар у делатности одношења смећа и јавног паркирања, ако је то већ из техничких разлога (инфраструктура) практично немогуће извести на плану даљинског грејања и водоснабдевања. А пружаоци комуналних услуга попут топлана и водовода, паркинг сервиса и градске чистоће не само што су у доминантном положају на географском подручју локалне самоправе, већ немају никакву конкуренцију.

О конкуренцији се говори на још једном месту. Како су, поред јавних предузећа, и привредна друштва, предузетници и други привредни субјекти добили право да се баве комуналним делатностима, али само ако им тај посао повери локална самоуправа, уведена је обавеза локалне самоуправе да се приликом поверавања „руководи начелима *конкуренције*, економичности, ефикасности и заштите животне средине.“ (члан 6). Ни ту није забележено никакво установљење конкуренције.

Са друге стране, ставовима 2, 3 и 4 члана 13 Закона о комуналним делатностима установљена је врло занимљива обавеза јединице локалне самоуправе да спроведе *континуирано изјашњавање корисника комуналних услуга о квалитету пружања комуналних услуга*, електронским путем или на други погодан начин, па ако резултати изјашњавања покажу да је већина корисника незадовољна квалитетом услуге који пружа одређени вршилац комуналне делатности, јединица локалне самоуправе покреће поступак преиспитивања рада тог вршиоца, који би, ако у року од 90 дана не отклони недостатке на које су корисници указали, могао да буде *замењен* другим пружаоцем истоврсне комуналне услуге. Овом истраживачу није познато да је поменуто истраживање спроведено игде у Србији.

4.7.4. Цена комуналне услуге

Што се тиче **цена комуналних услуга**, о њиховој промени одлучује пружалац услуге а одлуку потврђује локална самоуправа (члан 28). Једини изузетак од правила је превоз посмртних остатака умрлог. Из цена комуналних услуга превасходно се финансирају комуналне делатности код којих се крајњи корисник може утврдити (члан 24). Чланом 25 став 1 прописана су начела за одређивање цена услуга, а то су (1) начело „потрошач плаћа“, (2) начело „загађивач плаћа“, (3) начело довољности цене да покрије пословне расходе, (4) начело усаглашености цена комуналних услуга са начелом приступачности и (5) начело непостојања разлике у ценама између различитих категорија потроша-

ча, сем ако се разлика заснива на различитим трошковима обезбеђивања комуналне услуге. Ставом 2 је прописано да ће се, ако се за различите категорије корисника комуналних услуга примењују различити методи обрачуна, водити рачуна да цена буде сразмерна са трошковима пружања те услуге. Ставом 4 је прописано да се цене комуналних услуга могу плаћати унапред.

Из цитираних правила је уочљиво потврђивање **начела приступачности цене** из Закона о заштити потрошача. Такође су уочљиве две озбиљне колизионе норме. Најпре тачком 1 става 1 члана 25 установљава се начело **„потрошач плаћа“**, које даљим одредбама није ни разрађено ни омеђено, па се може извући закључак да потрошач треба да плати све трошкове који пружаоцу услуге падну на памет да их прикаже кроз цену невезано за пружање услуге, а то се код даљинског грејања и дешава, јер потрошач кроз фиксни део цене плаћа јубиларне награде, службене путеве, разне нематеријалне трошкове попут трошкова репрезентације, учешћа на семинарима и симпозијумима и друге сличне „оправдане“ трошкове са којима он нема ништа. Потом Закон у ставу 4 предвиђа могућност да се **цене комуналних услуга плаћају унапред**, а такво решење није подржано Законом о заштити потрошача који у члану 91 предвиђа да се рачуни издају за *пружене услуге*. Нема авансног плаћања, а све је то познато из праксе комуналних предузећа у Србији која кроз своје рачуне наплаћују и аконтациона задужења.

4.7.5. Правни ексклузивизам

Озбиљни проблеми, али не због колизионих норми већ због начина на који пружаоци услуга, државна управа, локалне самоуправе и судови тумаче закон, јављају се код овлашћења јединице локалне самоуправе из члана 4 став 3 да „уређује, у складу са законом, услове обављања комуналних делатности, права и обавезе корисника комуналних услуга, обим и квалитет комуналних услуга и начин вршења надзора над обављањем комуналних делатности, обезбеђујући нарочито: (1) одговарајући обухват, обим и квалитет комуналних услуга, који подразумева нарочито: здравствену и хигијенску исправност према прописаним стандардима и нормативима, тачност у погледу рокова испоруке, сигурност и заштиту корисника у добијању услуга, поузданост, приступачност и трајност у пружању услуга; (2) развој и унапређивање квалитета и асортимана комуналних услуга, као и унапређивање организације рада, ефикасности и других услова пружања услуга; (3) сагласност са начелима одрживог развоја, која су дефинисана посебним законом који уређује одређену комуналну делатност; (4) ефикасно коришћење ресурса и смањење трошкова обављања комуналних делатности успостављањем сарадње две или више јединица локалне самоуправе и другим активностима када за то постоји могућност; (5) конкуренцију у обављању делатности.”

Ова одредба – у којој се јасно апострофира израз *у складу са законом* – као и члан 13 став 1 (видети наредни пасус) **врло нетачно се тумаче као овлашћење јединице локалне самоуправе да аутономно установи права и обавезе која не морају бити у складу са општим уговорним правилима и начелима из Закона о облигационим односима**, наводно зато што је Закон о комуналним делатностима *lex specialis* у односу на њега. Он јесте *lex specialis*,

али проблем са оваквим тумачењем је у томе што члан 4 став 3 уопште не дерогира Закон о облигационим односима (а и не може да га дерогира јер је то *системски закон*) већ само овлашћује јединицу локалне самоуправе да ближе уреди уговорни однос између пружаоца и корисника услуге, при чему нигде у Закону о комуналним делатностима *није* прописано *како* се тај однос има уредити.

Члан 13 став 1 Закона о комуналним делатностима ближе прописује који орган локалне самоуправе има овлашћење да ради неке од набројаних ствари, па каже: „Скупштина јединице локалне самоуправе одлукама прописује начин обављања комуналне делатности, као и општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника услуга на својој територији, укључујући и начин плаћања цене комуналне услуге, начин вршења контроле коришћења и наплате комуналне услуге и овлашћења вршиоца комуналне делатности у вршењу контроле и мере које су контролори овлашћени да предузимају.“ Став 5 је, пак, у крупној колизији са Законом о заштити потрошача: „Одлука скупштине јединице локалне самоуправе, која прописује општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника комуналних услуга непосредно се примењује на све уговорне односе вршилаца комуналне делатности са корисницима комуналних услуга као општи услови пословања.” Још уочљивија колизиона норма садржана је у ставу 6: „Уколико одлуком скупштине јединице локалне самоуправе о обављању комуналне делатности није предвиђено закључење појединачних уговора између вршиоца и корисника комуналних услуга, сматра се да је уговорни однос о пружању комуналне услуге настао започињањем коришћења комуналне услуге, односно почетком пружања комуналне услуге у складу са прописима којима се ближе уређује обављање те комуналне делатности.”

Члан 13 је, видимо, у дубокој супротности са одредбама Закона о заштити потрошача из 2010. године, али и оног који је на снази. Ако Закон о заштити потрошача из 2010. у члану 87 није јасно предвидео обавезу закључења појединачног писаног уговора између потрошача и пружаоца услуге од општег економског интереса, његов наследник из 2014. године га изричито предвиђа, а на плану електричне енергије, топлотне енергије и природног гаса, предвиђа га и Закон о енергетици из 2014. године. Даље, решење из Закона о комуналним делатностима према којем се одлука Скупштине локалне самоуправе непосредно примењује на све уговорне односе пружаоца и корисника услуге као општи услови пословања, некомпатибилно је са приватноправним концептом потрошачких уговора али и са важећим концептом потрошачке заштите из Закона о заштити потрошача према којем се непоштене уговорне одредбе утврђују и поништавају у судском поступку а од 2014. године и у управном поступку пред Министарством трговине, туризма и телекомуникација. Наиме, одлуке Скупштине јединице локалне самоуправе имају јавноправни карактер, те се могу мењати, поништавати и укидати искључиво политичком одлуком скупштинске већине или одлуком Уставног суда Србије, а пошто се ради о општим актима који морају бити објављени у службеним листовима, ствара се необорива правна претпоставка да је потрошач у потпуности упознат са њиховом садржином[25].

[25] На проблеме који настају због *ex lege* установљења и јавноправног регулисања уговорног односа између потрошача и пружалаца комуналних услугу указује се и у студији *Изазови*

Нетачно тумачење законског овлашћења скупштине јединице локалне самоуправе да својим одлукама уређује права и односе пружалаца услуге у смислу да може да их уређује како год хоће, што се односи и на начин плаћања цене за услугу, удружено са описаним колизионим нормама, створило је **феномен правног ексклузивизма комуналних услуга**, аномије права која означава нормативно али и „доктринарно“[26] изузеће ових услуга из режима Закона о заштити потрошача и Закона о облигационим односима као системских закона, и, у домену даљинског грејања, из режима Закона о енергетици. **Услед цитираних одредби из члана 13 Закона о комуналним делатностима, којима се упорно, тенденциозно и нетачно приписује јача правна снага од одредби та три закона, наводно јединствени правни поредак Републике Србије је на плану заштите потрошача комуналних услуга разбијен на правне поретке шездесетак јединица локалне самоуправе**. Пошто испада да се у домену ових услуга Закон о заштити потрошача, Закон о облигационим односима и Закон о енергетици не примењују, потрошачи су препуштени на милост и немилост одлука скупштина локалних самоуправа и пружалаца услуга у чију се корист те одлуке пишу с обзиром да је локална самоуправа по правилу оснивач и власник пружалаца услуга и да значајно приходује из добити тих предузећа.

4.7.6. Питање добити

А један од елемената за одређивање цена комуналних услуге је, према члану 26 Закона о комуналним делатностима, управо **добит вршиоца комуналне делатности.** С обзиром на и даље преовлађујуће државно власништво над

заштите потрошача у области комуналних услуга у оквиру процеса европских интеграција коју су написали Душан Протић, Милијана Здравковић и Зоран Николић (ГИЗ, 2016). Тако се на страни 24 овог рада истиче да је правна природа локалних прописа о заштити потрошача сложена, па се додаје: „Наиме, релевантне одредбе локалних прописа део су појединачних уговора као општи услови. (...) У том смислу, *одредбе релевантних локалних прописа су и јавни прописи и општи услови за пружање тих услуга од стране овлашћених јавних комуналних предузећа*. С обзиром на то, овде одредбе имају *двојаку* правну природу, у зависности од тога да ли се сматрају делом прописа или делом уговора са појединачним корисником. У том смислу, они треба да буду предмет помног преиспитивања по законодавству о заштити потрошача, конкретно, одредбама о неправичним уговорним одредбама или других уговорних обавеза трговца. Међутим, то није случај. Чињеница да се појединачни уговори за комуналне услуге, писани или правно претпостављени, закључују прихватањем услуге, покретањем њеног коришћења, успостављањем нове мрежне конекције или пријавом о промени добављача, не оставља простора за било какве преговоре о условима. Стога су уговори о општинским услугама *уговори по приступу или адхезиони уговори*, где се чин приступа – прихватања услова уговора – сматра успостављањем везе или почетком коришћења услуга, под условима који се сматрају генерално познатим. У светлу објашњене ситуације, постоји непобитна правна претпоставка (*preasumptio iuris et de iure*) да се сви прописи објављени у званичним публикацијама сматрају познатим свим странама којима су упућени. Правна последица је да претходна информисаност о условима пружања тих услуга не може да се оспори и постоји претпоставка да је потрошач (корисник) у потпуности о њима обавештен.“ На страни 23 се исправно оцењује да је правни оквир у којем се уговорни однос потрошача и пружаоца услуга установљава *ex lege* или *de facto* „недовољно транспарентан и не омогућава адекватан ниво свести потрошача о њиховим правима и обавезама у односу са конкретним комуналним предузећима.“

[26] Под термином „доктринарно“ овај истраживач – стављајући знаке навода – подразумева ставове пружалаца услуга, мишљења државне управе, образложења судских пресуда која се заснивају на *тенденциозно нетачном тумачењу прописа и међусобног односа прописа.*

предузећима које обављају комуналну делатност, добит никако не би смела да буде међу поменутим елементима. **Јавна комунална предузећа нису ту да остварују профит, посебно не да остварују екстрапрофит на услугама на чију дистрибуцију и продају имају монопол, све на штету потрошача који су за те услуге животно везани.** Водоводи, предузећа за градску чистоћу а нарочито топлане нису ту да се богате на монополски формираним ценама већ су примарно ту да *пружају услуге*, приходујући колико је потребно да се покрију оправдани трошкови производње и одржавања инфраструктуре. Међутим, по бројним захтевима за искључење са система даљинског грејања у осиромашеној Србији, који су кулминирали комуналном побуном у Нишу од 2015. до 2017. године, јасно је да цена ове услуге уопште није приступачна[27] и да представља значајно оптерећење за кућне буџете потрошача, о чијим је интересима држава по Уставу и закону итекако дужна да води рачуна. Исто тако, јединице локалне самоуправе обавезују топлане да замашни део остварене добити од наплате даљинског грејања уплаћују у њен буџет. Оваква обавеза важи и за вршиоце других комуналних делатности. Установљавањем ове обавезе се потенцијално наноси велика штета и пружаоцима и корисницима услуге, јер остаје мањак средстава за неопходна улагања у инфраструктуру, што ће се неминовно одразити на квалитет услуге или на цену. Све то потрошаче додатно отуђује од услуге и само генерише нове захтеве за искључење, а да подсетимо, подизање цена и неодговарајући квалитет услуге законски су разлози за раскид уговора са пружаоцима услуга од општег економског интереса.

4.7.7. Обустава услуге

Закон о комуналним делатностима не познаје израз *искључење са услуге*, било да је оно „трајно“ или „привремено“, већ **искључиво познаје *обуставу услуге***, услед неплаћања, неовлашћеног прикључења на мрежу, ненаменског коришћења услуге у време редукције испоруке, коришћења услуге супротно прописима и сл. Услови за обуставу из члана 19 компатибилни су са правилима заштите од искључења из члана 86 Закона о заштити потрошача. Опомена пред обуставу услуге шаље се најмање 60 дана од дана доспелости првог неплаћеног рачуна; прописано је да ће се потрошачу у опомени оставити „примерен рок“ за плаћање, а услуга се, према ставу 5 члана 19, мора васпоставити најкасније два дана по измирењу дуга за *извршену комуналну услугу* и исплате накнаде за прикључење. О „извршеној комуналној услузи“ говори и члан 23.

4.8. Закон о енергетици (2011)

За разлику од Закона о комуналним делатностима, који оставља површан утисак усклађености са Законом о заштити потрошача (видели смо да је

[27] Питање зашто је то тако захтева посебну студију а свакако га треба сагледавати кроз избегавање законске обавезе топлана и локалних самоуправа да са паушалне наплате грејања по квадрату прећу на обрачун грејања по утрошку, у условима климатских промена, када су зиме све топлије а *цене грејања по квадрату фиксне, гарантујући исту зараду као пре глобалног отопљавања.*

истина сасвим другачија), Закон о енергетици из 2011. године се у том погледу уопште не претвара да је терминолошки усклађен. Он нигде не користи израз *потрошач*, већ употребљава термин *купац*, ослањајући се на терминологију Закона о облигационим односима.

Са друге стране, не може се ни рећи да је Закон о енергетици из 2011. у озбиљнијој колизији са Законом о заштити потрошача из 2010. године. Он заправо и не садржи превише одредби које би се тицале потрошача услуга од општег економског интереса и њихових права и обавеза у односу са пружаоцем услуге.

С обзиром на фокус студије, усредсредићемо се на одредбе Закона о енергетици из 2011. године које имају везе са потрошачима услуге даљинског грејања, тј са топлотном енергијом.

Чланом 13 овог Закона је одређено да дистрибуција и снабдевање електричном и топлотном енергијом спада у енергетске делатности од општег интереса, а чланом 64 став 4 је прописано да су цене *испоручене топлотне* енергије односно *извршених услуга* регулисане од стране надлежних органа јединице локалне самоуправе, града, односно града Београда.

Надлежном органу јединице локалне самоуправе је поверено да ближе пропише услове испоруке топлотне енергије (члан 158 став 2). Надлежном органу јединице локалне самоуправе, граду, односно граду Београду поверено је да својим прописом утврђује услове и начин обезбеђивања континуитета у снабдевању топлотном енергијом купаца на свом подручју, права и обавезе дистрибутера топлотне енергије, права и обавезе купаца топлотне енергије, доноси тарифне системе, издаје лиценце, доноси тарифне ставове и даје сагласност на цене топлотне енергије и прописује друге услове којима се обезбеђује редовно и сигурно снабдевања купаца топлотном енергијом, у складу са законом (члан 178 став 1). То је отприлике све, и не одудара од духа регулативе из Закона о комуналним делатностима.

Можемо констатовати да Закон о енергетици из 2011. године не садржи ниједну одредбу којом се купцу топлотне енергије ограничава или забрањује раскид уговора, и не садржи ниједну одредбу која регулише или макар помиње искључење са система грејања, било привремене природе (у смислу обуставе услуге) било трајног карактера.

4.9. Закон о извршењу и обезбеђењу (2011)

Законом о извршењу и обезбеђењу из 2011. године осмишљен је посебан поступак за намирење потраживања насталих из комуналних и сличних услуга, у којем је некадашњу улогу извршног судије преузео приватни извршитељ. Разлог је била потреба да се поступак убрза и да се неизвршени предмети не гомилају у судовима. Извршни поверилац – пружалац услуге, махом у монополском, доминантном или олигополском положају на тржишту – био је изузетно повлашћен у овом поступку, поред осталог и зато што приговор на закључак о извршењу (акт који је одговарао решењу о извршењу које доноси судија) није одлагао извршење, а приговор се није могао уложити из разлога

неистините садржине веродостојне исправе, што је веродостојну исправу у овом поступку чинило привилегованом чак и у односу на меницу. А као веродостојне исправе на основу којих се поступак могао покренути, Закон о извршењу и обезбеђењу је одредио извод из пословних књига пружаоца услуге и рачун пружаоца услуге. То значи да су извод и рачун били законити као веродостојне исправе самим тим што их је Закон о извршењу и обезбеђењу убројао међу веродостојне исправе, при чему њихову форму или садржину није везао за прописе из других закона. Повлашћеном извршном повериоцу било је, дакле, довољно да уз предлог за извршење поднесе извршитељу *било какав извод* или *било какав рачун* са *било каквим потраживањем* – па и оним које није везано за пружање услуге – па да предлог има озбиљне шансе да буде усвојен. Да би била прихваћена, веродостојна исправа је морала да садржи четири податка: идентификационе податке о повериоцу, идентификационе податке о дужнику, износ дуга и датум доспелости дуга, што значи да је извршитељ могао само да претпоставља какав је основ потраживања, и није имао могућност да реагује ако би открио да тај основ нема везе са потраживањима која се наплаћују у поступку за комуналне и сличне услуге.

Међутим, Законом је била установљена једна важна дужност и за повериоца и за извршитеља: поверилац је уз предлог за извршење и веродостојну исправу био дужан да достави извршитељу и писани доказ да је извршном дужнику послао препорученом поштом опомену пред утужење на адресу из личне карте, а извршитељ је био дужан да одбаци предлог за извршење као неуредан ако такав доказ не би био приложен. Ова обавеза је аналогна са обавезом из поступка за издавање платног налога из члана 455 Закона о парничном поступку.

4.10. Закон о заштити потрошача (2014)

Перцепирана неефикасност Закона о заштити потрошача из 2010. године, његова слаба примена, проблеми са тумачењем места тог закона у хијерархији прописа Републике Србије, огромна рупа на плану заштите колективних потрошачких интереса која је створена елиминацијом колективне тужбе из Закона о парничном поступку и потреба за усклађивањем са новим потрошачким директивама Европске уније одразили се на нови (и тренутно важећи) Закон о заштити потрошача, усвојен 2014. године.

Тај закон је сада јасно кровни, системски у области заштите потрошача, и има обавезујућу природу (члан 3). Он не само што гарантује минимална потрошачка права којих се потрошач не може одрећи (члан 3 став 1), већ прецизира да се она не могу умањити ниједним другим прописом, а да ниво заштите по другим прописима може бити само већи (члан 4 став 1)[28]. Што је још важније, он одређује да се Закон о облигационим односима тек супсидијерно примењује

[28] Цела одредба гласи: „Одредбе овог закона се примењују на односе потрошача и трговца, који су предмет овог закона, осим у случају постојања посебних одредби са истим циљем којима се уређују предметни односи који обезбеђују виши ниво заштите у складу са посебним прописима или законима.“

у односу на Закон о заштити потрошача, тј да се примењује „на односе потрошача и трговаца који нису уређени одредбама овог закона“ (члан 3 став 7). Наглашено је и да се приликом тумачења и примене овог Закона мора узети у обзир положај потрошача као економски слабије стране, а посебно положај угроженог потрошача (члан 3 став 6), и да се приликом дефинисања и примене мера и активности државних органа у обзир морају узети и циљеви заштите потрошача (члан 3 став 8).

Код издавања рачуна, што се односи и на рачуне за услуге од општег економског интереса, трговцу је сада изричито забрањено да потрошачу наплаћује издавање и слање рачуна, као и да наплаћује издавање и слање опомена ради наплате доспелих новчаних потраживања (члан 12), а прописано је и да рачун мора да садржи спецификацију продајне цене за сваку од извршених услуга ако се уговорна обавеза продавца састоји из више услуга које се посебно наплаћују (члан 76 став 3).

Члан 86, везан за заштиту од искључења услуга од општег економског интереса, значајно је допуњен. Прво, израз „искључење“ замењен је изразом „обустава“, па се цео члан сада зове „заштита од обуставе пружања услуга“. Даље, уведена је посебна заштита за социјално угрожене потрошаче, у смислу забране да им се током грејне сезоне обуставља снабдевање топлотном енергијом односно електричном енергијом или гасом којима се потрошач снабдева ради грејања (став 5). Трговцима услугама од општег економског интереса је забрањено да, у случају искључења потрошача са дистрибутивне мреже односно обуставе пружања услуга, условљавају поновно укључење односно наставак пружања услуга плаћањем застарелих дугова потрошача (став 7). Забрањено им је и да овласте друго правно или физичко лице да се обраћа потрошачу, без претходно добијене изричите сагласности потрошача, лично, путем телефона, факса, електронске поште или другог средства комуникације на даљину, ради остваривања потраживања из уговора (став 6).

Из унапређеног члана 87 произилази да трговац и потрошач закључују писани уговор о пружању услуга од општег економског интереса, што се види из одредбе према којој потрошачу, „пре закључивања уговора, морају да буду стављени на располагање сви релевантни документи, укључујући текст уговора, у писаном облику или на трајном носачу записа.“ Листа података са којима је трговац дужан да упозна потрошача пре закључења уговора је дуплирана, и сада уз оне из Закона из 2010. године укључује: (1) посебне понуде и попусте са јасном назнаком услова за њихову реализацију, (2) критеријуме за стицање статуса угроженог потрошача, посебне погодности за њих и начине остваривање тих погодности, (3) постојање могућности вансудског решавања потрошачких спорова, (4) услове и поступке за промену услова из уговора и право на раскид уговора пре истека уговорног рока и (5) доступност, услови и врсте накнада за одржавање ако трговац нуди и услугу одржавања.

Нажалост, значајна новина, коју су у 2014. години донеле измене Закона о заштити потрошача и Закона о енергетици – поменута обавеза да се појединачни уговорни однос потрошача и трговца регулише закључењем писаног уговора – није била пропраћена изменом члана 13 Закона о комуналним делатностима. У последњих шест година је тај закон мењан два пута (2016. и

2018. године), и ниједна промена се није тицала погубних колизионих норми из члана 13. А њиме се препушта јединици локалне самоуправе да сама одлучи да ли ће писаним уговором регулисати уговорни однос пружалаца комуналних услуга са крајњим корисницима или неће, и одређује се, ако закључивање таквог уговора није предвиђено, да се поменути однос установљава почетком коришћења услуге (*ex lege*). Управо тај члан, у корист пружалаца услуга а на штету потрошача, фаворизују државна управа, јединице локалне самоуправе, комунална предузећа и судови.

Допуњеним чланом 88 Закона о заштити потрошача уведена је дужност трговца услугама од општег економског интереса да јавно и унапред информише потрошача о измени методологије формирања цена и општих услова уговора, најкасније 30 дана пре почетка примене промењених цена, што се односи и на измене методологије формирања цена и промене цена које подлежу добијању претходног одобрења или сагласности носиоца јавних овлашћења.

У допуњеном члану 91 изричито је прописано да када потрошач касни са плаћањем потраживања за пружене услуге од општег економског интереса, обрачунате накнаде за закаснела плаћања морају бити у складу са трошковима и да трговац не сме обрачунавати каматну стопу на заостали дуг супротно принудним прописима а нарочито закону који уређује висину стопе затезне камате.

У члану 83 уведена је обавеза пружалаца услуга од општег економског интереса и других тела која одлучују о правима и обавезама потрошача услуга од општег економског интереса да оснују саветодавна тела у која ће бити укључени представници евидентираних удружења односно савеза потрошача. Пружаоци услуга су чланом 92 такође обавезани да образују комисије за решавање рекламација у чијем саставу ће бити и представници евидентираних удружења односно савеза потрошача

Штета настала нецелисходним укидањем комплетног судског поступка за заштиту колективних права и интереса грађана унеколико је санирана увођењем сличне, управноправне заштите пред Министарством трговине, туризма и телекомуникација (чланови 145-153). Евидентираним потрошачким организацијама и њиховим савезима је омогућено да Министарству подносе захтеве за заштиту колективног интереса потрошача, и то (а) у случају непоштене пословне праксе, (б) у случају неправичних уговорних одредби, (в) када се укупном броју од најмање 10 потрошача истоветном радњом односно на истоветан начин од стране истог лица повређује право које им је загарантовано Законом о заштити потрошача или (г) када је број потрошача којима се повређују права мањи од 10 али кад надлежни орган утврди да је дошо до повреде колективног интереса потрошача узимајући у обзир нарочито трајање и учесталост поступања трговца као и чињеницу да такво поступање испољава негативне ефекте према сваком потрошачу у датој чињеничној ситуацији. Поступак заштите колективног потрошачког интереса може да покрене Министарство и по службеној дужности, што значи да није обавезно потребно да га иницирају овлашћена лица, тј евидентирана удружења и савези. Ако је утврђено постојање повреде колективног интереса, одређује се мера заштите колективног интереса потрошача, којом се може наложити лицу против кога је вођен поступак да предузме

одређено понашање или да му се забрани одређено понашање, а нарочито да: (1) прекине са кршењем одредби овог закона или другог прописа којом се угрожава колективни интерес потрошача и уздржи се од тога убудуће; (2) да отклони утврђену неправилност; (3) престане са непоштеном пословном праксом и да му забрани такво или слично поступање убудуће; (4) без одлагања обустави уговарање неправичних уговорних одредаба. У решењу којим Министарство изриче мере трговцу се може наложити обавезу да у утврђеном року извести Министарство о спровођењу изречених мера. Уколико Министарство утврди да је дошло до повреде колективног интереса потрошача, подноси захтев за покретање прекршајног поступка надлежном органу, за прекршаје предвиђене Законом о заштити потрошача. Решење о утврђеној повреди и изреченој мери објављује се на интернет страници Министарства (члан 153). Тим решењем се не може утврдити накнада штете, те се она може тражити само пред судом.

Непоштено пословање је преименовано у непоштену пословну праксу, обмањујуће пословање у обмањујућу пословну праксу а насртљиво пословање у насртљиву пословну праксу. Кршење обавезе предуговорног обавештавања више се не подводи под непоштену пословну праксу.

У члану 160 прекршајно су санкционисана нека понашања трговца услугама од општег економског интереса која раније нису била санкционисана[29], итд), а тржишним инспекторима су унеколико проширена овлашћења (члан 156). Укинута је судска такса за потрошачке спорове чија је вредност до 500.000 динара (члан 140 став 1) и скраћен је рок за давање одговора на рекламацију са 15 на 8 дана (члан 56 став 7). Рекламација је драматично боље и детаљније регулисана (члан 56), али је изигравање прописа врло присутно, нарочито код организација за обједињену наплату које избегавају обавезу одговарања на рекламације, правдајући се да су оне само посредници између потрошача и правих пружалаца услуга, што – није тачно.

4.11. Закон о енергетици (2014)

Исте године кад и Закон о заштити потрошача измењен је Закон о енергетици, и промене су у оба случаја биле толико екстензивне да законодавац резултате није назвао „изменама и допунама“, већ их је назвао *новим законима*. Закон о енергетици из 2014. године је обимнији, комплекснији и модернији у односу на свог претходника, и види се да је усклађиван са новим Законом о заштити потрошача. Али та усклађивања се превасходно односе на регулативу дистрибуције електричне енергије и природног гаса, уз покоју колизиону норму у регулативи електричне енергије.

---

[29] Нпр ако трговац не одговори на рекламацију, ако обавља непоштену, обмањујућу и насртљиву пословну праксу, ако не изда рачун у складу са захтевима спецификације рачуна, ако не дозвољава раскид уговора од општег економског интереса упркос испуњеним условима, ако предуговорно не обавештава потрошача, или ако га не обавештава о промени цене, тарифе и општим условима пословања, овласти друго физичко или правно лице да се обраћа потрошачу ради намирења потраживања из уговора без претходно добијене изричите сагласности потрошача.

У одељку који се бави електричном енергијом се наводи: „крајњи купац ужива заштиту својих права у складу са овим законом, прописима донетима на основу овог закона, законом којим се уређује заштита потрошача и другим прописима“ (члан 207 став 1), уз колизиону норму већ у следећој реченици: „Ако је овим законом уређено питање које је другим законом уређено на другачији начин, примењују се одредбе овог закона“ (члан 207, став 2). У одељку који се тиче природног гаса, у члану 300 став 1, прва реченица је иста као у члану 207 став 1 код струје, а наредна реченица гласи: „Забрањено је непоштено пословање, односно обмањујуће пословање у смислу прописа о заштити потрошача, а понуђени услови за закључење уговора морају бити транспарентни и сачињени јасним и разумљивим језиком. (члан 300, став 2). Због излагања у Посебном делу овог рада који се односе на рачуне за електричну енергију, на овом месту ћемо констатовати да не постоје одредбе овог закона које установљавају некаква посебна правила у вези са рачуном за струју, нити такве одредбе постоје у уредби Владе Србије која ближе регулише услове испоруке електричне енергије крајњим купцима. Чак и да постоје, били би у колизији са Законом о заштити потрошача.

У одељку који се односи на топлотну енергију, не помињу се никакви прописи о заштити потрошача, а камоли забрана непоштене пословне праксе. Ако се изузме увођење обавезе закључивања писаног уговора о куповини топлотне енергије, и то у року од две године од ступања Закона о енергетици на снагу, тај закон је поново капитулирао пред концепцијом пребацивања готово свих надлежности у вези са даљинским грејањем на јединице локалне самоуправе, у складу са Законом о локалној самоуправи и Законом о комуналним делатностима. Агенција за енергетику готово да нема никакве ингеренције код грејања, а Влади Србије је у члану 362 поверено да пропише методологију за одређивање цене ове услуге. У члану 362 дат је оквир за методологију, тј њени карактеристични елементи, па се наводи да се методологијом „нарочито уређују: (1) елементи за обрачун и начин утврђивања максималне висине прихода за обављање делатности производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом; (2) елементи за обрачун и начин обрачуна цене приступа систему за дистрибуцију топлотне енергије; (3) категорије купаца топлотне енергије у зависности од намене коришћења простора; (4) процедура за подношење захтева за промену цена топлотне енергије и (5) друга питања у складу са законом.“ Влада Србија је 2015. године донела уредбу са реченом методологијом. Тим проблематичним подзаконским актом, наводно усмереним против злоупотребе монополског положаја топлана а који топлане и локалне самоуправе здушно користе да закључају потрошаче у уговорима, детаљније ћемо се бавити у Посебном делу овог рада, у одељку о фиксном делу цене грејања у Панчеву[30].

Чланом 359 прописано је да „енергетски субјект који обавља делатност снабдевања топлотном енергијом (у даљем тексту: снабдевач топлотном енергијом) врши снабдевање топлотном енергијом крајњих купаца под условима утврђеним овим законом и прописима које доноси јединица локалне самоуправе“, да је снаб-

[30] Влада Србије је једном већ доносила сличну уредбу, под називом *Уредба о начину одређивања највиших и најнижих просечних цена топлотне енергије у грејној сезони 2012/2013*, а на основу Закона о трговини и Закона о влади.

девач „одговоран за обезбеђивање довољних количина топлотне енергије потребне за снабдевање крајњих купаца“, и да је снабдевач „дужан да: прикупља податке о количини испоручене топлотне енергије крајњим купцима, друге потребне податке за израду обрачуна испоручене топлотне енергије, достави рачун и наплати топлотну енергију крајњим купцима.“ Због случајева којима ћемо се бавити у Посебном делу овог рада, већ овде констатујемо да законодавац у члану 359 јасно помиње обрачун *испоручене* топлотне енергије, што је у складу са чланом 91 Закона о заштити потрошача и чланом 19 Закона о комуналним делатностима. Из истог разлога констатујемо да се нигде у овом члану, нити било ком другом члану овог закона, нити у неком другом закону не спомињу „индиректно грејање“ или „топлотни добици за површине према суседним грејаним просторима” нити се установљава право снабдевача топлотном енергијом да тако нешто обрачунава и наплаћује крајњем купцу-потрошачу кроз рачун.

У члану 361 став 1 је прописано да јединица локалне самоуправе поред осталог „својим прописом утврђује услове испоруке и снабдевања топлотном енергијом купаца на свом подручју, права и обавезе произвођача, дистрибутера, снабдевача и крајњих купаца топлотне енергије, доноси пропис којим се уређује начин расподеле трошкова са заједничког мерног места у топлотној предајној станици и услови и начин одржавања дела система од завршетка дистрибутивног система до крајњег купца укључујући и његову грејну опрему, права и обавезе крајњих купаца топлотне енергије, посебно у случају престанка уговора, као и услове за подношење и решавање захтева крајњег купца за обуставу испоруке топлотне енергије, даје сагласност на цене топлотне енергије и прописује друге услове за обезбеђење поузданог и сигурног снабдевања купаца топлотном енергијом, у складу са законом.“ Исто као код кореспондирајућих одредби Закона о комуналним делатностима, не може се говорити ни о каквом дерогирању Закона о облигационим односима, и не може се говорити ни о каквом праву јединице локалне самоуправе – а камоли снабдевача топлотном енергијом – да утврђују правила која се косе са општим правилима уговорног права. Исто тако се не може говорити ни о каквом дерогирању Закона о заштити потрошача, нарочито од 2014. године када је он експлицитно постао кровни, системски закон чије се императивне норме морају примењивати и *не могу се дерогирати*.

Чланом 360 прописана је дужност снабдевача топлотном енергијом и крајњег купца да закључе писани споразум о снабдевању топлотном енергијом, при чему садржај уговора прописује јединица локалне самоуправе. Чланом 429 је прописано да се то мора учинити у року од две године од ступања закона на снагу – што значи да је крајњи рок за испуњење те обавезе била 2016. година.

Чланом 390 став 1 тачка 9 предвиђено је да ће се новчаном казном од 500.000 до 2.000.000 динара казнити за прекршај енергетски субјекат, односно друго правно лице, ако не закључе уговор о снабдевању топлотном енергијом из члана 360, а у ставу 2 је прописано да ће се за исти прекршај новчаном казном од 50.000 до 100.000 динара казнити одговорно лице у енергетском субјекту, односно правном лицу[31].

[31] Према подацима листа *Данас* који су објављени 12. јануара 2017. године у чланку „Прве прекршајне пријаве против топлана у Србији“, овакве уговоре са корисницима даљинског греја-

Констатујемо да је прекршајном гоњењу у наведеном смислу изложен снабдевач а не крајњи купац-потрошач, и да терет обавезе није на потрошачу који према Закону о облигационим односима и не може бити натеран да уђе у уговорни однос са топланом, као што не може бити натеран ни да остане у том односу.

У том погледу, као и у случају Закона о енергетици из 2010. године, можемо констатовати да његов наследник из 2014. године не садржи ниједну одредбу којом се купцу топлотне енергије ограничава или забрањује раскид уговора, и не садржи ниједну одредбу која регулише или макар помиње искључење са система грејања, било привремене природе (у смислу обуставе услуге) било трајне природе.

4.12. Закон о извршењу и обезбеђењу (2015, 2019)

Законодавац је у Закону о извршењу и обезбеђењу из 2015. године уклонио готово све одредбе које су извршног повериоца-трговца комуналним и сродним услугама (најчешће јавно комунално предузеће у власништву локалне самоуправе) повлашћивале у односу на извршног дужника али и друге повериоце, а укинуо је и повлашћеност рачуна и извода из пословних књига као веродостојних исправа у односу на меницу. Отада приговор на решење о извршењу (одустало се од „закључка о извршењу“) одлаже извршење, а решење се може побијати приговором и због неистините садржине веродостојне исправе. У изменама Закона из 2019. године, чак је проширен круг разлога за изјављивање приговора.

Међутим, из разлога који јавности никада нису саопштени, законодавац је укинуо обавезу извршног повериоца да уз предлог за извршење достави јавном извршитељу и писани доказ да је извршном дужнику препорученом поштом послао опомену пред утужење на адресу из личне карте. Врло негативним последицама оваквог законског решења бавићемо се подробније у Посебном делу, а овде ћемо само рећи да је укидањем опомене у Закону о извршењу и обезбеђењу питање слања опомене „децентрализовано“, тј препуштено локалним самоуправама и доброј пословној пракси пружалаца услуга. Такође, дискриминисани су потрошачи који бивају утуживани преко јавног извршитеља у односу на потрошаче који бивају утуживани преко судова, зато што је опомена пред утужење обавезни део судског поступка за издавање платног налога у Закону о парничном поступку.

Упркос залагањима удружења Ефектива, последње измене Закона о извршењу и обезбеђењу (из 2019. године) нису вратиле опомену у закон, али се као нека врста замене појавио тзв поступак за добровољно намирење новчаног

ња „није закључила ниједна топлана у било ком граду и општини у Србији.“ У том чланку се наводи да је Удружени покрет слободних станара (УПСС) из Ниша најавио подношење прекршајне пријаве против Градске топлане Ниш. Бројни медији су у јуну 2018. године јавили да је нишки прекршајни суд по тужби УПСС-а казнио локалну топлану са 500.000 динара а бившег директора као одговорно лице са 20.000 динара због тога што топлана није закључила уговоре са потрошачима на време.

потраживања пре покретања извршног поступка (члан 138а), у којем извршитељ има посредничку улогу и има право на накнаду ако успе у намери да поверилац и дужник потпишу споразум или ако дужник добровољно намири потраживање. Иако то у Закону није посебно назначено, сврха овог поступка је да смањи несразмерно високе трошкове који настају у принудној наплати багателних дугова и дугова мале вредности, а то су по правилу управо потраживања пружалаца услуга од општег економског интереса. Мора се рећи да је разлика између опомене и реченог поступка у цени: опомена пред утужења је за потрошача по закону бесплатна (трошак њеног састављања и слања не сме му се наплаћивати), док *soft collection* ангажман извршитеља ипак кошта, под условом да донесе успех. Са друге стране, јавни извршитељ „наоружан“ знањима из потрошачког права има потенцијал да буде значајна стручна помоћ потрошачу у овом „предизвршном“ поступку у случају да потрошач затражи његову посредничку улогу ради постизања споразума са трговцем.

У склопу унапређеног начела сразмере, а у складу са ојачаном заштитом права на дом из релевантних пресуда Европског суда за људска права у Стразбуру, уведена је забрана спровођења извршења на јединој некретнини у власништву извршног дужника, физичког лица, ако се извршење тражи ради принудне наплате потраживања из комуналних и сродних делатности и ако потраживање не прелази износ од 5.000 евра у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке на дан подношења предлога за извршење. Оваква одредба је добродошла ради зауздавања праксе топлана и Електропривреде Србије да сиромашне потрошаче остављају без крова над главом на име принудне наплате нагомиланих потраживања.

ПОСЕБНИ ДЕО:

СТУДИЈЕ СЛУЧАЈЕВА СА СУДСКОМ ПРАКСОМ

Случај 1:

Примена САЛДО-СИСТЕМА на наплату и урачунавање потраживања

5. САЛДО-СИСТЕМ: ОПШТА РАЗМАТРАЊА

5.1. Карактеристике и облици салдо-система

Услуге од општег економског интереса – комуналне услуге и услуге сродне комуналним – плаћају се специјалним фактурама-рачунима које издају трговци тим услугама. Када је корисник физичко лице које те услуге прибавља за сврху која није намењена његовој пословној или комерцијалној делатности, рачун је, осим Законом о порезу на додату вредност, регулисан и **Законом о заштити потрошача.** Његовим чланом 91 став 1 прописана је обавеза трговца да рачуне за пружене услуге од општег економског интереса доставља без кашњења и у роковима који омогућавају да потрошач прати остварену потрошњу и задужење **за обрачунски период од највише месец дана**.

Нека јавна предузећа, пре свега Електропривреда Србије (ЕПС), поједини водоводи и предузећа за обједињену наплату комуналних услуга примењују тзв **салдо-систем** који игнорише ограничења обрачунског периода установљена чланом 91 став 1 Закона о заштити потрошача.

Карактеристике тог система су: (1) **салдирање (сабирање) уплата, без разврставања по месецима**, (2) **аутоматско преусмеравање свих уплата на најстарија ненаплаћена потраживања** уз помоћ увек истог позива на број или/и других манипулација са подацима на рачуну, (3) **обрачунавање затезне камате на салдирани (сабрани) износ** доспелог месечног потраживања и раније ненаплаћених потраживања.

Салдо-систем се у Србији спроводи (или се спроводио, тамо где је укинут) кроз три облика-модела:

(1) **изигравање и отворено кршење закона**, тј Закона о заштити потрошача, Закона о облигационим односима и других прописа, тиме што се потрошачу, који дугује више од текућег месечног потраживања, **сугерише да месечним рачуном плати салдирани износ текућег месечног и заосталих потраживања,** а пошто је рачун комбинација стандардне фактуре и опште уплатнице са **увек истим позивом на број**, потрошачу се тенденциозно омогућује да рачуном уплати колико год новца хоће и намеће му се незаконити преклузивни рок за улагање рекламације, како би он пређутно из месеца у месец, незаконитом применом институције пренова, признавао застарела потраживања;

(2) **изигравање и отворено кршење закона**, тј Закона о заштити потрошача, Закона о облигационим односима и других прописа, тиме што се потрошачу, који дугује више од од текућег месечног потраживања, **изричито налаже да месечним рачуном, који гласи на салдирани износ текућег месечног и заосталих потраживања, намири управо тај (салдирани) износ а не месечни износ,** и намеће му се незаконити преклузивни рок за улагање рекламације, како би он пређутно из месеца у месец, незаконитом применом институције пренова, признавао салдирано потраживање. Код овог облика, **позив на број се разликује од месеца до месеца**, али је у рачуноводственом смислу то небитно јер месечни рачун не гласи на текуће месечно потраживање већ на салдирано потраживање;

(3) **прикривено кршење закона кроз довођење потрошача у заблуду да рачуном плаћа текуће месечно потраживање, тј** потраживање за месечни обрачунски период са тог рачуна, па ће касније, иако се поуздао у инструкције са рачуна, бити позван да га поново плати – под претњом принуде – јер је, применом увек истог позива на број његова уплата искоришћена за подмиривање неког ранијег потраживања, које може бити и застарело;

Сва три облика салдирања доводе потрошача у заблуду. Међутим, код првог и другог облика, упадање у заблуду је олакшано правном неукошћу потрошача, који генерално нису свесни тога да су и систем наплате и рачун преко којег се наплата спроводи – отворено незаконити у смислу Закона о заштити потрошача. Код трећег облика, заблуда је израженија и проистиче из обмањујућег изгледа рачуна који је наоко законит, и чак садржи упутства која просечног потрошача учвршћују у уверењу да је рачун законит.

На територији Београда уочена је примена првог и трећег облика. Други облик је карактеристичан за водовод у Старој Пазови. Истичемо га с обзиром да је ово прва публикација која се проблематиком салдирања уопште бави, али тај облик нећемо посебно анализирати, јер истраживање покрива само Београд и Панчево.

Пример првог облика салдирања у Београду (отворено кршење закона) је пракса ЕПС-а, а за територију главног града – Јавног предузећа ЕПС Београд. Пример трећег облика салдирања (прикривено кршење закона са истакнутим елементом заблуде) све до скора је била пракса јавног комуналног предузећа за обједињену наплату Инфостан технологије (у даљем тексту: Инфостан), које

је у мају 2018. године под притиском потрошачких организација Ефектива и Републичка унија потрошача одустало од салдирања и углавном ускладило своје рачуне са законом, али наставља да се пред судовима ослања на тај систем за све случајеве из доба док је он важио (октобар 2011 – април 2018).

ЕПС-ов салдо-систем ослања се на рачун који је, како смо већ истакли, комбинација рачуна и опште уплатнице. Горњи део рачуна садржи елементе за обрачун, датум доспећа, незаконити рок за приговор од осам дана[32], износ задужења за текући обрачунски период (месец на који се конкретни рачун односи), износ задужења из ранијих, неспецификованих обрачунских периода и укупну суму за плаћање која представља збир ова два задужења а коју ЕПС истиче подебљаним словима и употребом израза „за уплату“, који постоји само код овог износа. Доња два дела рачуна, уплатница и признаница, веома личе на општу уплатницу и не садрже ниједан од побројаних података. Корисник услуге сам уписује суму коју плаћа (при чему му је сугерисано да плати салдирани износ), а одштампани позив на број садржи у себи корисников ЕД број. Кориснику се наплаћује неспецификовани трошак јавног снабдевача.

Инфостанов бивши салдо-систем ослањао се на обмањујућ изглед рачуна. Горњи део рачуна садржао је елементе за обрачун, датум доспећа, незаконити рок за приговор од осам дана[33], износ задужења за текући обрачунски период (месец на који се конкретни рачун односи), износ задужења из ранијих, неспецификованих обрачунских периода и укупну суму за плаћање која представља збир ова два задужења. Горњи део рачуна такође је садржао упутство: **„уплатницом у прилогу рачуна могу се намирити обавезе текућег обрачунског периода.“** На доња два дела рачуна, уплатници и признаници, био је одштампан износ за плаћање, тј задужење за текући обрачунски период, али није било изричито назначено који је то обрачунски период (корисник је разумно претпостављао, на основу идентичних одштампаних износа и добијеног упутства, да је то месец исписан на горњем делу рачуна), нити је било назначено када износ за уплату доспева на наплату (корисник је то претпостављао на основу података о доспећу са горњег дела рачуна).

5.2. Сувишност и незаконитост салдо-система

Циљ свих варијанти салдо-система је избегавање наступања застарелости потраживања, а застарелост је институт облигационог права који је

[32] Приговор је овде замена за рекламацију, а преклузивни рок од осам дана за његово улагање установљен је чланом 65 став 4 Уредбе о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом. Међутим, Закон о заштити потрошача не познаје никакав преклузивни рок за улагање рекламације. Као кровни закон који прописује минимална потрошачка права, он не допушта да се иједним другим прописом установе мања права за потрошача. Уредба о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом управо умањује потрошачка права, а она чак није ни закон већ подзаконски акт.

[33] Видети претходну фусноту. Слично Уредби о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом, и Одлука о начину плаћања комуналних услуга предвиђа незаконити преклузивни рок од осам дана за улагање рекламације. Под притиском Републичке уније потрошача, Инфостан је тихо уклонио овај рок са својих рачуна у мају 2018. године - истог месеца када је и одустао од салдо-система.

санкција за несавесног повериоца. Као такав, овај институт је врло неомиљен код јавних предузећа која пружају услуге од општег економског интереса зато што их тера да буду савесна, то јест да редовно утужују неплатише како не би остала без права на принудну наплату потраживања ако се дужник позове на застарелост.

Међутим, дотична **јавна предузећа веома су далеко од примера савесног пословања**, пошто су под политичким и власничким утицајем државе односно локалне самоуправе, упошљавају кадрове по критеријумима који нису обавезно у вези са стручношћу, а још су и у доминантом положају на тржишту, тј немају никакву конкуренцију, па посежу за системима наплате који им обезбеђују максимални степен наплате уз минималан или никакав ризик. Салдо-систем је управо такав. Али са њим постоје два крупна проблема, које стручна јавност, државне институције и судови никако не би смели да пренебрегавају само зато што је салдо-систем тако очигледно у интересу комуналних предузећа која сматрају да их повика на дужнике-неплатише као вечите кривце штити од сваке критике и аболира од сваке одговорности за несавестан и непрофесионалан рад. Наиме, **не само што је салдо-систем *сувишан* у ситуацији кад комунална предузећа редовно утужују потрошаче (а редовно их утужују барем од јуна 2012. године откако се принудна наплата обавља преко јавних извршитеља), већ је салдо-систем јасно *незаконит* када се примењује на потрошаче услуга од општег економског интереса**. Он је такође у супротности са добром пословном праксом која се односи на плаћање услуга од општег економског интереса, независно од тога да ли је корисник услуге физичко или правно лице.

„Нуспојава“ примене салдо-система је **анатоцизам** – обрачунавање камате на камату, тј обрачунавање затезне камате на основицу коју чини збир доспелог месечног потраживања и ранијих ненаплаћених потраживања на која је већ једном обрачуната затезна камата – што га чини илегалним са становишта члана 279 Закона о облигационим односима.

Нажалост, **примена салдо-система је омогућена** неактивношћу институција и органа задужених за контролу рада пружалаца услуга од општег економског интереса, али и генералним недостатком свести о његовој илегалности; **потпомогнута је па и подстакнута** понашањем оснивача пружалаца услуга – јединица локалне самоуправе и државе – и, што је најгоре, **заштићена је** судским праксама, заснованим на погрешној примени материјалног права. Барем је тако било доскора.

5.3. Погрешна примена материјалног права

Трговци услугама и проблематичне судске праксе стварају веома погрешну слику да се на плаћање потраживања за услуге од општег економског интереса првенствено примењује опште правило облигационог права о урачунавању историодних обавеза из **члана 312 Закона о облигационим односима,** према којем, *кад између истих лица постоји више историодних обавеза, па оно што дужник испуни није довољно да би се могле намирити све, онда се, ако о*

томе не постоји споразум повериоца и дужника, урачунавање врши оним редом који одреди дужник најкасније приликом испуњења, а кад нема дужникове изјаве о урачунавању, обавезе се намирују редом како је која доспела за испуњење.

У преводу: ако дужник определи историодну обавезу, она ће бити опредељена у складу са дужниковим налогом, а ако дужник то не учини, уплатом ће бити намирен најстарији ненаплаћени дуг. Терет опредељивања уплата јасно је на дужнику, а не на повериоцу. Пример: родитељ који плаћа рекреативну наставу у шест једнаких месечних рата опредељује обавезу према организатору рекреативне наставе тако што на општој уплатници, у рубрици „сврха уплате“, упише на коју месечну рату се уплата односи.

Није спорно да и месечна потраживања за пружене услуге од општег економског интереса спадају у историодне обавезе, али ова потраживања се не намирују путем општих уплатница већ се, како смо напоменули, намирују путем посебних фактура које издаје поверилац-трговац овим услугама.

Када је корисник услуге потрошач, на њега се првенствено мора применити Закон о заштити потрошача, па тек онда Закон о облигационим односима. Наиме, Закон о заштити потрошача је за потрошача системски и кровни; он гарантује минимална потрошачка права; у члановима 3 и 4 прописује да се потрошач не може одрећи тих минималних права; прописује да се другим прописима може установити само већи степен њихове заштите у односу на степен који пружа Закон о заштити потрошача; дефинише потрошача као економски слабију страну у односу на трговца, о чему се мора водити рачуна приликом тумачења и примене Закона; прописује да се Закон о облигационим односима примењује на однос трговца и потрошача само онда кад тај однос није регулисан Законом о заштити потрошача; прописује да се приликом дефинисања и примене мера државних органа у обзир морају узети и циљеви заштите потрошача.

Дакле, када потрошач намирује потраживања по основу пружених услуга од општег економског интереса, на ту ситуацију се примењује члан 91 став 1 Закона о заштити потрошача, а не члан 312 Закона о облигационим односима, што је, како ћемо видети, пракса у судовима. А члан 91 став 1 Закона о заштити потрошача имплицира да је на трговцу услугама од општег економског интереса да определи потрошачеве уплате – самим тим што је трговац издавалац рачуна, што је по више закона *дужан* да издаје рачуне, што то мора да чини без кашњења, и у роковима који омогућавају да потрошач прати остварену потрошњу и задужење за обрачунски период од највише месец дана.

5.4. Текућа обавеза

Да омогућавање салдирања уплата потрошача није био *ratio legis* законодавца указује и члан 86 став 1 Закона о заштити потрошача, који се односи на право трговца да обустави пружање услуге од општег економског интереса: трговац то право стиче ако потрошач не измири своје *текуће обавезе* за пружене услуге у року од два месеца од *дана доспелости обавезе*.

Шта је **текућа обавеза** видимо из члана 91 став 1: то је обавеза из обрачунског периода који не може бити дужи од месец дана. Како се подаци о **доспећу обавезе** истичу на фактури-рачуну, јасно је да се потрошач о доспећу информише са рачуна, и да се излаже опасности од ускраћивања услуге ако два месеца не плати *доспелу текућу месечну обавезу* из врло конкретног *месечног рачуна*. Критеријум је, као што видимо, потраживање из конкретног месечног рачуна, а не *висина потраживања*, посебно не *висина салдираних потраживања*. **Потраживања се никако не могу салдирати, јер свако појединачно месечно потраживање одвојено доспева, и на свако доспело месечно потраживање одвојено тече камата на кашњење.** А управо је критеријум висине салдираних потраживања противзаконито установио ЕПС, највећи корисник салдо-система у земљи, који потрошачу шаље опомену пред обуставу пружања услуге, а у последње време и опомену пред утужење, кад он пређе лимит салдираног задужења од нпр 10.000 динара[34], а не како закон предвиђа, кад потрошач два месеца не плати доспело месечно потраживање.[35]

Чак и да чланови 91 став 1 и 86 став 1 Закона о заштити потрошача не постоје, ту је вишедеценијска пословна пракса да комунална предузећа, ЕПС и телекомуникациони оператори издају рачуне за своје услуге. Са друге стране, ту је и члан 42 Закона о порезу на додату вредност, по којем пружаоци континуираних услуга, тј трговци који врше континуирану испоруку добара дуже од годину дана морају да издају сопствене рачуне – и то периодичне рачуне. Они једноставно не могу да терају потрошаче да измирују своја задужења општим уплатницама, нити могу од својих рачуна да праве опште уплатнице.

5.5. Елементи фактуре-рачуна

Трговци услугама од општег економског интереса не могу, дакле, да препусте корисницима услуга да своје месечне обавезе плаћају општим (бланко) уплатницама. Трговци су дужни да без кашњења издају сопствене фактуре-рачуне кроз које опредељују уплате корисника и назначавају месечни обрачунски период поводом којег се конкретни рачун издаје. **Опредељивање уплата се врши на основу ознака које трговци стављају на рачуне. Уобичајено су то ознаке које *просечни* потрошач може да разуме:** месец, година. Уобичајено је и да се на рачун за услуге од општег економског интереса ставља датум доспећа, а локална самоуправа града Београда је чак изричито прописала да рачуни обједињене уплате морају носити датум доспећа, нагласила да се затезна камата изричито односи на месечно потраживање, и одредила да корисник комуналне услуге мора своје месечно дуговање да измири путем рачуна обједињене наплате, тзв јединствене уплатнице. На послетку, **уобичајено је да трговци услугама од општег економског интереса *одштампају износ***

[34] Износ се разликује од града до града, што потрошаче доводи у неједнак положај.

[35] Посебна прича је у томе што ЕПС затезну камату не обрачунава на *доспело месечно потраживање* већ на неспецификована, салдирана задужења из претходних месеци која он нетачно назива дугом из претходног обрачунског периода, а као датум уласка у дужничку доцњу рачуна датум доспелости за претходну месечну обавезу. О томе ће више бити речи на одговарајућем месту у наредним излагањима.

који се има уплатити на конто пружених услуга. На тај начин просечни потрошач није у *заблуди* у погледу тога које потраживање намирује и на који се обрачунски период то потраживање односи.[36]

5.6. Просечни потрошач и заблуда

Закон о заштити потрошача управо просечног потрошача штити од непоштене пословне праксе – забрањене и Уставом и чланом 17 овог закона – а чији је нарочито истакнут облик обмањујућа пословна пракса (члан 18 став 6 Закона о заштити потрошача). Битан елемент обмањујуће пословне праксе јесте *довођење просечног потрошача у заблуду*. Обмањујућа пословна пракса се може испољити кроз давање нетачних обавештења, стварање општег утиска који је обмањујућ чак и кад су пружена обавештења тачна (члан 19), ускраћивање битних обавештења, скривање битних информација, неблаговремено пружање битних информација, пружање битних информација на нејасан, неразумљив или двосмислен начин (члан 20).

Према дефиницији из члана 5 Закона о заштити потрошача, **просечан потрошач је добро обавештен и разумно обазрив, имајући у виду друштвене, културне и језичке особености.** Поставља се, наравно, питање шта значи бити добро обавештен и разумно обазрив? То значи располагати информацијама које су довољне за доношење разумне економске одлуке, уз ослањање на упутства која потрошачу пружа трговац као професионалац. Разумно обазрив потрошач неће купити робу за коју види да је оштећена или да му очигледно не одговара. Разумно обазрив потрошач неће прибавити услугу од општег економског интереса, нпр интернет, ако он сам нема услова да је користи. Али разумно обазрив потрошач не може знати да га трговац вара онда кад се трговац служи врло специфичним знањима и искуствима из своје професије. Не може се од просечног потрошача, који је генерално као потрошач слабија уговорна страна, тражити да поседује знања из области рачуноводства као што су сврха позива на број и функција коришћења увек истог позива на број, или да познаје правила редоследа урачунавања историјских обавеза као да је правни стручњак, ако се он већ поуздао у изричито упутство са рачуна да се уплатницом у прилогу рачуна подмирују обавезе из текућег обрачунског периода па је измирио обавезу тачно како она гласи.

---

[36] Исто тако, потрошач не може рачуном, који издаје поверилац, да плати неку другу суму за тај обрачунски период. Једини начин да то учини јесте да употреби тзв општу (бланко) уплатницу, а доћи ће у ситуацију да је употреби ако оспорава обавезу. Наиме, на основу члана 86 став 3 Закона о заштити потрошача, потрошач има право да рекламацијом оспори постојање и висину потраживања, па ако настави да плаћа текуће обавезе (логично, умањене за спорни износ), трговац не сме да му ускрати услугу до окончања судског поступка који ће покренути трговац поводом оспорене обавезе.

6. ОПОМЕНА ПРЕД УТУЖЕЊЕ И ОБУСТАВУ УСЛУГЕ

6.1. Рачун у функцији опомене за доспела потраживања

У пракси је познато да комунална предузећа која примењују или су примењивала салдо систем, стављају на своје месечне рачуне и *укупна потрошачева доспела задужења*. Она се односе на временски период који је *неодређен* и *није спецификован* у смислу појединачних месечних потраживања.

Зашто пружаоци услуга то раде? Зато да би сутра могли да тврде, што и чине, како нема потребе да потрошачима шаљу посебне опомене пред утужење, јер их о укупним, салдираним задужењима обавештавају кроз месечне рачуне. А те опомене управо служе за *спецификовање* заосталих, неутужених потраживања која поверилац има намеру да принудно наплати. Уз то, судска пракса је одавно заузела став да опомена и рачун нису исти документ, већ одвојени документи. Поврх свега, члан 91 став 1 Закона о заштити потрошача јасно говори да обрачунски период на рачуну не може бити дужи од месец дана.

Дакле, **рачун за услуге од општег економског интереса није и не може да има функцију опомене пред утужење.** Када потрошач добије рачун, он за тај рачун није ни у каквој доцњи па да се од њега може захтевати измирење обавезе под претњом принудне наплате. Рачун је само позив потрошачу да измири *недоспело* месечно потраживање на име испоручених комуналних односно сродних услуга. Опомена пред утужење је, пак, последица постојања *доспелих* потраживања по издатим месечним рачунима. Њена функција и јесте да потрошачу запрети принудном наплатом ако он не измири доспела потраживања у остављеном, накнадном року.

У складу са Законом о облигационим односима, поверилац може да тужи дужника чим овај падне у доцњу, а код дуговања по основу пружених услуга од општег економског интереса услови за то се стварају кад корисник не плати месечно потраживање закључно са датумом доспелости који је истакнут на рачуну. У пракси, доспелост наступа месец дана по испоручењу услуге. Међутим, код услуга од општег економских интереса важи још једно правило: потрошачу се прво ускраћује услуга, па ако ни тада не плати, онда се утужује. А да би потрошачу била ускраћена услуга, он најпре мора бити упозорен посебном опоменом да ће му се то десити ако месечну обавезу не плати у року од два месеца од дана када је доспела на наплату, у складу са чланом 86 став 1 Закона о заштити потрошача.

6.2. Две врсте опомене

Опомена пред ускраћивање услуге није исто што и опомена пред утужење, али је по закону обавезна, и има суштински исту функцију као опомена пред утужење: да запрети санкцијом. У овом случају, санкција су „маказе“, и потрошач мора бити упозорен да ће се она применити ако доспела потраживања не буду измирена у остављеном року, не краћем од 30 дана. Ако потрошач не плати по опомени, услуга се ускраћује, а убрзо следе раскид уговора и утужење – барем је таква пракса телекомуникационих оператора. Опомени пред искључење и „маказама“ прибегава и ЕПС, али како је ово предузеће дефакто монополиста, оно после обуставе услуге неће раскинути уговор него ће прибећи утужењу за доспели дуг. А износ тог дуга је формиран *салдирањем*. Најчешће до утужења неће ни доћи, јер ће корисник електричне енергије, суочен са губитком ове животно неопходне услуге, платити потраживање под претњом маказа. Ако то и не уради, прилично је извесно да ће платити кад остане без струје.

Пружаоци комуналних услуга у режиму обједињене наплате немају, пак, на располагању могућност да кориснику комуналних услуга ускрате услугу, па једини начин да корисник добије некакво *спецификовано* обавештење о доспелим месечним обавезама јесте – опомена пред утужење коју шаље јавно предузеће за обједињену наплату. Нажалост, предузећа за обједињену наплату дуго су имала попустљиву праксу према крајњим корисницима, пуштајући их да дугују и до 11 месечних потраживања, што није донело добра ни њима, ни крајњим корисницима (укључујући потрошаче), ни појединачним пружаоцима услуга из система обједињене наплате. Штета за организације за обједињену наплату је настала због ненаплаћених потраживања. Штета за крајње кориснике и потрошаче је настала због нагомилавања дугова и камата. Штета за пружаоце услуге је настала зато што су им од локалних власти наметнути посредници попут Инфостана, које своје посредовање папрено наплаћују, нехатном политиком наплате отежали набавку енергената и одржавање система.

Свеједно, и **опомена пред утужење и опомена пред обуставу услуге садрже пресек (спецификацију) наводно или стварно неплаћених месечних потраживања која су доспела,** рок за добровољно плаћање и претњу да ће извршни поступак бити покренут ако дуг не буде плаћен у том року. **Уколико се потрошач не слаже са наводима из ове опомене, он може да је рекламира по за себе повољним правилима из члана 56 Закона о заштити потрошача,** па ако се деси да пружалац услуге не одговори на рекламацију у року од осам дана, потрошач може да иницира прекршајни поступак преко тржишне инспекције, а може и сам да га покрене пред прекршајним судом. Прекршајне казне уопште нису мале: од 300.000 до 2.000.000 динара за правно лице и од 50.000 до 150.000 динара за одговорно лице у правном лицу.

Приметно је да Електропривреда Србије у својим опоменама пред утужење и опоменама пред обуставу услуге не пружа никакву спецификацију неплаћених месечних потраживања, већ искључиво приказује салдирани износ. За разлику од ње, Инфостан технологије је у време примене салдирања у својим опоменама пред утужење редовно спецификовао потраживања по месецима – с тим што је, у случају постојања било каквих заосталих потраживања, та спецификација била неистинита, тј заснивала се на неистинитим подацима из

веродостојне исправе зато што су ти подаци добијени салдирањем. При том и ЕПС и Инфостан приказују потраживања која су увећана за незаконито обрачунате камате на кашњење.

6.3. Децентрализација регулативе у вези са опоменом пред утужење

Често се дешава да потрошач услуга од општег економског интереса буде утужен а да претходно није добио опомену пред утужење. Чак и кад се по страни остави све мање изражен али и даље незанемарљив проблем избегавања пријема препоручених пошиљки од стране грађана, приметно је настојање моћних трговаца услугама да слање опомене прескоче. Из праксе се види да они смањују ниво правне сигурности у вези са доставом опомене, да релативизују па чак и отворено негирају обавезу њеног слања онда кад им се утужени потрошач пожали да опомену није добио.

Овакво понашање, нарочито истакнуто код Инфостана, засновано је на политици „ђона“ која никако не би смела да се примењује у односу са потрошачем као економски слабијом уговорном страном, а изговор има у чињеници да обавеза слања **опомене пред утужење није предвиђена ни Законом о заштити потрошача ни Законом о извршењу и обезбеђењу.** То и даље не значи да овакве обавезе нема, али је регулисање тог питања препуштено локалним самоуправама и доброј пословној пракси, па је тако, на пример, у Београду, Крагујевцу и Ужицу обавеза слања опомене пред утужење утврђена општим актима локалне самоуправе, док у Новом Саду, Мајданпеку и Доњем Милановцу такве обавезе нема[37]. Очигледно је нема ни у Краљеву, барем за услугу водоснабдевања, с обзиром да тамошње ЈКП Водовод на сваком свом рачуну самоуверено наводи: „Овај обрачун се сматра опоменом пред искључење и утужење“[38].

„Децентрализована“ ситуација са опоменама пред утужење постоји тек од половине прошле деценије. **Наиме, опомена пред утужење била је изричито предвиђена старим Законом о извршењу и обезбеђењу (2011).** По његовим правилима, која су важила до доношења новог закона из децембра 2015. (почео да се примењује у јулу 2016), пружалац комуналних и сличних услуга који је желео да утужи крајњег корисника морао је уз предлог за извршење да достави јавном извршитељу и писани доказ да је препорученом поштом послао опомену дужнику-кориснику, и то на адресу из личне карте. Санкција за пропуштање прилагања таквог доказа било је одбацивање предлога за извршење због неуредности документације.

---

[37] Према подацима удружења потрошача Просперитет из Новог Сада, тамошње јавно комунално предузеће за обједињену наплату комуналних услуга Информатика има праксу слања опомена пред утужење иако одлука скупштине локалне самоуправе не предвиђа такву обавезу. Питање је, међутим, да ли би изостанак слања опомене имао процесног значаја за потрошача у евентуалном спору.

[38] ЈКП Водовод из Краљева, чији је салдо-систем веома сличан ЕПС-овом, за своје изразито незаконите рачуне употребљава израз *обрачун* сугеришући да су подаци са њега само елементи на основу којих се формира потраживање према кориснику, док је на кориснику да сам упише износ који хоће да уплати.

Што је још занимљивије, **слање опомене пред утужење дужнику-потрошачу и даље је обавезно када се утужење на основу веродостојне исправе врши по правилима Закона о парничном поступку**, подизањем тужбе за издавање платног налога. Члан 455 Закона о парничном поступку изричито предвиђа обавезу повериоца да суду, уз тужбени захтев, приложи и доказ да је дужнику уручена опомена за плаћање доспелог потраживања. Уколико поверилац такав доказ не приложи, суд одбацује тужбу због неуредности.

Комунална предузећа, нарочито Инфостан, радо посежу за оваквим начином принудне наплате када не поседују све податке који би им омогућили да поступак против извршног дужника покрену редовним путем, подношењем предлога за извршење јавном извршитељу. Све до доношења последњих измена и допуна Закона о извршењу и обезбеђењу (2019, почео да се примењује 1.1.2020), усвојени платни налог као последица тужбе омогућавао је пружаоцу комуналних и сродних услуга да сам изабере јавног извршитеља који ће спроводити извршење, тј омогућавао је таквом трговцу да избегне антикоруптивни систем равномерне расподеле комуналних предмета преко Коморе јавних извршитеља.

6.4. Последице децентрализације регулативе

Јавности никада није саопштено зашто је из Закона о извршењу и обезбеђењу (ЗИО) избачена обавеза пружалаца комуналних и сродних услуга да дужницима шаљу опомене пред утужење, тј да јавном извршитељу пошаљу писани доказ да су препорученом поштом послали дужнику опомену на адресу из његове личне карте. У разговору са представницима Министарства правде аутор овог истраживања није могао добити јасан одговор зашто је ова обавеза укинута, али није ни стекао утисак да су званичници овог министарства, које се, факат, не бави правима потрошача, уопште свесни значаја који опомена пред утужење има за потрошаче. Зато се може само претпоставити да је избацивање опомене из ЗИО последица притиска пружалаца услуга на законодавца, у време када потрошачке организације уопште нису препознаване као партнери у изради нацрта закона који регулише извршни поступак[39]. Последице су, свеједно:

(1) омогућавање трговцима да некажњено **дискриминишу** крајње кориснике услуга од општег економског интереса, самим тим и потрошаче (I) **по основу пребивалишта корисника**, с обзиром да неке локалне самоуправе предвиђају обавезно слање опомене пред утужење а друге не предвиђају, (II) по **основу врсте спора**, јер код тужбе за издавање

[39] Оваква пракса је промењена 2019. године, када су Ефектива и Здружена акција Кров над главом приложили своје заједничке предлоге током јавне расправе о изменама и допунама ЗИО. Ефектива је потом приложила сопствене додатне предлоге, накнадно је примљена и у радну групу за израду нацрта измена и допуна ЗИО (али није учествовала у њеном раду, јер је посао радне групе тада био при крају и није било нових састанака) а учествовала је и на усменим јавним расправама у апелационим судовима у Крагујевцу и Београду. Један број примедби је усвојен, али нажалост, упркос инсистирању Ефективе, опомена пред утужење није враћена у закон.

платног налога постоји законска обавеза слања опомене док у поступку пред јавним извршитељем она не постоји, и (III) **по основу врсте пружене услуге**, јер корисници услуга које су подложне ускраћивању морају по закону да добију опомену пред укидање услуге, а са друге стране не постоји законска обавеза слања опомене пред утужење корисницима којима се услуга не ускраћује (то су по правилу услуге у режиму обједињене наплате). А чланом 83 став 2 тачка 2 Закона о заштити потрошача изричито је прописано да је трговац *дужан* да не врши дискриминацију потрошача. Забрана дискриминације је и уставна категорија.

(2) **пребацивање огромног терета решавања потрошачких спорова на судове,** уз ангажовање извршитељског и судског апарата са свим његовим трошковима, а да потрошачу претходно није била пружена шанса да на миран начин, рекламацијом, без трошкова поступка, оспори потраживање применом чланова 52, 56 и 86 Закона о заштити потрошача,

(3) **смањење правне сигурности крајњих корисника услуга**, услед резоновања комуналних предузећа у оним локалним самоуправама које познају институт опомене, да слање опомене *препорученом поштом* више није обавезно (пример Београда и ЈКП Инфостан технологије),

(4) **учвршћивање трговаца услуга од општег економског интереса који користе (или су користили) салдо систем у правно наказном резоновању да месечни рачун има функцију опомене,** и да опомена пред утужење није ни потребна јер корисник, наводно, сваког месеца добија подсећање на своја заостала дуговања кроз редован рачун.

У наредним излагањима прво ће детаљно бити анализиран модел салдирања који је примењивао Инфостан (а који се још примењује на случајеве из доба када је примењиван), заједно са судском праксом. Тек онда ће бити анализиран модел салдирања који примењује Електропривреда Србије – зато што је елемент довођења потрошача у заблуду истакнутији код Инфостановог модела, и зато што је судска пракса код њега богатија.

7. ИНФОСТАНОВ МОДЕЛ САЛДИРАЊА

7.1. Инфостан

Јавно комунално предузеће Инфостан (од 2015. године назив му је Инфостан технологије) постоји од 1977. године, са задатком да на територији града Београда спроводи обједињену наплату првенствено комуналних услуга, али и других услуга и накнада. У систему обједињене наплате којим он координира налазе се, поред осталих, јавна предузећа попут Београдских електрана, Београдског водовода и канализације, Градске чистоће и Градског стамбеног за чији рачун он наплаћује потраживања по основу пружених услуга. Учесници система обједињене наплате шаљу Инфостану податке о месечним задужењима крајњих корисника (физичких и правних лица), које он обрађује, ставља их на рачуне обједињене наплате и шаље крајњим корисницима. Овако обједињена потраживања крајњи корисници плаћају Инфостану, а Инфостан наплаћена средства расподељује појединачним пружаоцима услуга, за чији рачун поступа. За овај, у једном релативном смислу гледано, посреднички посао Инфостану следује накнада од појединачних пружалаца услуга. Одлуком о начину плаћања комуналних услуга на територији града Београда Инфостану је поверена и улога извршног повериоца у поступку принудне наплате ових потраживања онда кад крајњи корисници западну у дужничку доцњу. Дакле, пред крајњим корисницима и потрошачима Инфостан наступа и као поверилац и као извршни поверилац, иако није ни пружалац ни продавац тих услуга, а у складу са чланом 5 став 1 тачка 2 Закона о заштити потрошача који *трговцем* сматра и друго правно лице које послује у име трговца или за његов рачун. Иако нам тематски и просторни оквир студије не допушта подробније сагледавање ове тематике, вредно је рећи, чисто ради сагледавања шире слике у вези са Инфостаном, да је овакав његов хибридни положај ипак правно контроверзан са три аспекта:

(1) **односа према рекламацијама потрошача**, зато што Инфостан избегава одговорност за поступање по рекламацијама, изговарајући се на то да је он само посредник између пружалаца услуга и крајњих корисника, а све време је, у односу према потрошачима, трговац у смислу члана 5 став 1 тачка 2 Закона о заштити потрошача – што је био основ

да га Министарство трговине, туризма и телекомуникација својим решењем од 22. априла 2019. године прогласи одговорним због непоштене, тј обмањујуће пословне праксе као вида кршења колективног потрошачког интереса, а на основу поступка заштите колективног интереса потрошача који је покренула организација Републичка унија потрошача[40].

(2) **незаконитости његових рачуна као веродостојне исправе**, с обзиром да ти рачуни, супротно императивној одредби у члану 91 став 1 Закона о заштити потрошача, не садрже податке о *потрошњи* појединачних услуга, тј не омогућавају потрошачу да прати своју потрошњу у обрачунском једномесечном периоду за који је конкретни рачун издат.

(3) **упитне активне легитимације у споровима**, зато што је Инфостану из неког разлога дозвољено да пред јавним извршитељем и судом не доказује да су на њега, у смислу члана 48 став 1 Закона о извршењу и обезбеђењу, прешла потраживања појединачних пружалаца услуга, и зато што он, како смо већ навели, избегава одговорност за поступање по рекламацијама и нетачно себе пред потрошачима представља као посредника.

7.2. Јединствена уплатница и њен правни оквир

Све до октобра 2011. године, Инфостан је крајњим корисницима слао рачуне обједињене наплате који су јасно били опредељени за конкретни месец. Службени назив ових рачуна (према Одлуци о начину плаћања комуналних услуга на територији града Београда), био је и остао „јединствена уплатница“, и до почетка претходне деценије имао је формат сличан општој уплатници, али са унапред испуњеним подацима и спецификацијом услуга чије се накнаде наплаћују обједињено. Позив на број се разликовао од месеца до месеца, исто као на рачунима за телекомуникационе услуге.

Почев од 2010. године, „јединствена уплатница“ је, због боље прегледности, претворена у рачун А4 формата од којег се приликом плаћања отцепљују налог за уплату и признаница. Тело рачуна, тј његов главни део, поред спецификације услуга, појединачних цена и јединственог броја рачуна, садржао је исте кључне податке као налог за уплату и признаница: податке о кориснику, ознаку месеца, ознаку године, одштампани износ укупног месечног потраживања и датум доспелости. Позив на број се и даље разликовао од месеца до месеца.

Ако се формат „јединствене уплатнице“ и мењао, њена регулатива се дефинитивно не мења већ 17 година. Одлука о начину плаћања комуналних услуга на територији града Београда (Службени гласник града Београда бр 24/2003, 11/2005, 2/2011, 34/2014 и 19/2017.), коју је донела Скупштина града Београда, прописује да се „комуналне услуге плаћају путем једне уплатнице на

[40] https://mtt.gov.rs/informacije/zastita-potrosaca/resenje-o-povredi-kolektivnog-interesa-potrosaca/

којој су посебно исказани месечни износи накнада ових услуга, односно акон-тација и која садржи укупан збир свих тих износа“ (члан 14); да „јединствене уплатнице за текући месец предузеће за обједињену наплату доставља кори-сницима месечно, и то најкасније до краја тог месеца“ (члан 15 став 1), да је „предузеће за обједињену наплату дужно да на јединственој уплатници назна-чи рок у коме доспева обавеза плаћања комуналних услуга“ (члан 16 став 2), да су „корисници комуналних услуга који не добију уплатницу до петнаестог у текућем месецу за претходни месец, дужни да на шалтерима пословних је-диница предузећа за обједињену наплату прибаве – обезбеде одговарајућу уплат-ницу.“

Из наведеног се види да су **одредбе Одлуке које се односе на „јединстве-ну уплатницу“ потпуно у складу са чланом 91 став 1 Закона о заштити по-трошача који се односи на рачуне за услуге од општег економског интере-са.** А Закон о заштити потрошача са том и таквом одредбом постоји од 2010. године, и још од тада предвиђа институте непоштене пословне праксе и обма-њујуће пословне праксе. Та стара верзија закона, додуше, није говорила о по-трошачу као слабијој уговорној страни, нити је прецизирала какав је однос За-кона о заштити потрошача према Закону о облигационим односима, али јесте прокламовала да се права из тог закона потрошач не може одрећи, и – као што је већ речено – регулисала је садржину рачуна за услуге од општег економског интереса и прописала је максимални обрачунски период од месец дана. А ако је неко и имао недоумица у погледу места овог закона у правном поретку Ср-бије и самим тим у погледу његове примене, од 2014. године више нема нека-кав алиби – Закон о заштити потрошача је системски, кровни закон за потро-шаче у односу на који се Закон о облигационим односима примењује супсиди-јерно.

Све ово помињемо како бисмо развејали сваку недоумицу у погледу но-торне чињенице да су **у октобру 2011. године, када је Инфостан затражио од Градског већа града Београда да му одобри увођење салдо-система, већ постојали прописи који су такав један систем чинили илегалним.** А у Ин-фостановој верзији, дотични систем је био утемељен на погрешној примени материјалног права и обмањујућој пословној пракси као облику непоштене по-словне праксе.

7.3. Непотпуно обавештење о увођењу салдо-система (2011)

Током седам година примењивања салдо-система књижења, Инфостан се суочавао са бројним оптужбама потрошача за покушај дупле наплате већ пла-ћених потраживања и за њихово довођење у заблуду да рачуном за конкретни месец намирују потраживање управо за тај месец. У својим одговорима на пи-сане рекламације, у усменим изјашњењима преко шалтера и call-центра и у из-јашњењима пред судом, Инфостан се бранио, и још се брани, тврдњама како је кориснике о свему обавестио на полеђини рачуна за новембар 2011. године, преко свог сајта и преко медија.

Чињеница је да је Инфостан на полеђини рачуна за новембар 2011. године заиста послао грађанима једно обавештење, и да је медијима послао саопштење које је имало сличну садржину као то саопштење. Када се анализирају и обавештење и медијски написи из 2011. године[41], уочава се да у њима увођење измењеног система књижења није била главна тема, већ је истакнуто тек успутно. У првом плану Инфостановог обавештења је *допуна образца месечног рачуна*. Тек у четвртом и петом пасусу помиње се промена методологије измирења дуга.

Преносимо обавештење у целини. Спорне исказе и изразе смо подебљали.

„Поштовани корисници,

ЈКП Инфостан је допунило образац месечног рачуна Система обједињене наплате новим подацима исказаним у колонама 2,3 и 9, како би корисници са више елемената могли да утврде како је добијен износ за уплату из тачке Т4. Тиме смо желели да изађемо у сусрет корисницима комуналних услуга како би имали прецизан увид у комплетан начин обраде рачуна сваке појединачне ставке на рачуну као и тачан износ обрачунатог попуста и субвенције. Истовремено са обрасца је уклоњена табела која је садржала преглед збира задужења, попуста и субвенција, а која је због промене начина обрачуна истих од јануара 2011. постала непотребна.

У тачки Т1 обрасца приказан је износ евентуалних утужених дуговања, у тачки Т2 износ дуговања за која није покренут поступак принудне наплате, док су у тачки Т3 исказане **нерегулисане обавезе из текућег обрачунског периода** или преплата истих, а у тачки Т4 **износ месечне аконтације**. Укупно стање текућих обавеза исказано је у тачки Т5.

Корисницима којима је у тачки Т3 евидентирана преплата износи у тачки Т5 и на **уплатници коју достављамо уз рачун** умањени су за износ преплате. Корисницима који у тачки Т3 немају евидентирану преплату износ на уплатници истоветан је износу месечног рачуна из тачке Т4.

Почев од новембра 2011. корисницима који имају неизмирене обавезе за **текући обрачунски период** које су евидентиране у тачки Т3 уплатама ће се прво раздуживати најстарији дуг на име обавеза за које није покренут поступак принудне наплате, по редоследу доспећа месечних рачуна. Код свих корисника код којих се по измирењу свих рачуна за које није покренут поступак принудне наплате појави вишак плаћених средстава, исти ће бити евидентиран као преплата текућег обрачунског периода. Она ће се користити за намирење наредних рачуна при чему није потребно да корисници услуга по том питању подносе посебан захтев. Искључиво на захтев корисника евидентирани износи преплате биће враћени или искоришћени за намирење дугова доспелих за принудну наплату.

ЈКП Инфостан је променило образац са циљем да боље информише кориснике комуналних услуга о начину обрачуна сваке појединачне ставке и

[41] Лист *Данас*, „Уводи се преплата“ (М.К, 01.11.2011.) https://www.danas.rs/beograd/uvodi-se-pretplata/

рачуна у целини. Разлог промене методологије измирења обавеза код постојања дуга на име обавеза текућег обрачунског периода је обезбеђење услова да се дугови наплате и **другим мерама** пре покретања поступка принудне наплате, **изузетно скупог и за даваоце** и за кориснике комуналних услуга.

Захваљујемо се свим корисницима који су у претходном периоду препознали напоре комуналних предузећа Београда уложене у побољшање квалитета услуга и информисања грађана и редовним измиривањем обавеза допринели да се обезбеде средства за даље унапређење комуналног система града.

У случају да имате примедбе на висину обавеза или стање дуга или сугестија на изглед и садржај овог обрасца, поред непосредног обраћања нашим радним јединицама на располагању Вам је и контакт путем електронске поште на адресу infostan@infostan.co.rs"

Ако се на страну остави чињеница да **никакво обавештавање корисника о увођењу и карактеристикама салдо-система не може накнадно да легализује тај систем**, Инфостаново обавештење се доима љубазним и добронамерним. Све измене у обрасцу су наводно учињене са циљем *бољеī информисања* корисника комуналних услуга, а Инфостан се чак захваљује „свим корисницима који су у претходном периоду препознали напоре комуналних предузећа уложене у побољшање квалитета и *информисања īрађана.*"

7.4. Фантомски закључак Градског већа 3-2034/11-ГВ од 10.11.2011.

Међутим, у градском пропису којим је Инфостанов салдо-систем „легализован", крије се још једна, за кориснике комуналних услуга **витална информација, о праву на опредељивање уплате**, коју је Инфостан прећутао и у свом обавештењу и у својим медијским иступима. Крио ју је за све време примене салдирања, и тек су малобројни знали за то своје право. На пример, пензионерка О.К, чланица Ефективе, сазнала је за њега кроз упорно дописивање са Инфостаном пошто је открила да ниједна њена уплата, које је она вршила електронским путем и које су уредно биле опредељене, није прокњижена у складу са наменом.

Како је могуће да је тако важно правило остало непознато јавности, ако је садржано у градском пропису који је негде морао бити објављен заједно са скривеном информацијом? Проблем је у томе што тај пропис, **закључак Градског већа 3-2034/11-ГВ од 11.10.2011. године, никада није објављен у Службеном листу града Београда, а није ни постојала обавеза да тамо буде објављен,** пошто се ради о појединачном а не о општем правном акту. Потрошач сазнаје за тај закључак и његову пуну садржину тек кад буде утужен ради дупле наплате истог рачуна, прецизније онда кад се на потрошачев приговор

изјасне Инфостан односно Градско правобранилаштво или Инфостанов адвокат. У својим изјашњењима пред судом, Инфостан редовно прилаже фотокопиран текст закључка са потписом тадашњег градоначелника као председника Градског већа, што служи као доказ да је све урађено по прописима.

Спорну тачку 6 овог закључка којом је Инфостану одобрено да установи нови систем књижења, преносимо у целости. Спорне изразе и прећутану информацију смо подебљали.

Даје се сагласност ЈКП Инфостан да почев од рачуна обједињене наплате за октобар 2011. године измени поступак књижења наплате у Систему обједињене наплате, тако да:

- уплаћеним износом прво намири најстарији неплаћени рачун корисника за који није покренут поступак принудне наплате по редоследу доспећа рачуна,
- евентуалним вишком средстава по намирењу најстаријег рачуна намири следећи неплаћени рачун по редоследу његовог доспећа,
- вишак уплаћених средстава по намирењу дуга по намирењу свих рачуна корисника евидентира као преплату,
- евидентиране преплаћене износе врати корисницима на њихов захтев или искористи за измирење наредних рачуна корисника код којих је преплата евидентирана у моменту издавања рачуна,
- **уплатница уз рачун** гласи на износ рачуна умањеног за износ раскњижене преплате, а у случају да је преплата већа од износа тог рачуна, обавести корисника да по испостављеном рачуну треба да врши плаћање, као и о преосталом износу преплате,
- информације о периоду на који се рачун односи, његовом року доспећа и року у коме треба да га плати како би се у наредном рачуну остварило право на попуст или субвенцију, искаже у рачуну обједињене наплате,
- евидентираном преплатом, осим по захтеву корисника, не намирује обавезе за које је покренут поступак принудне наплате,
- **уколико корисник приликом плаћања изричито нагласи који рачун плаћа, уплатом намири тај рачун, а вишак средстава, уколико га има, евидентира као преплату коју ће третирати у складу са овим закључцима**,
- приликом извршења свих активности у Систему обједињене наплате којима се мења већ плаћени рачун, наплату по истом евидентирати у складу са овим закључцима а даваоце услуга у Систему обавестити о износу корекције неплаћених износа по услугама.

7.5. Скривене информације

Дакле, у обавештењу и својим медијским иступима Инфостан није поменуо да корисник по закључку Градског већа има право да сам определи своју уплату. Додуше ни тачком 6 спорног закључка, нити чланом 312 Закона о облигационим односима на који се закључак имплицитно ослања није прецизирано *како* корисник може да определи своју уплату. Постоји само упутство да корисник треба „изричито да нагласи који рачун плаћа". А то може да значи да се плаћање може извршити општом уплатницом у којој је назначена сврха уплате, опредељеном електронском уплатом или Инфостановом уплатницом уз рачун коју корисник својеручно обележи називом месеца и године на коју се она односи[42].

Да видимо шта је све љубазни и добронамерни Инфостан додатно сакрио од јавности у свом обавештењу из новембра 2011. године.

Прво, није поменуо да је**, уз одобрење Градског већа а супротно Одлуци (Скупштине града) о начину плаћања комуналних услуга на територији града Београда, почео да третира „јединствену уплатницу" као три засебна документа:** рачун, налог за уплату (уплатница) и признаницу, иако се све време ради о једном документу којим се плаћа једна збирна месечна сума – истоветна на сва три његова дела. А све са циљем да се на горњи део рачуна примењује режим из Одлуке, а на уплатницу и признаницу режим из закључка 3-2034/11-ГВ. Симптоматичан је у том смислу израз „уплатница уз рачун" који се помиње и у Инфостановом обавештењу и у спорном закључку Градског већа. Он као да припрема терен за поделу на различите документе, стварајући код читаоца погрешан утисак да су уплатница и рачун физички одвојени документи који се достављају кориснику у истој коверти. Уплатница и признаница су, међутим, саставни делови рачуна који се отцепљују од тела рачуна приликом плаћања.

Друго, није поменуо да је само **са уплатнице и признанице тенденциозно уклонио ознаке месеца и године** за које важи рачун, као и **ознаку датума доспећа,** како би после пред потрошачима и судовима могао да тврди како обавезе из месечног рачуна нису опредељене и да потрошач тобож неплаћеним месечним рачуном није намирио потраживање за тај месец већ неко раније потраживање, које може бити и застарело.

Треће, није поменуо да неће признавати никакво својеручно дописивање ознака месеца и године на својим уплатницама ради опредељивања уплата, иако члан 312 Закона о облигационим односима не прецизира начин опредељивања, већ само тражи да се то учини најкасније приликом испуњења обавезе. А оно што није изричито забрањено – дозвољено је.

Четврто, није поменуо да је на уплатници променио **позив на број** тако да он више не буде различит од месеца до месеца већ **да увек буде исти**.

Пето, није објаснио просечном потрошачу, који није рачуновођа, **чему служи позив на број**.

---

[42] Са друге стране Одлука о начину плаћања комуналних услуга на територији града Београда не оставља никакав простор за тумачење да се плаћање комуналних услуга може обавити на било који други начин осим „јединственом уплатницом."

Шесто, није објаснио просечном потрошачу, који није рачуновођа, да **коришћење истог позива на број из месеца у месец значи да се уплате аутоматски раскњижавају на најстарије ненаплаћено потраживање** – независно од тога да ли је потрошач платио потраживање наводно неопредељеном „уплатницом уз рачун“ или је употребио општу уплатницу у којој је назначио сврху уплате или је уплату извршио електронским путем уз назначену сврху уплате.

Седмо, није просечног потрошача упозорио да ће, да чак и ако изврши опредељену уплату општом уплатницом или електронским путем, том уплатом свеједно бити подмирено најстарије потраживање, а да потрошач онда мора да се јави Инфостану са накнадним захтевом за раскњижавање.

Док су потрошачима све ове информације биле ускраћене, на сваком рачуну Инфостана било је истакнуто **упутство „Уплатницом у прилогу овог рачуна можете измирити обавезе текућег обрачунског периода“**, које за сваког потрошача носи јасну, недвосмислену поруку да се уплатницом у прилогу Инфостановог рачуна намирује управо месечно потраживање поводом којег је тај рачун издат. И управо то упутство – нарочито кад се сагледа у контексту истоветног износа за уплату на сва три дела рачуна – савршено поткрепљује аргумент да је Инфостан готово седам година из месеца у месец наводио потрошаче на погрешан закључак у вези са сврхом „јединствене уплатнице".

7.6. Обмањујућа пословна пракса

Чак и кад салдо-систем не би био илегалан у смислу чланова 86 став 1 и 91 став 1 Закона о заштити потрошача, Инфостан би као трговац услугама од општег економског интереса, а због ускраћивања потрошача за битна обавештења и због давања нетачних обавештења, и **даље био у сукобу са чланом 17 став 1 Закона о заштити потрошача који забрањује непоштену пословну праксу**, а у вези са тим и са чланом 18 став 6 истог закона према којем се непоштеном пословном праксом нарочито сматра **обмањујућа пословна пракса**.

Понашање Инфостана, јасно у супротности са захтевима професионалне пажње, уклапа се, најпре, у облик обмањујуће пословне праксе из члана 20 став 1 тачка 1 Закона о заштити потрошача који гласи: „Обмањујућа пословна пракса постоји када трговац пропуштањем одређене радње, узимајући у обзир све околности случаја, просторна и временска ограничења употребљеног средства комуникације и допунске мере које је предузео у циљу обавештавања потрошача (став 1) **ускрати битна обавештења** која су просечном потрошачу потребна за одговарајући ниво обавештености код одлучивања, чиме наводи или прети да га наведе да донесе економску одлуку коју иначе не би донео.“

Међутим, како је све време примене Инфостановог салдо система на телима рачуна било истакнуто упутство: „**Уплатницом у прилогу овог рачуна можете измирити обавезе текућег обрачунског периода**", обмањујућа пословна пракса имала је и облик из члана 19 став 1 тачка 2 који гласи: „Под

обмањујућом пословном праксом, у смислу овог закона, сматра се пословна пракса трговца којом наводи или прети да наведе потрошача да донесе економску одлуку коју иначе не би донео, тако што му даје **нетачна обавештења** или стварањем општег утиска или на други начин, чак и када су обавештења која даје тачна, доводи или прети да доведе просечног потрошача у заблуду у погледу **основних обележја производа,** као што су **обележја која се односе на** доступност, предности, ризике, начин израде, **употребу**, додатке који прате производ, помоћ која се потрошачима пружа после продаје и поступање по њиховим приговорима, начин и датум производње или пружања услуге, испоруку, подобност за употребу, начин употребе, количину, спецификацију, државу производње и државу порекла жига, очекиване резултате употребе или резултате спроведених тестова или провера производа.” Наиме, без обзира на Инфостанове играрије са терминима текућа обавеза и текући обрачунски период, за потрошача је обрачунски период јасно и гласно – месец за који плаћа, у чему га подржавају и Закон о заштити потрошача и Одлука Скупштине града, али и дугогодишња пракса Телекома, СББ-а, ВИП-а, Теленора и других пружалаца услуга од општег економског интереса. Чак и да потрошач не зна за прописе и праксу, он када се руководи поменутим одштампаним упутством поступа у складу са чланом 262 став 1 Закона о облигационим односа који од страна у уговорном односу захтева да облигацију испуне савесно, у свему како она гласи.

С обзиром на то да је измењена „јединствена уплатница“ својим изгледом доводила потрошаче у заблуду, да их је упутством о плаћању учвршћивала и одржавала у тој заблуди и да су потрошачима бројне битне информације у вези са салдо-системом биле ускраћене, **потрошачи су оправдано веровали да рачуном за конкретни месец у конкретној години заиста намирују потраживање за тај месец у тој години, па су, ослањајући се на инструкције са рачуна доносили погрешну економску одлуку да користе Инфостанове рачуне за намирење месечних потраживања наведених на тим месечним рачунима (уместо да користе опште уплатнице), а све време су намиривали ко зна колико стара потраживања за која их Инфостан никада није утужио, нити је уљуљкан салдо-системом сматрао да треба да их утужи, а по члану 378 Закона о облигационим односима је морао како би, као савестан поверилац и добар привредник, спречавао застаревање тих потраживања. Да су знали за информације, прикриване од њих, потрошачи би масовно плаћали месечна потраживања општим уплатницама или електронски са назначеном сврхом уплате, а потом би се масовно јављали Инфостану захтевима за прекњижавање уплата.** То се Инфостану свакако не би допало, јер би његови службеници морали више да раде, а и салдо-систем, установљен ради заштите Инфостановог немара и несавесности, изгубио би своју основну функцију.

Погрешна економска одлука довела је потрошаче у ситуацију да им Инфостан шаље опомене пред утужење односно утужује их (подношењем предлога за извршење) ради поновне наплате већ плаћених месечних потраживања. Дешавало се да потрошачи буду тужени за 12 плаћених месечних рачуна. А својим опоменама пред утужење, предлозима за извршење и веродостојним исправама **Инфостан је пред потрошачима и судовима симуловао**

правну ситуацију у којој нема места примени института застарелости, тј стварао је погрешан утисак да утужује потрошаче за конкретна месечна потраживања - унутар једногодишњег рока застаревања за комуналне и сродне услуге (члан 378 Закона о облигационим односима), а све време је циљао на нека ранија потраживања за која, као несавесни поверилац, никада није утужио потрошача иако је имао обавезу да то благовремено учини, и знао је да ће, ако то ипак накнадно учини, изложити себе ризику да потрошач уложи основан приговор застарелости и лиши га права на принудно намирење тих потраживања.

Прве детаљније информације о функционисању салдирања и постојању закључка градског већа број 3-2034/11-ГВ, које су обавезно биле лишене детаља опасних по систем (право потрошача да сам определи уплату), Инфостан је давао у одговорима на рекламације избезумљених потрошача кад би они примили опомену пред утужење или решење о извршењу[43]. Потрошачи би од Инфостана, на шалтерима или у писмима/мејловима, обично добијали неразумљиве изводе сопствених уплата, за чије је тумачење потребан вештак рачуноводствене струке[44], а као услов за раскњижавање уплата у складу са њиховом наменом од потрошача је тражен доказ да су уплате определили. Кад би потрошачи пружили те доказе у виду плаћених Инфостанових рачуна, Инфостан би тврдио да то нису докази опредељене уплате и да је све што је плаћено рачуном преусмерено на најстарије неплаћено потраживање – због позива на број који је исти од месеца до месеца[45].

Инфостан је такав одговор давао и када би потрошач доставио опште и електронске уплатнице са преписаним позивом на број. То се дешавало и онда кад би потрошач јасно назначио сврху уплате (ознака месеца и године), с тим што би тада Инфостан, уз мање или више убеђивања[46], пристао да изврши

---

[43] Душан Протић у својој студији *Проблеми и препреке за приступ правди у извршном поступку из перспективе заштите потрошача* (издавач Центар за европске политике, 2019) истиче да не постоји никаква обавеза јавних комуналних предузећа (што се односи и на Инфостан) да изјављене рекламације, укључујући оне на евидентирање и књижење уплата, прикаже на обрачуну, па се у пракси јавља принудна наплата потраживања која су претходно рекламирана, јер сама веродостојна исправа не садржи никакву назнаку о томе.

[44] Редовна појава у пракси било је писање Инфостанових службеника хемијском оловком по тим изводима, у очајничком покушају да објасне потрошачима шта се десило са њиховим уплатама и како су оне књижене. Ова писања само учвршћују утисак потпуне конфузије у главама потрошача који овај систем ствара, као и нетранспарентности Инфостановог салдо-система, дајући још један аргумент – поред оног најјачег, законског – да се овај систем под хитно укине свуда где се још примењује.

[45] Извод из мејла који је Ефектива добила од једног потрошача: „Користе систем раскњижења који је нама нејасан, тврде да је наша грешка што нисмо плаћали општим уплатницама, никада нам то није стављено до знања у писаном облику, већ смо као сав нормалан свет користили Инфостанове уплатнице приликом плаћања и Инфостан је те наше уплате и примио и потврдио да кроз листинг наших уплата, али и даље тврди да их нисмо уплатили.“

[46] Стална, готово универзална примедба потрошача које је Ефектива слушала у време важења салдо-система у Инфостану била је она на рачун нељубазности шалтерских службеника у Инфостановој централи у Данијеловој 33. Потрошачи су Ефективи пријављивали да шалтерски службеници у неким филијалама одбијају пријем писаних рекламација, па их је Ефектива упућивала да рекламације упућују писаним и електронским путем. Неретко се дешавало да на рекламације не буде одговорено, али да зато извршни поступак буде покренут.

раскњижавање у складу са сврхом уплате. Ако би потрошач доставио Инфостанове уплатнице које је својеручно означио месецом и годином, Инфостан је одбијао раскњижавање, уз изношење става, неподржаног законом, да су „уплатнице које се достављају уз рачун финансијски документ издат од стране ЈКП Инфостан технологије, (па) свака корекција укључујући и дописивање датума, забележби и слично није меродавна за поступање по средствима уплаћеним по истој."

Тек у изјашњењима пред судом, Инфостан је преко својих пуномоћника, Градског правобраниоца и адвоката давао пуне информације о салдо-систему, правећи се да их је потрошач све време знао, да је о свему био обавештен и да је пристао на књижење по салдо-систему самим тим што „није поднео захтев Инфостану да се његове уплате књиже на други начин" од оног који је предвиђен тачком 6 закључка 3-2034/11-ГВ. Врхунац су детаљни Инфостанови описи уклањања ознака са уплатнице и признанице, као и правдања пред судијама да су уплатнице све време опредељене позивом на број који је увек исти – као да је то нешто што је потрошач морао да зна[47].

7.7. Укидање салдо-система у Инфостану (2018)

После бројних притужби грађана и више критичких написа у медијима[48] иза којих је стајало удружење за заштиту потрошача Ефектива, Инфостан је у априлу 2018. године, под притиском удружења Републичка унија потрошача и Ефектива, објавио да одустаје од салдо-система. **На свом сајту и у медијима, Инфостан је корисницима пружио штуро објашњење да је на уплатнице и налоге вратио ознаке месеца и године и различит позив на број од месеца до месеца, и навео је како то чини са циљем да се оствари „боља повезаност достављених рачуна и налога за уплату."[49] Тиме је признао да је у**

---

[47] У једном од бројних поднесака суду са истоветном аргументацијом, Градско правобранилаштво истиче, као правни заступник Инфостана: „Уплате које је тужени доставио су књижене у складу са Закључком бр 3-2034/11-ГВ тачка 6 (…) Напомињемо да је тужилац са оваквим начином књижења отпочео у октобру 2011. године и о томе обавестио све кориснике комуналних услуга тако што је на полеђини рачуна за октобар 2011. године одштампао детаљно обавештење о свим новинама, а исто обавештење је било објављено и преко медија, на сајту тужиоца и на сајту града Београда. Дакле, тужени је благовремено био обавештен како ће се књижити све његове уплате извршене након октобра 2011. године и с обзиром да није упутио тужиоцу захтев да се његове уплате књиже на други начин, значи да је био сагласан са начином на који је тужилац његове уплате књижио. Осим тога, тужилац је у октобру 2011. године променио и изглед рачуна тако да на рачунима више није назначено на који се месец и годину односе и на свим рачунима се налази исти позив на број који не садржи ознаку за годину и месец, те уплате извршене са таквим позивом на број ни на који начин опредељене. Из признаница достављених у прилогу приговора туженог се види да су уплате вршене на позив на број на који је исти на свим рачунима и ни на који начин те уплате нису опредељене за одређени месец и годину, како тужени наводи. Дуг није плаћен, те остајемо при тужбеном захтеву у целости."

[48] https://www.blic.rs/biznis/cak-i-tu-nas-varaju-ovo-je-sest-najcescih-nacina-na-koji-nam-izvlace-pare-kad-placamo/0lw7r2g

[49] https://web.archive.org/web/20180604121301/http://www.infostan.rs/novosti/vesti/obavestenje-za-korisnike/

претходних седам година доводио кориснике у заблуду, тј да је примењивао обмањујућу пословну праксу.

Потрошачима и јавности није предочено да је у тих седам година затезна камата обрачунавана незаконито, а медијски је прошло сасвим непримећено да је почев од маја 2018. године са рачуна одстрањен незаконити преклузивни рок за изјављивање рекламација. Међутим, на уплатнице и признанице није враћен датум доспећа, а рачуни и даље садрже податке о неспецификованим салдираним потраживањима пружајући „основ“ Инфостановим адвокатима али и челницима градских власти да тврде како Инфостанови рачуни имају функцију обавештавања корисника о њиховим дуговима[50] и како Инфостан нема законску обавезу да потрошачима шаље опомену пред утужење[51]. Члан 91 став 1 Закона о заштити потрошача указује, пак, да се рачун може односити само на текући једномесечни период, и да се само за тај период могу исказивати подаци о потрошњи и задужењу, а у конкретној ситуацији, подаци о заосталим потраживањима које Инфостан тумачи као некакву „опомену кроз рачун” односе се на период који је старији од текућег једномесечног, а поврх свега су ти подаци неспецификовани и салдирани, не садрже податке о доспелости и не садрже параметре у вези са потрошњом. Дакле, и овај рецидив салдо-система јасно је незаконит и мора бити уклоњен са рачуна.

Пола године након Инфостанове унилатералне обуставе салдо-система, **Градско веће је закључком 3-1252/18-ГВ од 20. децембра 2018. укинуло спорни закључак** из 2011. године у целости – без иједне речи образложења.

7.8. Контроверзна улога Градског већа

Иако закључци не морају имати образложење, недостатак образложења у конкретном случају пада у очи зато што је Градско веће све време било саучесник Инфостану приликом увођења салдо-система. Одобрењем из тачке 6

---

[50] Видети изјаву подсекретара за комуналне и јавне послове Предрага Веиновића, поводом (неоправданог) скраћивања рока за плаћање потраживања по опомени пред утужење са 15 на 8 дана, да је до скраћења дошло зато што „наше ЈКП Инфостан технологије редовно обавештава кориснике о постојању дуга на својим рачунима“. https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/011019/011019-vest11.html

[51] Оваква тврдња Инфостана, коју он истиче и на свом сајту, у секцији Принудна наплата, заправо је обмањујућа у смислу стварања општег утиска да таква обавеза више не постоји јер је избачена из Закона о извршењу и обезбеђењу. А Инфостан све време има јасну обавезу да пошаље опомену кориснику комуналне услуге у складу са чланом 17 став 2 Одлуке о начину плаћања комуналних услуга на територији града Београда. Да Инфостан избегава ту обавезу и да од рачуна обједињене наплате покушава да створи опомену пред утужење говори текст једне жалбе на првостепену пресуду коју је за Инфостан 2016. године сачинило Градско правобранилаштво као његов заступник: „Пуномоћник тужиоца укратко се изјашњава на наводе тужене из приговора који се односе на чињеницу да иста никада није примила опомену пред утужење, те истиче да је тужилац сходно Одлуци о начину плаћања комуналних услуга на територији града Београда, и то чланом 16 став 2 на сваком рачуну тужене јасно назначио рок доспелости сваке обавезе на наплату, те се има сматрати да је корисник у потпуности упућен у чињеницу када је дужан да испуни обавезу. Такође је тужилац на сваком рачуну који је испостављао туженој приказивао обавештење о основу и висини дуга, а све у складу са Одлуком о начину плаћања комуналних услуга на територији града Београда члан 17 став 2.“

укинутог закључка 3-2034/11-ГВ од 10.11.2011, **Градско веће је вишеструко прекорачило своја овлашћења** из члана 46 Закона о локалној самоуправи и члана 54 Статута града Београда, а прекршило је и члан 198 став 1 Устава Србије тиме што је:

(1) закључком као појединачним правним актом **покушало да дерогира императивне законске норме из чланова 86 став 1 и 91 став 1 Закона о заштити потрошача**, која регулишу садржину рачуна за услуге од општег економског интереса, максимални обрачунски период, текућу обавезу и њену доспелост,

(2) **покушало да дерогира Одлуку скупштине града о начину плаћања комуналних услуга** у смислу да је рачуноводственим правилима из одобрења у тачки 6 спорног закључка покушало да заобиђе чланове 14 и 15 Одлуке према којима се јединствена уплатница односи на конкретни месец,

(3) **донело закључак чија је суштинска намена – судећи по сталном позивању Инфостана на тај закључак пред судовима – да непосредно уређује уговорни однос пружаоца и корисника комуналних услуга као општи услови пословања. То је супротно члану 13 став 5 Закона о комуналним делатностима,** који прописује да се само одлуком скупштине јединице локалне самоуправе може непосредно уређивати уговорни однос између пружалаца комуналних услуга и корисника комуналних услуга у смислу општих услова пословања. **А како се закључци по правилу не објављују у службеним листовима, нити је овај објављен у Службеном листу града Београда, не постоји ни правна претпоставка да је његова садржина позната свим странама којих се она тиче.** Следствено томе, нема ни претпоставке да је потрошач у потпуности обавештен о садржини закључка, па прописи садржани у њему не могу служити као општи услови пословања у уговорним односима.

Укратко, иако су градска већа извршни органи јединица локалне самоуправе који се старају о спровођењу одлука скупштине јединице локалне самоуправе и о томе да сви акти градске управе буду у складу са законом, статутом и другим општим актима или одлукама које доноси скупштина јединице локалне самоуправе, Градско веће града Београда је саботирало једну такву одлуку Скупштине града Београда (Одлука о начину плаћања комуналних услуга на територији града Београда), као и један системски и један секторски закон (Закон о заштити потрошача и Закон о комуналним делатностима) – доношењем закључка који је са њима у колизији, а који у сваком случају не може имати снагу закона и градске одлуке, нити може служити за непосредно уређивање односа пружаоца и корисника комуналних услуга.

7.9. Судска пракса

7.9.1. Други живот закључка Градског већа 3-2034/11-ГВ

Без обзира на укидање закључка 3-2034/11-ГВ од 10.11.2011, овај проблематични акт наставља да „живи“ на београдским судовима, чија је пракса у вези са применом Инфостановог салдо-система све до скора била изузетно проблематична, с обзиром да су пресуде по правилу биле у корист Инфостана, и да је Инфостану било довољно да се позове на спорни закључак па да добије одлуку у своју корист. Све се то дешавало иако закључак нема снагу закона нити општег акта, иако конкретни закључак као појединачни правни акт никада није био објављен у Службеном листу града Београда.

Такво стање је трајало све до 2019. године, када је, барем у Другом основном суду, спорни закључак изгубио свој чудновато повлашћени третман. Следеће године, сличне пресуде је почео да доноси и Први основни суд.

Други основни суд донео је и прве пресуде у корист потрошача који су приговорима оспорили салдирање уплата и као доказе поднели Инфостанове уплатнице. Ово је изузетно важно зато што Инфостанове уплатнице нису на суду прихватане као докази опредељених уплата.

7.9.2. Метод анализе

У настојању да утврди што прецизније размере проблема у вези са судском праксом поводом Инфостанових предмета у којима је спорно салдирање уплата, овај истраживач је Првом, Другом и Трећем основном суду, као и Вишем суду у Београду упутио захтеве за информацијама од јавног значаја, у којима је, поред осталог, затражио податке о броју пресуда донетих у корист Инфостана односно потрошача у 2018. и 2019. години. Пошто се судска база података не може претраживати по кључној речи „потрошач“, нити постоји посебна ознака за потрошачке спорове (иако им је у Закону о парничном поступку посвећено цело једно поглавље), као критеријум је коришћена реч „физичко лице“. Од судова су добијени подаци о броју решених предмета, али не и подаци о *исходима* спорова, јер су судови експлицитно или имплицитно одбили да их пруже. Први и Други основни суд су као разлог навели да би им тај посао одузео значајне ресурсе, пошто би морао да се ради ручно. Виши суд у Београду је пружио податке о броју потврђених, преиначених и укинутих пресуда, предмета који су решени на „други начин“ (допуна поступка или делегација другом Вишем суду), броју одбачених жалби, али није објаснио зашто није пружио податке о исходима спорова, који су изричито затражени. Трећи основни суд уопште није одговорио на послате захтеве.

Према подацима Вишег суда у Београду, у 2018. години у предметима где се као тужилац појављује ЈКП Инфостан технологије, у 59 предмета је првостепена пресуда потврђена, преиначене су две пресуде, укинуто је осам, на „други начин“ су решена четири предмета, а једна жалба је одбачена. У 2019. години, 39 првостепених пресуда је потврђено, шест је преиначено, 19 је укинуто, чак 149 је решено на „други начин“, и једна жалба је одбачена. Из ових података се не може видети у чију је корист првостепена пресуда

донета, а није могуће одредити колико је тачно предмета делегирано другим Вишим судовима.

Дакле, никаква квантитативна анализа није могла да се уради због одбијања судова да направе тражене статистике, а чак и да су их судови пружили, оне би биле непрецизне јер би биле формиране на основу непрецизног критеријума за претрагу (физичко лице). Наиме, физичко лице може бити и потрошач и предузетник, а предузетник није потрошач у смислу Закона о заштити потрошача пошто он комуналне услуге прибавља за обављање комерцијалне делатности, а не за своје личне потребе или потребе свог домаћинства.

Статистике би биле непрецизне и услед чињенице – која се наслућује из података Вишег суда у Београду за 2019. годину о броју предмета решених на „други начин“ – да је тај Виши суд делегирао неодређен али свакако велики број предмета другим вишим судовима у Србији (у 2018. години на „други начин“ су решена четири предмета а у 2019. години чак 149). У интервјуима са судијама, може се чути да до делегације предмета долази због преоптерећености Вишег суда у Београду, а одлуке других виших судова се разликују тј нема јединственог поступања, а ни сам Виши суд у Београду још није заузео став поводом Инфостановог салдирања у ситуацији кад судије основних судова почињу да имају дилеме у погледу легалности те праксе.

Уз квантитативни метод, примењен је и квалитативни метод – анализа узорка пресуда које су добијене од потрошача и из других извора – како би се прецизно утврдило због чега су пресуде доминантно на штету потрошача упркос законском оквиру који не допушта салдирање, који забрањује непоштену пословну праксу, који искључиво одлукама локалних самоуправа омогућава да буду општи услови пословања у односу пружаоца услуга са корисником услуга, и који садржи јасна правила законитости управе и хијерархије правних аката.

Пошто квантитативни метод није донео резултате, и пошто се број анализираних пресуда не може сматрати репрезентативним ради квантификовања стања, **ова анализа се морала задовољити подацима које је добила у интервјуима са судијама и у парницама које је пратила у својству посматрача. Ти подаци се слажу у једном: на општим судовима постоји пракса заснована на погрешној примени материјалног права,** то јест на члану 312 Закона о облигационим односима, који на дужника сваљује терет опредељивања својих уплата[52]. Судска пракса, истина, није извор права, али је веома значајан индикатор у погледу тога ко односи победу на суду у околностима истог или сличног чињеничног стања. На неповољну судску праксу указују и разговори са самим потрошачима, и њихови коментари на друштвеним мрежама.

[52] Да пракса у случају салдирања није на страни потрошача могло се чути на рочишту којем је аутор ове студије присуствовао у својству посматрача. Тај податак изнео је судија, реагујући на исказ туженог који је оштећен Инфостановим салдирањем. У интервјуима са судијама, Ефективи је потврђено да се на Другом основном суду као меродаван за ове ситуације узима члан 312 Закона о облигационим односима.

7.9.3. Неке карактеристике неповољних пресуда за потрошаче

На основу анализираних пресуда, намеће се веома суморан закључак да београдски судови дају Инфостану за право кад раскњижава уплате потрошача на најстарија наводно ненаплаћена потраживања, упркос одредбама Закона о заштити потрошача које онемогућавају салдирање и упркос чињеници да предлог за извршење не гласи на потраживања која се заиста покушавају наплатити.

У пресудама која су повољне по Инфостан, суд не поставља питање има ли места примени закључка Градског већа 3-2034/11-ГВ. Овај појединачни правни акт се третира у истој равни као Закон о облигационим односима, па се у појединим пресудама[53] и не назначава да се тужилац на тај закључак Градског већа изричито позвао, па се стиче утисак да је закључак примењен аутоматски, иако никада није објављен у Службеном гласнику града Београда.

У пресудама повољним по Инфостан усвајају се његове тврдње да је обавештавао тужене о начину књижења који је предвиђен спорним закључком, и не поставља се питање о чему их је Инфостан тачно обавештавао. Као доказ обавештавања усвајају се чак и Инфостанови одговори на рекламације, које је потрошач уложио тек након што је схватио да његовим уплатама нису подмирена потраживања за месеце на које су гласили рачуни[54]. Испада да је накнадним обавештавањем потрошача Инфостан озаконио своју превару.

Поједине судије биле су изузетно неправичне према потрошачима, па су пресуђивале на њихову штету зато што потрошачи нису знали, а тобож су морали да знају, како да определе своје уплате иако их Инфостан о томе никада није поучио. Ни саме судије нису нашле за сходно да објасне како то опредељивање треба да се изврши. Пример из праксе Првог основног суда: „Приликом одлучивања суд је имао у виду наводе туженог да су се његове уплате односиле на утужени обрачунски период, али је нашао да ови наводи нису могли утицати на другачију одлуку у овој правној ствари, имајући у виду да је тужени био дужан да да изјаву о реду урачунавања уплата најкасније приликом самог плаћања и то јасним означавањем бројева рачуна по којима су наведене уплате извршене, а што он није учинио. Наиме, како тужени приликом вршења уплата на налозима за уплату и признаницама није јасно одредио по којим рачунима уплаћује одређене износе, односно није својом изјавом одредио којим редом ће се намиривати његове обавезе, те није тачно назначио месец који плаћа, то је тужилац с обзиром на постојање дуговања из ранијег периода, основано намиривао обавезе доспеле пре утуженог периода, а сходно чл. 312 Закона о облигационим односима.”[55] Шта за просечног потрошача значи судијина поука да је приликом радње зване „урачунавање уплате“ морао „јасно да назначи бројеве рачуна по којима су наведене уплате извршене“? На чему је то потрошач морао да назначи, ако је већ тако драстично

---

[53] Други основни суд у Београду, 28П 1334/19 од 01.07.2019.

[54] Други основни суд у Београду, 28П 1334/19 од 01.07.2019.

[55] Први основни суд у Београду, 46П 8695/19 од 18.09.2019.

погрешио користећи за плаћање Инфостанове уплатнице, у које се с пуним разлогом поуздао? То се из ове „поучне“ пресуде не види.

У истој пресуди, судија образлаже да изостанак слања опомене пред утужење – чињеница на коју се потрошач позвао и коју тужилац није оспорио – „не би било од значаја за доношење другачије одлуке“ зато што је тужени „најкасније по пријему решења о извршењу сазнао да дуг постоји“ а пре тога је био о њему обавештаван кроз месечне рачуне. Није овај судија био једини са таквим ставом. Још неке судије су податке о неспецификованом салдираном потраживању на рачуну погрешно тумачиле као обавештавање потрошача о дугу у смислу члана 17 став 2 Одлуке о начину плаћања комуналних услуга на територији града Београда[56], иако је из ове одредбе јасно да се ради о посебном документу са доспелим обавезама који се кориснику услуге шаље пред утужење и у којем му се оставља најмање 15 дана да добровољно измири обавезу.

7.9.4. Непримењивање Закона о заштити потрошача

Нарочито је уочљива чињеница да судије у Инфостановим предметима не примењују Закон о заштити потрошача, и да се уопште не осврћу на институт непоштене пословне праксе који је овим законом строго санкционисан а који има директно извориште у Уставу Републике Србије. А како смо већ истакли, модел салдирања који примењује Инфостан управо се заснива на непоштеној, тј обмањујућој пословној пракси.

Из образложења пресуда донетих на штету потрошача види се да **судије не узимају у обзир позивања тужених на Закон о заштити потрошача – чак и кад се он изричито помиње у њиховим приговорима. Не узимају га у обзир ни онда кад се на тај закон позове пуномоћник туженог – адвокат.** Приметно је чак да се образложења из приговора не цитирају у пресудама већ се само констатује да је извршни дужник благовремено изјавио приговор на решење о извршењу, у њему истакао да је обавезу из веродостојне исправе испунио у целости и да оспорава начин књижења тужиоца[57]. У једној пресуди је констатовано да је извршни дужник у приговору навео да су његове уплате „незаконито раскњижене на најстарије неплаћене рачуне“ – што је заправо препричан приговор, у којем се извршни дужник, по савету Ефективе, изричито позвао на члан 91 Закона о заштити потрошача. На овај начин судија је, стиче се утисак, избегао да помене очито невидљив а потенцијално непопуларан закон.

У једној парници пред Другим основним судом[58], која је резултирала изузетно ретком победом против Инфостана у спору у којем потрошача није заступао адвокат, судија – према казивању туженог потрошача – није желео да у записник унесе потрошачево позивање на Закон о заштити потрошача и члан 91 став 1 тог закона, а чак је инсистирао на томе да неће да га примени јер је, према његовом мишљењу, Закон о облигационим односима „најбољи“. Донета

---

[56] Други основни суд у Београду, 9П 190/18 од 01.03.2019, Основни суд у Старој Пазови П 320/18 од 20.03.2018.

[57] Други основни суд у Београду, 28П 1334/19 од 01.07.2019.

[58] Други основни суд у Београду, 27П 852/19 од 29.01.2020.

првостепена пресуда неповољна је по Инфостан превасходно зато што Инфостан као тужилац није доказао да је према туженом имао ненаплаћена потраживања која није обухватио веродостојном исправом; што упућује на закључак да би пресуда била другачија да се Инфостан којим случајем упустио у доказивање.

7.9.5. Црно-беле парнице (платио је/није платио рачун)

Из пресуда које су донете на штету потрошача, али и из искуства која су потрошачи имали у парницама, било да су она позитивна или негативна, **стиче се утисак да је на делу својеврсна банализација суштине предмета који имају везе са комуналним потраживањима**. Без намере да се у питање доводи обавеза потрошача да редовно плаћају комуналије и да се у питање доводи потреба да се дугови потрошача ефикасно наплаћују ради одрживости система комуналних услуга, **мора се рећи да централно место у парницама има питање да ли је „тужени платио рачун или није“ а да друга питања одлазе у други план, кад се и разматрају.** Да ли је то зато што су судије, како тврде, претрпане предметима, па немају времена да се сваком предмету посвете, или је то због њиховог слабог баратања прописима новијег датума и следственог ослањања на старе, проверене прописе попут Закона о облигационим односима, или се ради о менталитету из времена кад је у Србији постојало „правосуђе“, а не садашња подела на законодавну, извршну и судску власт – то би требало да испита нека друга, амбициознија студија. За потребе ове студије довољно је рећи какве су последице овакве праксе: **црно-бела дихотомија платио је/није платио рачун, која није ексклузивно везана за предмете Инфостана, упућује на веома поразан закључак да једино право које потрошач има у Србији јесте да плати потраживање из рачуна-веродостојне исправе без обзира на то да ли је потраживање већ плаћено или је надувано или никада није настало.** Чињеница да **судови основних и виших судова уопште не примењују институт непоштене пословне праксе** из Закона о заштити потрошача и да су – као код Инфостана – склони да тужиоцу омогуће наплату потраживања која никакве везе немају са тужбеним захтевом, **само учвршћује утисак потрошача да у судове не могу имати поверења онда кад на супротној страни имају економски јаког повериоца, а нарочито кад је поверилац „држава“** (јавно предузеће чији су оснивач држава или локална самоуправа).

7.9.6. Нагомилавање трошкова

Ако питања законитости и правичности за час оставимо по страни, суочавамо се са питањем бесмисленог нагомилавања трошкова. У једној правноснажној пресуди из 2016. године у вези са коришћењем опште уплатнице за плаћање потраживања према Инфостану, Виши суд у Београду потврдио је пресуду Другог основног суда да је Инфостан прекршио члан 312 Закона о облигационим односима тиме што од потрошача јасно опредељену уплату није прокњижио у складу са њеном наменом[59]. Зашто се Инфостан овде уопште

[59] Други основни суд у Београду, 9П 1031/16 од 19.10.2016.

жалио ако је у рекламационом поступку стално тражио да му потрошачи достављају доказе о опредељивању уплата? Зашто се жалио Вишем суду ако су му у првостепеном поступку предочени докази о опредељеним уплатама које су учињене општом уплатницом и које је основни суд исправно утврдио као валидне[60]? Зашто је продужавао агонију утуженог потрошача? Зашто му је натоварен нови трошак од 6.000 динара на име паушала за састав жалбе коју је саставило Градско правобранилаштво града Београда? Вероватно зато што **циљ читавог салдо-система јесте да се потраживања наплате по сваку цену,** без обзира на основаност, и зато што **озбиљан део ове незаустављиве машинерије принудне наплате чине трошкови поступка, који се преваљују на извршног дужника.** Од њих је некада приходовало Градско правобранилаштво а сада приходују Инфостанови адвокати[61].

Системски погрешна судска пракса на штету потрошача у предметима Инфостана почела је, према увидима Ефективе, озбиљније да се круни 2019. године, готово осам година од увођења салдо-система и годину дана после његовог укидања у Инфостану, мада је тешко говорити о крајњем исходу с обзиром да се напредак заснива на првостепеним судским одлукама на које су уложене жалбе. Постоји пет таквих пресуда у корист потрошача. Једна је из 2018. године[62], једна је са краја 2019. године[63], а три су из 2020[64]. Две су из Првог основног суда а три из Другог основног суда. **Само у једној, коју је Први основни суд донео у јуну 2020. године[65], примењен је Закон о заштити потрошача (судија Миодраг Стаменковић)[66], као и институт непоштене пословне праксе.**

7.9.7. Анализа повољних пресуда за потрошаче

У четири од пет пресуда у корист потрошача које се директно тичу салдирања уплата, судије су примениле Закон о облигационим односима а имплицитно и правила хијерархије аката и законитости управе из Устава Србије (премда Устав нигде није цитиран); позивале су се на правила Закона о парничном поступку, констатујући да тужилачка страна *није* доказала своје тврдње о томе да је потрошаче обавештавала о салдо-систему књижења, да *није* доказала *висину* односно *постојање* ранијег ненаплаћеног дуга који покушава да наплати кроз веродостојну исправу за каснији период у погледу којег су потраживања већ наплаћена, и да у том циљу *није* тражила вештачење. У две пресуде, судије су у мањем или већем обиму довеле у питање обавезност

---

60 Виши суд у Београду, Гж 12447/16 од 26.07.2017.

61 http://efektiva.rs/aktuelnosti-efektiva/potrosaci-aktuelnosti/ukinuti-angazovanje-advokata-u-tuzbama-protiv-potrosaca/

62 Други основни суд у Београду, 15П 370/17 од 29.05.2018.

63 Други основни суд у Београду, 20П 1524/18 од 16.10.2019.

64 Други основни суд у Београду, 27П 852/19 од 29.01.2020, Први основни суд у Београду 57П 1009/18 од 11.02.2020, Први основни суд у Београду, 54П 3061/19 од 09.06.2020.

65 Први основни суд у Београду, 54П 3061/19 од 09.06.2020.

66 Претходно, 22.10.2020. године, Први основни суд је донео историјску пресуду 68 П 9323/18 у којој је судија Александра Чулин Вујић применила Закон о заштити потрошача, и то на раскид закљученог уговора о снабдевању топлотном енергијом.

примене закључка градског већа 3-2034/11-ГВ (један је оценио да се ради о интерном акту који за суд није обавезујући, а један је навео да тужилац није доказао да је спорни закључак јавно објављен). Један судија није узео у обзир позивање Инфостана на члан 312 Закона о облигационим односима који на дужника сваљује терет опредељивања његових уплата. Један судија је био мишљења да тужилац није пружио доказ да је намирење вршено у складу са члановима 312 и 313 Закона о облигационим односима, а по питању примене члана 313, који предвиђа да се, када дужник поред главнице дугује и камате и трошкове, урачунавање врши тако што се прво отплаћују трошкови, затим камате и најзад главница, судија је навео да је „извесно да је за овакву врсту обрачуна потребно стручно знање којим суд не располаже“[67]. Две судије су утврдиле да је Инфостан, *супротно члану 312 Закону о облиационим односима* али и правилима књижења из спорног закључка, уплате потрошача књижио на будућа потраживања. Констатовале су да их Инфостан књижи на преплату чак и кад постоје непокривена потраживања. **Један судија је утврдио да је Инфостан прибегао раскњижавању уплата чак и по рачунима након априла 2018. године, иако су тада на уплатнице и признанице биле враћене ознаке месеца и године[68].** Две судије су утврдиле да се на свим деловима плаћених рачуна појављује иста цифра месечног потраживања, и да је тужени савесно испунио обавезу у свему како она гласи. Један судија се у том смислу позвао на обавештење које је сам Инфостан стављао на сваки рачун, тј да се *уплатницом у прилоју рачуна моју измирити потраживања из текућеј обрачунској периода*[69].

У јединој пресуди у којој је на материју салдирања и урачунавања уплата примењен Закон о заштити потрошача[70], користе се институти непоштене и обмањујуће пословне праксе, као и члан 91 став 2 овог закона. Судија Миодраг Стаменковић је утврдио да „тужилац, сходно члану 91 став 2 Закона о заштити потрошача, није у рачуну за пружене услуге од општег економског интереса навео елементе који потрошачу омогућавају да проверава и прати износ свог задужења, остварује увид у текућу потрошњу ради провере укупне потрошње према пруженом квалитету услуге.” Такође је навео да у достављеним рачунима за сваки утужени месец „стоји обавештење да поред задужења за наведени месец постоје претходна задужења“, али да „није јасно наведено на шта се тачно односи претходно задужење, односно на које дуговање се односи“. Према оцени судије, „из рачуна се не може утврдити када је настао рачунати дуг туженог и на који начин се тачно обрачунавају уплате корисника услуга“. Судија потом залази на терен непоштене, тј обмањујуће пословне праксе, констатујући да „тужени није обавештен о начину на који тужилац књижи уплате, нити да је у току утуженог периода у којем је тужени вршио уплате тај начин промењен, па је погрешно мислио да врши уплате за утужене месеце при чему је тужилац неке од уплата евидентирао на име ранијих задужења.“

---

67 Први основни суд у Београду, 54П 3061/19 од 09.06.2020.

68 Други основни суд у Београду, 27П 852/19 од 29.01.2020.

69 Други основни суд у Београду, 20П 1524/18 од 16.10.2019.

70 Први основни суд у Београду, 54П 3061/19 од 09.06.2020.

У истој пресуди се наводи да би тужилац, ако хоће да успе у конкретном спору, морао на јасан начин да докаже висину дуга туженог, за сваки појединачни месец, што тужилац није учинио, нити је на ову околност предложио извођење одговарајућих доказа, а на њему је терет доказивања у смислу члана 213 Закона о парничном поступку.“ Па се додаје: „Како суд у току поступка према достављеним доказима није могао са сигурношћу да утврди да су уплате за утужене месеце урачунате у ранија потраживања тужиоца, то је према наведеном члану 231 став 1 ЗПП закључио да су уплате вршене за утужени период“[71].

Овај истраживач се нада да ће овако виспрених пресуда у будућности бити више, и да ће оне бити потврђене на другостепеним судовима, иако постоји значајан ризик од неуједначене праксе због тога што Виши суд у Београду услед претрпаности делегира предмете другим вишим судовима.

7.9.8. Закључак

Без обзира на позитивне помаке из 2019. и 2020. године, не може се побећи од закључка да је у претходних седам година **свака пресуда у корист Инфостана која је за предмет имала салдирање уплата могла бити у корист потрошача,** и да би се то и десило да су судије узеле у обзир следеће чињенице:

(1) да је **потрошач ужи појам од корисника комуналне услуге** (појам из Одлуке о начину плаћања комуналних услуга на територији града Београда) и да се на потрошача првенствено примењују одредбе Закона о заштити потрошача а не Закона о облигационим односима,

(2) да чланови 86 став 1 и 91 став 1 Закона о заштити потрошача **онемогућавају салдирање**, а и да члан 42 Закона о порезу на додату вредност шаље сличну поруку,

(3) да члан 17 Закона о заштити потрошача и члан 90 став 2 Устава Србије **забрањују непоштену пословну праксу,**

(4) да је, на основу члана 18 став 6 истог закона прописано да је обмањујућа пословна пракса нарочито истакнут облик непоштене пословне праксе, те је самим тим и она забрањена, и да су следствено томе, применом општих правила облигационог права, **ништави сви ефекти који су постигнути обмањујућом пословном праксом.**

(5) да се **поступање Инфостана подводи под облике обмањујуће пословне праксе** из члана 20 став 1 тачка 1 и члана 19 став 1 тачка 2 Закона о заштити потрошача.

[71] Први основни суд у Београду, 54П 3061/19 од 09.06.2020.

8. МОДЕЛ САЛДИРАЊА ЕЛЕКТРОПРИВРЕДЕ СРБИЈЕ

8.1. Основне карактеристике

Вероватно најстарији салдо-систем у Србији је онај који примењује Електропривреда Србије, а за територију Београда – јавно предузеће ЕПС Београд. Ништа у њему није нетранспарентно у смислу салдирања и довођења потрошача у заблуду – све је отворено незаконито, само се не контролише и не санкционише, иако је део правне струке одранија уочио бројне проблеме и упозорио на последице[72]. ЕПС-ов модел салдирања дословно су преписала друга јавна предузећа, попут ЈКП Водовод из Краљева. Она га несметано примењују, јер ни њих очито нико не контролише и не санкционише.

Рачун за струју увек је био на удару јавности због своје неразумљивости. У априлу 2014. године образац рачуна је промењен, тј добио је додатну садржину, наводно како би потрошачима било јасније шта плаћају[73]. Гомила ставки која се нашла на рачуну није обавезно решила проблем јасноће, само је рачун учинила непрегледнијим, али је овим променама макар делимично решен проблем спецификације свега што потрошач плаћа поред своје потрошње. Користимо реч „делимично“, зато што тзв трошак јавног снабдевача – који обухвата и трошкове штампања рачуна, што је незаконито у смислу члана 12 Закона о заштити потрошача – није спецификован[74], као што нису спецификовани ни тзв трошкови преноса и дистрибуције енергије до купаца, за које уопште није јасно зашто се сваљују на потрошаче.

Међутим, „шума“ се и даље не види од обиља „дрвећа“ које привлачи пажњу најшире јавности, попут непопуларне таксе за медијски јавни сервис и подједнако непопуларне накнаде за повлашћене произвођаче електричне енергије. А „шума“ је **незаконито салдирање потрошачких уплата. Тај**

---

[72] Видети текстове дипл. правника Ненада Јевтића „Рачуни за струју – шта је ту спорно“ од 27.01.2014. (https://www.pravniportal.com/racuni-za-struju-sta-je-sporno/) и „Рачун за утрошену електричну енергију као веродостојна исправа подобна за извршење.“ од 06.06.2016. (https://www.pravniportal.com/racun-za-elektricnu-energiju-kao-verodostojna-isprava/) који су објављени на сајту *Правни портал* (pravniportal.com).

[73] https://www.kamatica.com/vest/evo-kako-izgledaju-novi-racuni-za-struju-foto/13757

[74] Питање овог трошка поставила је Национална организација потрошача Србије (НОПС) 2016. године. Видети текстове: http://www.politika.co.rs/sr/clanak/351767/Objavite-spisak-troskova-javnog-snabdevaca и https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2016&mm=03&dd=23&nav_id=1111138

системски проблем не само што није решен променама рачуна из 2014. године, већ је у јавности и даље непрепознат као – проблем. Салдирање, исто као код Инфостановог модела, повлачи са собом незаконити обрачун камате (камата на камату), при чему је функционисање салдирања омогућено манипулацијама позивом на број и подацима на рачуну који у очима просечног потрошача опредељују тај рачун за конкретни месец.

Али систем је код ЕПС-овог модела додатно обезбеђен тиме што потрошач из месеца у месец, без своје воље и сагласности, „признаје“ незаконито обрачунато потраживање и „претвара га“ у сасвим ново потраживање, што је омогућено вишеструко незаконитим чланом 65 став 4 Уредбе о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом из 2013. године, марифетлуцима у вези са датумом доспећа и незаконитим ограничавањем права потрошача да изјави рекламацију на рачун.

8.2. Примат салдираног потраживања

За разлику од Инфостана, који је одштампаним износима за плаћање и директним упутствима на рачуну упућивао потрошаче на погрешан закључак да рачуном плаћају месечно потраживање са тог рачуна, **ЕПС Београд све време инсистира на салдираном потраживању**. Иако је на горњем делу рачуна јасно назначен месец у години на који се рачун односи, нешто ниже, у врло истакнутој, уоквиреној рубрици „Потрошња у обрачунском периоду“, налазе се три ставке које упућују на закључак да се **рачун односи на неодређени временски период, дужи од месец дана – ако потрошач има дуговања од раније**.

Прва ставка, тј ставка А јесте **„укупно задужење за обрачунски период“**. То је задужење за период између два очитавања бројила, по правилу из претходних месец дана[75]. Оно би требало да буде у првом плану, јер се рачун мора односити управо на то задужење. Видећемо да то није случај.

Друга ставка, тј ставка Б јесте **„дуг из претходног обрачунског периода“**. То је заправо салдирани износ дугова из претходних *обрачунских периода*, то

[75] Изузеци од правила су значајни. Први, релативно чест изузетак је онај у којем је период између два очитавања бројила за пар дана дужи или краћи од једномесечног. Он није обавезно споран, а на сваком рачуну је објашњено како се та ситуација решава. Други изузетак је, међутим, злогласан, изузетно споран и представља тешку злоупотребу у корист ЕПС-а на штету потрошача. То је ситуација у којој бројило из неког разлога неколико месеци није било очитано. Потрошач ће за сваки месец неочитавања уредно добити рачун који ће гласити на нула динара потрошње. Након што бројило коначно нуде очитано, добиће рачун који ће формално гласити на претходни месец а обухватиће потрошњу за све месеце у којима бројио није било очитано. На ту тобож месечну потрошњу биће примењена блок тарифа, и потрошач, који је сваког месеца у зеленој или плавој зони, завршиће дубоко у црвеној зони у којој су киловати изузетно скупи, па ће му рачун бити астрономски. Такав један износ, који је резултат непоштене пословне праксе, био би избегнут да ЕПС у оваквој ситуацији поштује члан 91 Закона о заштити потрошача, и да издаје исправљене месечне рачуне за све неочитане месеце, на које равномерно расподели утрошене киловате. ЕПС-у се, међутим, више исплати да потрошача гурне у црвену зону преко једног рачуна за све те месеце, јер се тако неосновано обогаћује и остварује екстрапрофит.

јест дугова из неспецификованог периода који је дужи од обрачунског какав је установљен чланом 91 став 1 Закона о заштити потрошача. Намерно користимо множину, јер ЕПС-ов критеријум није фиксно месечно потраживање већ збир уплата које могу бити веће или мање од месечних потраживања, с обзиром да је потрошачу, кроз бланко елементе ЕПС-овог рачуна, омогућено да сам одреди колико ће новца уплатити на име утрошене електричне енергије.

Трећа ставка, тј ставка В јесте **„за уплату за електричну енергију“** и представља збир претходне две ставке (А+Б). Одштампана је подебљаним словима, чиме јој се даје крупнији значај у односу на претходне две ставке. Тим подебљањем се потрошачу сугерише да је *сума на коју се рачун односи управо та сума добијена сабирањем*, и сугерише му се да управо ту збирну суму унесе кад попуњава празна поља у доња два дела рачуна, тј „налог за уплату“ и „извештај о уплати“.

8.3. Полу-општа уплатница

Друге битне елементе горњег дела рачуна који су битни за причу о салдирању оставићемо за тренутак по страни, и осврнућемо се накратко на „налог за уплату“ и „извештај о уплати“. **Ова два доња дела рачуна за струју, исто као доњи делови некадашњих Инфостанових фактура, немају исте елементе као горњи део рачуна. Кад се посматрају заједно, та два доња дела рачуна за струју веома личе на општу уплатницу, с тим што су на њима све рубрике унапред попуњене изузев оне која се односи на износ, и коју ће потрошач сам да попуни.**

Унапред попуњене рубрике су: „уплатилац“ (име и презиме уплатиоца), „прималац“ (ЈП ЕПС Београд, 11000 Београд), „текући рачун примаоца“, „број модела“ и „шифра плаћања“, „шиф.ком“ тј шифра комитента и „позив на број (ЕД број)“. У рубрици сврха уплате одштампано је „уплата по рачуну“, а у рубрици „позив на број (ЕД број)“ јасно се види да **одштампани позив на број садржи у себи ЕД број корисника-потрошача, и да је увек исти од месеца до месеца**.

Већ из елемената ове полу-опште уплатнице видимо да ЕПС Београд даје све од себе да спречи потрошача да определи своје уплате. Потрошач не може да напише своју сврху уплате, а одштампани текст „уплата по рачуну“ није довољан да се уписани износ сматра јасно опредељеним, зато што ЕПС Београд у горњем делу рачуна истиче три врсте задужења и за уплату сугерише оно задужење које се односи на салдирани износ. Даље, исто као код Инфостана, **ЕПС Београд користи исти позив на број из месеца у месец (у који је укључен ЕД број корисника) обезбеђујући аутоматско раскњижавање потрошачевих уплата на најстарија неплаћена потраживања.**

Могућност опредељивања доводи се у питање и тиме што потрошач на сваком рачуну сам уписује суму коју ће да уплати. Он може у месец дана да изврши неколико мањих или већих уплата које се у збиру неће поклапати са износом месечног потраживања. Исто тако, може у месец дана да изврши једну уплату која ће бити мања или већа од износа месечног потраживања.

Поставља се питање шта је он тачно платио? Зашто му се допушта да уплаћује колико новца хоће ако ЕПС већ инсистира на дисциплини плаћања и плаћању оног што се потроши? Шта ће таквим плаћањем проузроковати? Какве ће бити импликације на акцизе и накнаде ако потрошач уплати мању суму од месечне? Шта ће се ту првенствено намирити – акцизе и накнаде или потрошња?

8.4. Улога датума доспелости

Вратимо се сада на податке са горњег дела рачуна. Рок за плаћање је наведен одмах испод уоквирене рубрике „Потрошња у обрачунском периоду“ за коју смо видели да за плаћање сугерише салдирани износ потраживања према потрошачу (из претходног месечног периода и дуговања из неспецификованог ранијег периода, дужег од обрачунског). То нам такође сугерише да се **рок за плаћање, тј датум доспелости, не односи на потраживање из месечног обрачунског периода већ се односи на салдирано потраживање.**

Ствари у том погледу постају недвосмислене кад се проуче информације у самом дну горњег дела рачуна. Оне су уоквирене у сивкастом правоугаонику и означене редним бројевима од један до пет. У ставци број један, потрошачу се поручује да уплатом салдираног износа до датума доспећа остварује попуст од 5 одсто за утрошену електричну енергију, а у ставци број два му се ставља у изглед зарачунавање законске затезне камате ако „дуг не измири“ до датума доспећа. Дуг је имплицитно онај салдирани.

8.5. Незаконита преклузија и квази-пренов

Најзанимљивија је ипак ставка број четири у којој се помиње „рок за приговор“ који износи „осам дана од дана пријема рачуна.“

За почетак, **и преклузивни рок и назив правног средства (приговор) незаконити су са аспекта Закона о заштити потрошача**. Подсетимо се још једном: Закон о заштити потрошача је кровни закон за потрошаче, гарантује им минимална права, не допушта ниједном другом закону или општем акту да им установи мања права. **У свом члану 56, Закон о заштити потрошача говори о рекламацији као правном средству којим потрошач код трговца оспорава, поред осталог, обрачунату цену услуге, не предвиђајући никакав рок за улагање рекламације[76].** Спорни рок је, пак, предвиђен чланом 65 став 4 Уредбе о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом, дакле подзаконским актом који не може имати јачу правну снагу од закона, без

[76] Да подсетимо, Инфостан је у априлу 2018. године мудро и разумно уклонио обавештење о преклузивном року за улагање рекламације – зато што су се тим роком умањивала права потрошача из члана 56. Ваља запазити да је Инфостан то урадио иако је незаконити преклузивни рок и даље предвиђен Одлуком о начину плаћања комуналних услуга на територији града Београда.

обзира што га је донела Влада Србије, на основу овлашћења из члана 214 став 1 тачка 15 Закона о енергетици[77].

Посебно је питање од ког тренутка би се рок за улагање рекламације[78] рачунао према потрошачу, с обзиром да се **рачуни не шаљу препорученом већ обичном поштом, па се не бележи службени моменат уручења пошиљке.** Да ли рок тече од тренутка кад је поштар убацио ковертирани рачун у сандуче или од тренутка кад га је потрошач пронашао у сандучету? Очигледно је да је ЕПС-у омогућен недопустив волунтаризам на штету потрошача.

Кључни проблем у вези са поменутим роком је оно што усамљени критичари ЕПС-овог салдо-система називају квази-преновом[79]. **Наиме, ако потрошач у року од осам дана не поднесе „приговор" тј ако пропусти да у том року рекламира предметни рачун, потрошач више неће моћи да га оспори – барем са становишта Уредбе о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом – јер је рок од осам дана преклузиван и његовим истеком губи се право на рекламирање износа из рачуна. На тај начин, потрошач фактички признаје салдирано потраживање, тј својим нечињењем (неподношењем приговора) пристаје да се старо потраживање замени салдираним потраживањем које је формирано на илегалан начин.** Тако

---

[77] Мора се скренути пажња на потенцијални покушај да се Законом о енергетици из 2014. умање права која потрошачи електричне енергије имају према Закону о заштити потрошача као кровном закону који им гарантује минимална права и не дозвољава другим прописима да та права умањују. Тако члан 207 Закона о енергетици у ставу 1 прокламује: „Крајњи купац ужива заштиту својих права у складу са овим законом, прописима донетим на основу овог закона, законом којим се уређује заштита потрошача и другим прописима", а у ставу 2 поставља себе изнад других закона: „Ако је овим законом уређено питање које је другим законом уређено на другачији начин, примењују се одредбе овог закона."

[78] Шта се дешава кад потрошач уложи рекламацију, нпр на пословично увећане зимске рачуне за струју који са разлогом изазивају гнев јавности? Пракса указује на системски неправилне одговоре на рекламације, али и на избегавање да се на рекламацију одговори. Уместо да се потрошачу, у складу са чланом 56 Закона о заштити потрошача, у року од осам дана пружи одговор у писаном или електронском облику да ли је његова рекламација основана или није и да му се објасни у чему је проблем, потрошачу се *приликом пријема рекламације* наведе да ће, ако је његова рекламација основана његов следећи рачун бити умањен, а ако рекламација није основана – износ на рачуну неће бити умањен. После таквог „одговора", један оштећени потрошач је поново добио напумпан рачун, што је имплицитно значило да његова рекламација није била основана. Написао је нову рекламацију, сада на нови рачун, али му овог пута није одговорено. Због тога је покренуо прекршајни поступак. Пошто се бројило водило на име покојне мајке оштећеног, ЕПС је на суду тврдио да оштећени, који је стан превео на своје име али не и електрично бројило, није купац у смислу Закона о енергетици, те стога не постоји обавеза да му се одговори на рекламацију. На питање судије зашто је на прву рекламацију оштећеног одговорио а на другу није, ЕПС је одговорио да први пут „није знао" за чињеницу да оштећени није купац. Судија је потом, због недостатка доказа, ослободио ЕПС и директора ЕПС-а одговорности за прекршај, сматрајући да ЕПС није имао обавезу да одговори оштећеном на рекламацију јер оштећени „није евидентиран као крајњи купац". Захваљујући томе што судија није оштећеног сматрао потрошачем, тј није знао дефиницију потрошача која је шира од појма купац, пресудом (Прекршајни суд у Београду 62 П 104186/17 од 23.11.2018) је створена апсурдна правна ситуација у којој само мртво лице, тј оставилац, може да уложи рекламацију поводом услуге коју користи његов живи, па још укњижени наследник. Поступак по жалби се завршио застаревањем предмета.

[79] Ненад Јевтић, „Рачун за утрошену електричну енергију као веродостојна исправа подобна за извршење" (pravniportal.com).

застарелост никада не може да наступи (осим ако потрошач не престане да плаћа струју у наредних годину дана а ЕПС пропусти да га у том периоду утужи) јер су, на основу прећутног признања потрошача, потраживање за обрачунски период и претходна неспецификована потраживања постали збирно ново потраживање које ће доспети на наплату са наредним датумом доспећа. А датум доспећа на ЕПС-овом рачуну, како смо видели, није везан за месечно потраживање већ за салдирано потраживање.

Како је правна наука разложно приметила[80], оваква примена преклузије потпуно незаконито доводи до неке врсте пренова (новације), тј. замене старе облигације новом облигацијом. Пренов је незаконит зато што нема јасно испољене воље и изричите сагласности друге стране уговорнице (потрошача) да ранија обавеза престане и настане нова обавеза (члан 350 Закона о облигационим односима), па се поставља питање да ли се рачун за утрошену електричну енергију – чија је садржина формирана на основу оваквих марифетлука и чија је сама форма проблематична – може сматрати веродостојном исправом и исправом подобном за извршење[81]. А видели смо да ни ЕПС-ов рачун нити салдирање које се спроводи преко њега нису у складу са Законом о заштити потрошача и Законом о облигационим односима. Исто тако нису у складу са Законом о порезу на додату вредност, зато што рачун за струју, иако се издаје периодично, у суштини није периодичан рачун већ се односи на салдирано потраживање које је настало у једном неодређеном и неограниченом временском периоду.

8.6. Предлози за извршење

У пракси Ефективе није било случајева поводом ЕПС-овог модела салдирања који су добили судски епилог. Могућ одговор крије се у чињеници да ЕПС нема потребу да утужује потрошаче, јер на располагању има могућност да им искључи струју, и да на тај начин „утера“ дуг. Још један могућ одговор је то што ЕПС више не допушта нагомилавање дугова, и што се грађани заиста труде да плаћају рачуне на време. Подаци београдских основних судова за 2018. и 2019. годину показују сразмерно мањи удео решених ЕПС-ових предмета у односу на предмете Инфостана. Нпр, пред Првим основним судом у 2018. години решено је 69 ЕПС-ових предмета а Инфостанових 857. У 2019. години, решено је 209 ЕПС-ових предмета а Инфостанових 1400. Пред Другим основним судом није решен ниједан ЕПС-ов предмет ни у 2018. ни у 2019. години. Пред Вишим судом у Београду у 2018. години решено је 74 Инфостанових и 12 ЕПС-ових предмета а у 2019. години 214 Инфостанових и 67 ЕПС-ових предмета.

---

80 Ibid.

81 Како Ненад Јевтић примећује у тексту „Рачун за утрошену електричну енергију као веродостојна исправа подобна за извршење“ (pravniportal.com), чак иако се извршења потраживања накнаде за утрошену електричну енергију врше на основу извода из пословних књига, у те изводе улазе износи дуговања чији су основ незаконити рачуни.

Последњих месеци пред увођење ванредног стања у земљи због пандемије коронавируса COVID-19 (март – мај 2020.) примећено је да ЕПС Београд у неким деловима Београда (нпр Раковица) утужује потрошаче чим њихов салдирани дуг пређе износ од 10.000 динара – дакле не посеже ни за опоменом пред ускраћивање услуге ни за „маказама“ већ за принудном наплатом преко јавних извршитеља. Потрошачу се упућује **опомена пред утужење која је неспецификована и гласи на салдирани износ** јер је управо салдирани износ потрошач „признао“ и претворио га у тобож „нову облигацију“ тиме што није уложио „приговор“ на последњи рачун.

Извод из пословних књига који ЕПС шаље извршитељима уз предлог за извршење је, међутим, спецификован по месецима, а потраживање за сваки месец је раздвојено на дуговања по основу потрошње и на дуговања по основу разних накнада и такси које се наплаћују преко ЕПС-ових рачуна. Међутим, свака од ових ставки има приказ промене стања услед раскњижавања, који делује збуњујуће попут већ чувених Инфостанових извода из потрошачких уплата, па се и са овог аспекта поставља питање може ли се такав један извод из пословних књига сматрати веродостојном исправом[82].

[82] Како ствари стоје према Закону о извршењу и обезбеђењу, веродостојна исправа је због примене начела формалног легалитета заштићена од испитивања законитости. Извод из пословних књига и рачун су сами по себи законити тиме што су уврштен у списак исправа којима овај закон признаје својство веродостојне исправе у посебном поступку за намирење потраживања из комуналних и сродних делатности. Не помаже ни то што извод из пословних књига није законом подробније регулисан, али ни то што рачун није неминовно везан за прописе о заштити потрошача. Остаје нада да ће нека будућа промена регулативе извршног поступка уважити специфичности материје заштите потрошача услуга од општег економског интереса.

Случај 2:

Наплата фиксног дела цене грејања искљученим потрошачима у Панчеву и њихово закључавање у уговорном односу са топланом (ЈКП Грејање)

9. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

9.1. Грејање без грејања

Јавно комунално предузеће (ЈКП) Грејање из Панчева (у даљем тексту: Топлана), на основу Одлуке скупштине локалне самоуправе о условима и начину снабдевања купаца топлотном енергијом (у даљем тексту: Одлука), испоручује потрошачима месечне рачуне са захтевом за плаћање услуге даљинског грејања, што укључује и потрошаче који услугу не примају, јер су искључени са система[83], а међу њима су и они кроз чије станове не пролазе никакве инсталације ка другим становима. Сви они из месеца у месец бивају задужени на име тзв фиксног дела цене за услугу који износи 31,01 динар по квадратном метру.

Разложно сматрајући да су потраживања из рачуна неоснована с обзиром да се услуге не пружају, ови потрошачи одбијају да их плате. Топлана због тога на сваких шест месеци, као аутомат, покреће поступак принудне наплате, позивајући се на градску Одлуку која од 2010. године структурира цену грејања на тзв варијабилни и фиксни део и везује је за испоручену топлотну енергију. Последња верзија Одлуке (донета 2015. године) у члановима 67 став 4 и 87 став 2 налаже плаћање фиксног дела цене услуге и оним потрошачима који су искључени са система по било ком основу.

[83] Кад овде кажемо *искључење*, говоримо о фактичком искључењу, и уопште се не упуштамо у правне квалификације искључења према одредбама Одлуке скупштине Панчева. Дакле, не бавимо се тиме ко је искључење иницирао и да ли га локална самоуправа подводи под обуставу испоруке због неплаћања или под искључење по захтеву из корисника услуге (термини из Одлуке), или под „привремено“ односно „трајно искључење“ (термини из пресуда који немају основ ни у Одлуци ни у законима).

Шта каже Закон о заштити потрошача као системски, кровни закон који потрошачима гарантује неотуђива минимална права, има предност над Законом о облигационим односима и секторским законима попут Закона о комуналним делатностима и Закона о енергетици, и садржи читаво једно поглавље посвећено услугама од општег економског интереса, укључујући даљинско грејање?

Члан 91 Закона о заштити потрошача који се односи на спецификацију рачуна за услуге од општег економског интереса, искључиво говори о рачунима за *пружене* услуге. Како је по члану 53 Одлуке изричито наведено да се „тарифним системом уређују елементи за обрачун и начин обрачуна топлотне енергије купцима, као и елементи за обрачун и начин обрачуна *извршених* услуга за потребе купца“, а да „тарифни елементи за обрачун топлотне енергије и *услуга* садрже фиксне и варијабилне трошкове пословања“, јасно је да су и фиксни и варијабилни део у функцији услуге, и то извршене, тј пружене услуге грејања. **Свака наплата фиксног дела цене и издавање рачуна у сврху његове наплате у ситуацији када се услуга не пружа – у најмању руку онда кад је потрошач раскинуо уговор, кад је на свој захтев искључен са топловодне мреже или кад му је због неплаћања услуга обустављена, па то стање траје неко дуже време – недвосмислено је илегална** са становишта члана 91 овог закона, али и са становишта члана 359 Закона о енергетици који говори о *испорученој топлотној енергији*, са становишта члана 19 Закона о комуналним делатностима који говори о *извршеној комуналној услузи*, и са становишта чланова 15 и 122 Закона о облигационим односима који се односе на *начело једнакости узајамних давања*. Са њима су, дакле, оба горепоменута члана Одлуке у колизији. А та два члана Одлуке су, пак, у колизији са другим члановима Одлуке у којима се фиксни и варијабилни део експлицитно везују за услугу односно *извршену* услугу (члан 53 став 1, 2 и 4, чланови 54, 55 и 56).

Даље, како је трговац, који нуди или оглашава вршење услуге топлотном енергијом дужан да у понуди или огласу јасно истакне *јединичну цену потрошене* топлотне енергије а у рачуну за пружене услуге наведе елементе који потрошачу омогућавају да *проверава и пратити износ свог задужења и да остварује увид у текућу потрошњу ради провере укупне потрошње према пруженом квалитету услуге*, **наплата фиксног дела цене за непружену услугу у горенаведеном смислу илегална је и са становишта члана 8 став 1 тачка 1 и члана 91 став 2 Закона о заштити потрошача који указују на то да се цена услуге формира према оствареној и *измереној* потрошњи а не према паушално или одокативно обрачунатој потрошњи.**

Поврх свега, према члану 87 Закона о заштити потрошача и члановима 360 и 429 Закона о енергетици, однос корисника услуге-потрошача и пружаоца услуге даљинског грејања регулише се појединачним писаним уговором. Након прелазног периода од две године од ступања на снагу Закона о енергетици из 2014. као закона *lex specialis* и *lex posteriori*[84], тај однос се једино и

[84] Ради се о правилу још из доба римског права да специјални односно касније донети закон дерогира основни односно раније донети закон. Дакле, нема више говора о примени правила из члана 13 Закона о комуналним делатностима да скупштина јединице локалне самоуправе

може регулисати уговором, при чему је законски терет обавезе закључивања уговора на страни пружаоца услуге, тј Топлане (она је прекршајно одговорна ако уговор не закључи), док корисник-потрошач има право али не и обавезу да уговор закључи, у складу са начелом аутономије воље из Закона о облигационим односима, и никакав га монополиста не може натерати на то. **Укратко, ако нема уговора нема ни услуге нити њене наплате, а ниједан трговац, па ни онај са монополским положајем на тржишту не може натеривати потрошача да се греје на начин који тај трговац има у понуди ако потрошачу тај начин грејања не одговара зато што се греје на неки други начин, нпр на струју, на гас, на угаљ, или на соларне панеле, или зато што уопште неће да се греје, што је такође његово суверено право.** Свако *натеривање* потрошача да користи услугу коју он неће, па још и да плаћа ту услугу онда кад је не прима, представља насртљиву пословну праксу са становишта члана 22 Закона о заштити потрошача, а такође је ваља посматрати са становишта злоупотребе права, кршења начела савесности и поштења и кршења начела једнаких вредности узајамних давања из Закона о облигационим односима.

У том и још неким својим аспектима, Одлука града Панчева не само што потрошачима умањује и ускраћује права која су им системским Законом о заштити потрошача гарантована као минимална и неотуђива, него та права додатно умањује кроз своје честе измене и допуне, што нарочито погађа искључене обвезнике фиксног дела цене као једног, да га тако назовемо, *квазиреалног терета* који се у суштини плаћа због пуке чињенице да потрошач у свом стану има грејне инсталације па испада да је самим тим дужан да *издржава* Топлану, плаћајући све њене наводно оправдане трошкове пословања укључујући нематеријалне трошкове, невезано за то да ли потрошач од Топлане добија или не добија услугу, да ли поменути трошкови по својој природи имају везе са пружањем услуге и да ли су, када се тарифирају, ти трошкови пропорционални (не)пруженој услузи. Одлука је такође у крупној супротности са Законом о облигационим односима, који је у „ексклузивном“ домену пружања комуналних услуга готово подједнако непопуларан код трговаца као Закон о заштити потрошача, па и Закон о енергетици. Поред тога, Одлука садржи и неколико међусобно противуречних[85], неправичних па и неуставних одредби[86].

може да одлучи да ли ће се уговорни однос пружаоца и корисника услуге регулисати појединачним писаним уговором или неће. Дерогирали су га и Закон о енергетици и Закон о заштити потрошача. Још само да ова чињеница буде препозната на судовима.

[85] Члан 67 став 4 и члан 87 став 2 Одлуке који намећу обавезу плаћања фиксног дела цене свим искљученим купцима даљинског грејања у колизији су са четири члана Одлуке у којима се фиксни и варијабилни део експлицитно везују за услугу (члан 53 став 1, 2 и 4, чланови 54, 55 и 56).

[86] Одлука је више пута била предмет неуспелих иницијатива за оцену уставности од стране потрошача. Једна иницијатива је у току, и односи се на споменути члан 87 став 2 зато што се њиме, по мишљењу иницијатора, установљава ретроактивност његове примене. Вреди истаћи да је Уставни суд Србије пресудом Иуо-149/2011 од 14. 2. 2013. године, због неуставности и незаконитости поништио једну одредбу раније важеће Одлуке због тога што су се у њој, применом различитих а недефинисаних корективних фактора за израчунавање коначне цене топлотне енергије, стављали у различит, па тиме и у неравноправан положај власници радно-пословних простора и објеката и објеката у изградњи у односу на власнике стамбених простора.

9.2. Поступање судова у Панчеву и одлука Уставног суда Србије из 2013. године

Сва та сазнања нису ни од какве помоћи на суду, који би искљученим потрошачима[87] требало да буде последња одбрана од монополистичког безакоња и злоупотребе права од стране топлана, и који је бројним потрошачима у суседној Хрватској – чланици Европске уније и бившој југословенској републици са сличним прописима као Србија – донео слободу од нежељеног уговорног односа са топланама. Уколико искључени панчевачки потрошачи уложе приговор на решење о извршењу, што чине редовно – јер су непоколебљиво уверени да су закони као акти јаче правне снаге на њиховој страни, и да никакво плаћање *ӣрејања без ӣрејања* не долази у обзир – они излазе пред Основни суд у Панчеву где редовно губе спор, а жалбе Вишем суду у Панчеву су узалудне чак и у ретким ситуацијама кад Основни суд пресуди у њихову корист.

Ситуација није увек била таква. Додуше, не може се рећи ни да је генерално била позитивна за потрошаче, али је факат да је у периоду од 2007. до 2015. а нарочито у 2015. години донето неколико првостепених и правноснажних судских одлука у корист искључених потрошача. У једној таквој пресуди коју је 2010. године донео Виши суд у Панчеву[88], и која је привукла солидну медијску пажњу[89], зато што је потрошач био материјално угрожен и безуспешно је тражио престанак уговорног односа са Топланом како више не би морао да плаћа услугу, констатовано је да „тужилац не може и нема право и овлашћење да силом намеће другом његове услуге грејања јер је испорука топлотне енергије законска обавеза тужиоца али коришћење топлотне енергије није законска обавеза тужене већ је то право тужене а не временски неограничена обавеза да користи топлотну енергију коју испоручује тужилачко предузеће“[90] Оваква одлука, коју је потписала председница судског већа Славица Максић, на трагу је судске праксе Вишег привредног суда[91].

Међутим, Топлана се на ту и још неке правноснажне одлуке није обазирала и настављала је да утужује, остварујући, нажалост, успехе на суду. Није је зауставила ни пресуда Вишег суда у Панчеву из 2015. године (председник већа Владислава Сајков Барој)[92] којом је потврђен став Основног суда у Панчеву да је наплатом фиксног дела цене потрошачу, којем је услуга обустављена још 2000. године, прекршено начело једнакости узајамних давања из чланова 15 и 122 Закона о облигационим односима.

---

87 Израз „искључени потрошач“ овде се користи и за потрошаче који су, после испуњавања техничко-технолошких услова, искључени са топловодне мреже и за потрошаче којима је формално због неплаћања обустављена услуга.

88 Виши суд у Панчеву 1-ГЖ бр 810/10 од 25.06.2010. (п.в.с. Славица Максић, с. Светлана Лазаревић, с. Ондреја Сахтер)

89 http://www.politika.rs/sr/clanak/147093/Sud-ne-priznaje-grejanje-kroz-zidove#!

90 Виши суд у Панчеву 1-ГЖ бр 810/10 од 25.06.2010. (п.в.с. Славица Максић, с. Светлана Лазаревић, с. Ондреја Сахтер)

91 Видети пресуду Вишег привредног суда, Пж 3428/99 од 16.12.1999. године – Судска пракса привредних судова, Билтен бр 1/2000 – стр 45.

92 Виши суд у Панчеву, 2ГЖ 102/15 од 31.03.2015. (п.в.с. Владислава Сајков Барој, с. Славица Максић, с. Весна Вуковић)

Судске победе Топлане постале су правило од 2016. године[93], а један од *могућих* разлога таквог стања је то што је Топлана уз своје поднеске и жалбе почела да прилаже једну врло спорну **одлуку Уставног суда Србије из 2013. године** која је донета у вези са искључивањем са система даљинског грејања у Великој Плани[94] и у вези са „законитошћу обавезе потрошача који користи заједничке инсталације у дистрибуцији топлотне енергије да (на основу општег акта скупштине општине Велика Плана) плаћа 30 одсто цене по којој се топлотна енергија испоручује тарифним потрошачима, иако није закључио уговор о њеној испоруци већ се писмено изјаснио да не жели да користи ову енергију, односно иако му је обустављена даља испорука топлотне енергије.“ Иницијатива за оцену уставности и законитости два члана поменутог општег акта је одбачена, а Топлана је очигледно сматрала да дотична одлука потврђује њено право на наплату фиксног дела цене грејања независно од пружања услуге. У њој је Уставни суд изнео став да је „утврђивање одговарајуће обавезе власницима ових (искључених) станова саставни део законом утврђеног овлашћења јединице локалне самоуправе да својим актом уређује права и обавезе даваоца и корисника наведене комуналне услуге (...) а имајући у виду да због техничких својстава система испоруке топлотне енергије пружалац услуге није у могућности да у потпуности обустави услугу грејања и потрошачима који су се определили да је не користе, односно којима је ова услуга обустављена и да на тај начин и станови ових лица преко заједнички уграђених инсталација примају одређену количину топлотне енергије“. У вези са висином оспорене накнаде од 30 одсто цене, Уставни суд је навео да „није надлежан, у смислу одредаба члана 167 Устава, да цени оправданост и целисходност оспореног решења (...) односно да ли прописани проценат предвиђен оспореном Одлуком одражава реалну вредност трошкова топлотне енергије која се, због техничко-технолошког јединства система, и даље пружа кориснику у одређеном обиму“.

Чињеница је да овакав став и одлука Уставног суда постоје, као што постоје и неке друге проблематичне одлуке Уставног суда које су на голему штету потрошача услуга од општег економског интереса а иду у корист пружалаца услуга-монополиста[95]. Чињеница је да ово није био први пут да се, суочен са питањем

---

[93] Ова непобедивост се види из судских пресуда које су обрађене за потребе ове студије, а такође се види из статистике решених предмета у 2018. и 2019. години коју су Основни и Виши суд у Панчеву послали удружењу Ефектива на основу захтева за достављање информација од јавног значаја.

[94] Уставни суд ИУо-430/2012 од 11.04.2013.

[95] Нпр одлука Уставног суда Србије ИУо 354/213 од 19.04.2016. којом се оставља на снази злогласни члан 62 став 6 Уредбе о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом а који гласи: „Уколико нови власник поднесе доказе о промени власништва на објекту и доказ о измирењу рачуна на име обавеза до дана очитавања стања на бројилу електричне енергије, може да закључи уговор о продаји и уговор о приступу систему“. Тим чланом се *дуг за струју везује за некретнину а не, како би морало да буде, за дужника*. Уставни суд је спорну одредбу више пута одржао на снази, позивајући се на то да је она у складу са чланом 452 Закона о облигационим односима који се односи на приступање дугу у случају примања неке имовинске целине, а др Ненад Тешић, доцент Правног факултета Универзитета у Београду у свом раду „О 'изузетности' дуга за струју“ (*Harmonius*, 2016, стр 293-319) детаљно, аргументовано и немилосрдно показује зашто резоновање Уставног суда није правно утемељено, зашто се члан 452 Закона о облигационим односима *уопште не односи на предметну ситуацију*, и зашто је члан 62 став 6 Уредбе о условима испоруке и снабдевању електричном

висине и законитости накнаде коју плаћају искључени потрошачи, Уставни суд од тог питања оградио тврдећи да оно потпада под питање *целисходности* (за које он није надлежан) – одајући утисак да му је свеједно да ли речена накнада износи 15, 30, 50, 100 или можда 120 одсто од цене грејања, у ситуацији када се по четири закона које смо набројали никаква накнада ту не може наплатити јер се потрошачу не пружа никаква услуга[96]. Такође је чињеница да се у реченој одлуци из 2013. године реч *потрошач* помиње 54 пута али се нигде не помиње уставна обавеза државе (што укључује и Уставни суд као део судске гране државне власти) да штити те исте потрошаче и да не допушта нечасне радње на тржишту против потрошача. Не помиње се ни тада важећи Закон о заштити потрошача (2010), ни имплементиране, за Србију правно обавезујуће европске директиве у вези са заштитом потрошача, ни примена начела и општих правила уговорног права из Закона о облигационим односима укључујући начело једнаке вредности узајамних давања, нити се узимају у обзир постојање и интереси оних потрошача кроз чије станове *не* пролазе заједничке инсталације укључујући потрошаче који живе у поткровљима стамбених зграда и који су физичким одсецањем од заједничких инсталација потпуно лишени довода топлотне енергије. Не узима се у обзир ни забрана установљавања права и обавеза којима се ствара и искоришћава монополски положај на тржишту на коју се иницијатор позвао. Веома је важно приметити и да се **садржина општег акта општине Велика Плана којег је Уставни суд ценио не поклапа са садржином кореспондирајућег акта панчевачке локалне самоуправе, па се поставља питање примене речене одлуке Уставног суда на ситуацију у Панчеву** и зашто су је панчевачке судије узимале у обзир при доношењу пресуда. Поврх тога, домашај ове и неких ранијих сличних одлука Уставног суда је временски ограничен, тј не иде даље од септембра 2014. године када је на снагу ступио важећи Закон о заштити потрошача као кровни, системски закон, створивши нову правну ситуацију која и дефинитивно не одговара оној коју је Уставни суд описао у поменутој одлуци и у неким својим ранијим одлукама – не баш потпуно и не баш тачно[97]. Укратко, одлука Уставног суда у вези са даљинским грејањем у Великој Плани је не само заснована на паушалним оценама и погрешној примени материјалног права већ је и суштински депласирана, а била

енергијом (1) *неуставан* са становишта начела забране искоришћавања монополског положаја, начела равноправности свих облика својине, и заједмчене заштите потрошача, али и (2) *незаконит* са становишта Закона о облигационим односима, Закона о основама својинскоправних односа, Закона о наслеђивању, Закона о пореском поступку и пореској администрацији, Закона о стечају и Закона о заштити потрошача.

[96] Овај истраживач је имао увид у три такве одлуке које се тичу потрошача у Панчеву, и оне носе заводне бројеве ИУ-11/2003 од 22.01.2004, ИУ-365/2005 од 27.02.2009 и Уж 483/2015 од 12.02.2016.

[97] Овакве одлуке Уставног суда делом су последица тога што је први српски Закон о заштити потрошача (2005) себе дефинисао као специјални закон у односу на Закон о облигационим односима, на који су се секторски закони ослањали, и што је други српски Закон о заштити потрошача (2010), упркос гарантовању *минималних потрошачких права*, пропустио да *јасно прецизира* свој положај у односу на Закон о облигационим односима и на секторске законе. Последица су бројне колизионе норме и нетачно тумачење да је Закон о заштити потрошача и даље *lex specialis* у односу на Закон о облигационим односима, и да се одредбе секторских закона и даље равнају према Закону о облигационим односима који не познаје термин *потрошач* већ регулише права и обавезе *купаца*. Детаљније о томе у монографији Др Дениса Перинчића *Провизоријум правне заштите потрошача* (Задужбина Андрејевић, 2019, стр 28 и 60).

је то и 2016. године када је Виши суд у Панчеву почео да је узима у обзир као доказ да се „у судској пракси већ искристалисало питање плаћања фиксних трошкова цене грејања“[98] а Основни суд у Панчеву почео да је цитира у својим пресудама на штету искључених потрошача[99].

9.3. Испитани случајеви

Овај истраживач је стекао темељан увид у случајеве пет искључених потрошача из Панчева, што укључује 44 пресуде Основног и Вишег суда у Панчеву, као и четири одлуке Уставног суда Србије, све из периода од 2006. до 2020. године.

Неки од ових потрошача су искључени јер су престали да плаћају рачуне услед незадовољства квалитетом грејања или услед немогућности да плаћају ту нимало јефтину услугу (чија би цена и по Закону о заштити потрошача и по Закону о комуналним делатностима морала да буде *приступачна*), нарочито у ситуацији кад су изгубили посао. Други су искључени по сопственом захтеву, јер грејање више нису могли да плаћају, опет због смањених примања. Таквих потрошача није мало у осиромашеној Србији. Према подацима Заштитника грађана Аутономне покрајине Војводине који обухватају грејне сезоне од 2011. до 2014. године, вршиоцима делатности снабдевања топлотном енергијом у 18 градова и општина на територији Војводине поднето је 2.067 захтева за искључење односно отказ уговора, од којих је чак 1.132 одбијено.[100]

Оно што је заједничко за свих пет потрошача топлотне енергије који су обухваћени овом студијом јесте то што живе у зградама и што Топлана и судови не третирају њихова вишегодишња искључења као трајна, већ као стање привремене обуставе услуге због неплаћања. А сви ти потрошачи су давно остали без услуге, након што су поднели захтеве за искључење у писаном или усменом облику управо зато да више не би имали новчаних обавеза према Топлани, с тим што је Топлана целу ситуацију подвела под обуставу. Разлог због којих су ови потрошачи тражили искључење је или незадовољство квалитетом услуге или немогућност даљег плаћања услуге услед западања у сиромаштво.

За двоје од петоро потрошача, на које се односи лавовски део пресуда из овог истраживања, заједничко је то што они грејање, по остваренom физичком одвајању од мреже, *не примају ни преко топловодних инсталација-цеви које по вертикалама иду ка другим становима*. Један од то двоје нема никакав контакт са тим цевима зато што оне и не пролазе кроз његов стан већ иду кроз заједничке делове зграде, тј кроз ходнике[101]. Други од то двоје[102] живи у поткровљу своје зграде, тј налази се на самом крају ових цеви, које су пре уласка у његов стан исечене на основу одлуке о искључењу, па кроз цев навише више не

---

98 Виши суд у Панчеву, ЗГЖ 875/15 од 23.02.2016. (п.в.с. Весна Вуковић, с. Славица Максић, с. Олга Буквић)

99 Нпр Основни суд у Панчеву 14П 1197/16 од 06.04.2017. (с. Маријана Трифу)

100 https://www.021.rs/story/Info/Vojvodina/97257/Sve-cesci-zahtevi-za-skidanje-sa-grejanja.html

101 Испред сваког стана на ходнику налази се вентил чијим се завртањем изолује стан од остатка система. Овакав систем топловодних инсталација назива се једноцевни.

102 Касније је стан добио сувласника, па су оба сувласника утуживана.

пролази топлота. Самим тим, нема никаквог рационалног ни законског основа да се наплаћује потрошња у било ком обиму, у било ком проценту од било чега – шта год да пише у фамозној Одлуци која се на Основном и Вишем суду у Панчеву схвата безмало као свето писмо. Оба потрошача на својој страни имају правноснажне пресуде у своју корист (обе из 2015. године), на које се не осврћу ни Топлана ни судови[103].

Агоније поменуте групе потрошача са немилосрдним утужењима, узалудним приговорима и жалбама и скупом принудном наплатом трају више од једне деценије, трагично се одражавајући на њихове новчанике а неминовно и на њихово здравље. Ако знамо да Топлана утужује на сваких шест месеци, неминовно добијамо рачуницу да је сваки од ових потрошача у 10 година утужен 20 пута.

У једном од ових случајева, услуга грејања се не пружа а накнада за непостојећу услугу се принудно наплаћује пуне две деценије, иако потрошач има правноснажну пресуду којом је утврђено да је његов уговорни однос са Топланом раскинут још 2000. године и да није дужан да плаћа цену за услугу која му се не пружа[104]. Укупни судски трошкови за две деценије парничења прелазе, према његовој грубој процени, 800.000 динара, и потрошач је за њихово покривање морао више пута да узима кредит.

Са аспекта уговорног права, четворо од петоро потрошача – један је, нажалост, преминуо – могли би спас од свог ужасног положаја да нађу у отказу уговорног односа са Топланом, пошто би отказ морао са собом да носи и престанак обавезе плаћања фиксног дела цене услуге. И таква ситуација дефинитивно постоји кад уговор откаже власник издвојеног, самодовољног стамбеног објекта који је прикључен на сопствену подстаницу. Он може да бира хоће ли или неће да плаћа фиксни део по искључењу са система и отказу уговорног односа. У зависности од његовог избора, евентуално поновно прикључење на мрежу ће га коштати више (ако неће да плаћа фиксни део) односно мање (ако хоће да плаћа фиксни део).

Правила, међутим, нису иста кад отказ даје власник стана у заједничкој згради. Он је, како ћемо видети, фундаментално дискриминисан јер је, за разлику од власника куће, *за Топлану везан практично доживотно, тј доклегод не отуђи стан*, тим пре што Одлуком није регулисана ситуација, позната из града Ниша, да се читаве зграде искључују са грејања и да њихови станари после колективног искључења немају обавезу да плаћају фиксни део. На основу низа пресуда Основног и Вишег суда у Панчеву може се стећи утисак да таква ситуација постоји и у овом граду, што једноставно није тачно, па се поставља питање да ли један део панчевачких судија уопште чита шта пише у Одлуци коју је донела Скупштина града Панчева или просто преписује исту неистину, формирану на основу исказа представника Топлане којима се, што се види из пресуда, поклања апсолутно поверење.

---

[103] Потрошач кроз чији стан не пролазе заједничке грејне инсталације (због једноцевног система дистрибуције топлотне енергије) на својој страни има правноснажну пресуду Вишег суда у Панчеву (2ГЖ бр 102/15 од 31.03.2015), док потрошач који живи у поткровљу неокружен другим становима на својој страни има пресуду Основног суда у Панчеву која је постала правноснажна јер се Топлана на њу није жалила.

[104] Виши суд у Панчеву, 2ГЖ бр. 102/15 од 31.03.2015. (п.в.с. Владислава Сајков Бароj, с. Славица Максић, с. Весна Вуковић)

10. УГОВОРНИ ОДНОС ПОТРОШАЧА СА ТОПЛАНОМ

10.1. Закључење уговора – по законима и Одлуци града Панчева

Уговорни однос између крајњег купца услуге грејања и њеног пружаоца врло је специфичан и скројен је у корист пружаоца услуге, а права потрошача су изузетно сужена у односу на права која им гарантује Закон о заштити потрошача, али и у односу на права која им гарантује Закон о облигационим односима, па и Закон о комуналним делатностима из 2011. године.

Уговорни однос са Топланом групе потрошача из ове студије, као и огромне већине купаца топлотне енергије из Панчева, није установљен писаним уговором већ пуком чињеницом да су они у неком тренутку почели да примају услугу. Такво, *ex lege* установљење односа је деценијама било законско правило, и не би требало да више постоји откако су 2014. године и Закон о енергетици и Закон о заштити потрошача увели обавезу закључења писаног уговора између пружаоца и корисника услуге. Како законодавац није ускладио прописе нити показује намеру да то учини, *ex lege* установљење односа, иако од 2016. године дерогирано, наставља да постоји на основу спорног члана 13 важећег Закона о комуналним делатностима. У ставу 1 тог члана, Скупштини јединице локалне самоуправе је поверено да својим одлукама поред осталог пропише „општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника услуга на својој територији, укључујући и начин плаћања цене комуналне услуге“. Ставом 5 је предвиђено да се таква одлука „непосредно примењује на све уговорне односе вршилаца комуналне делатности са корисницима комуналних услуга као општи услови пословања“, а ставом 6 да „уколико одлуком скупштине јединице локалне самоуправе о обављању комуналне делатности није предвиђено закључење појединачних уговора између вршиоца и корисника комуналних услуга, сматра се да је уговорни однос о пружању комуналне услуге настао започињањем коришћења комуналне услуге, односно почетком пружања комуналне услуге у складу са прописима којима се ближе уређује обављање те комуналне делатности.“ Као што смо рекли у Општем делу, оваквом законском формулацијом не искључује се примена Закона о облигационим односима, у смислу да би локална самоуправа могла подзаконским актима да уреди уговорни однос супротно општим правилима уговорног права која су садржана у том системском закону.

Одлука града Панчева је пре последњих измена била на линији *ex lege* установљења уговорног односа између пружаоца и купца комуналне услуге. Наоко, те измене су је ускладиле са члановима 429 и 360 Закона о енергетици и чланом 87 Закона о заштити потрошача, па став 1 члана 33 важеће Одлуке из 2015. године гласи да се „уговор о продаји топлотне енергије између енергетског субјекта и купца закључује у писаној форми“. Али док Закон о енергетици имплицира поштовање законописца за начело слободе уговарања из Закона о облигационим односима јер, са једне стране, говори о *дужности* обе стране да закључе уговор у року од две године (члан 429) а са друге стране само енергетског субјекта (пружаоца услуге) прекршајно кажњава ако такав уговор не закључи (члан 390 став 1 тачка 9), панчевачка Одлука јасно кажњава купца (потрошача) ако уговор не буде закључен, мада тај чин не назива казном: према ставу 3 члана 33 Одлуке, уколико купац одбије склапање писаног уговора о продаји топлотне енергије, енергетски субјекат није дужан да је испоручује. Када се сагледају остале одредбе, јасно је да уговорни однос у том случају неће престати – а морао би да престане, јер га једна страна неће – већ ће *услуга бити обустављена па ће потрошач морати да плаћа фиксни део цене*. А када се погледа став 2 члана 33, јасно је да је изричито позивање Одлуке на Закон о енергетици из 2014. године пуко замазивање очију: реченица „уколико уговор о продаји топлотне енергије није склопљен у писаној форми, сматра се да је уговорни однос између енергетског субјекта и купца настао са даном испоруке топлотне енергије купцу“ поручује да је Одлука и даље „на линији“ дерогираног члана 13 Закона о комуналним делатностима који скупштини јединице локалне самоуправе даје право да бира да ли ће предвидети да тај однос настаје *ex lege* или закључењем појединачног писаног уговора.

Чланом 88 Одлуке из 2015. натерују се *сви* купци без уговора да закључе уговоре у року од *годину дана* од њеног ступања на снагу – што је супротно начелу аутономије воље из Закона о облигационим односима – а купцима који већ имају закључен уговор са Топланом поручује се да њихови уговори важе до склапања новог уговора (по условима из Одлуке из 2015), а најкасније до истека две године од ступања Одлуке на снагу (дакле, 2017. године).

Како се из приложеног види, не само што је *за купце без уговора установљен краћи рок од законског да склопе писани уговор са Топланом*, већ се купцима који имају закључен уговор намеће рок од две године да закључе *нови уговор под новим условима*. Дакле, и једни и други могу остати без услуге ако уговор не закључе у овим роковима, а обавеза закључивања уговора односи се и на купце који су искључени са мреже.

Овом истраживачу није познато да ли је по овом основу било коме обустављена услуга, али му је познато из јавних извора да је Топлана у новембру 2016. године најавила слање уговора на 12.000 кућних адреса својих корисника[105]. Испитани потрошачи тврде да их нису добили, а председник панчевачког удружења грађана Спас Богица Стакић вратио је свој примерак Топлани уз гомилу примедби на уговорне одредбе. Никада није добио нови уговор, а услуга му није ускраћена.

Унапред припремљен и одштампан **текст уговора** који је 2016. и 2017. године понуђен Стакићу и другим панчевачким купцима топлотне енергије на

[105] http://pancevo.mojkraj.rs/vesti/drustvo/item/3946-jkp-grejanje-dostavlja-ugovore-na-kucnu-adresu

потписивање пун је проблематичних клаузула, а овде ћемо се бавити само оним у којима Топлана „солира“ у односу на ионако проблематичан легални оквир из Одлуке.

У члану 1 Уговора констатује се да уговорне стране имају обавезу његовог закључења у складу са Законом о енергетици. У ништавом ставу 2 члана 2 се наводи да „уговорне стране сагласно констатују да је уговорни однос о пружању комуналне услуге настао коришћењем комуналне услуге, односно почетком пружања комуналне услуге.“ Дакле, Топлана би да установи ретроактивно дејство Уговора. Ако уговорни однос по самом Уговору настаје *ex lege*, а знамо да то од 2014. године више није могуће управо на основу Закона о енергетици, чему онда Уговор служи? Очито да буде шарена лажа.

Чланом 13 Уговора је предвиђено да се „на све што није регулисано овим Уговором, примењује непосредно Одлука, релевантни законски и подзаконски прописи и општи акти Енергетског субјекта.“ Општи акти Енергетског субјекта не могу овде да се помињу, јер по члану 13 Закона о комуналним делатностима само одлука скупштине јединице локалне самоуправе може непосредно да се примењује на уговорне односе вршиоца комуналне делатности са корисницима комуналних услуга као општи услови пословања.

На послетку, чланом 16 Уговора је предвиђено да су уговорне стране „сагласне да се уговорни однос настави и уколико се промени начин обрачуна цене топлотне енергије“. Таква клаузула супротна је члану 89 Закона о заштити потрошача, и директна је последица злоупотребе монополског положаја на тржишту. Шта ће да се деси ако се потрошач-купац не сагласи са оваквом клаузулом или ако се не сагласи са променом цене? Ако се не сагласи, он на основу Одлуке остаје без услуге али са обавезом да плаћа фиксни део као да има услугу. А ако се не сагласи са ценом – на шта има право по члану 89 Закона о заштити потрошача, уз право на једнострани раскид уговора – мораће да трпи промену цене, неће имати право на раскид уговора а неће моћи ни да промени пружаоца услуге, барем не истоврсног, јер је Топлана у монополском положају и искоришћава га да закључа потрошача у уговору.

Из свега наведеног се може извући закључак да се у погледу склапања уговора и услова уговорног односа потрошачи ништа не питају, тј да им се не пружа никаква аутономија воље ако хоће да своју *ex lege* уговорну везу са Топланом озваниче у писаној форми односно да постојећи уговор замене новим како не би остали без услуге. Потрошачу се, како видимо, не омогућује право на отказ трајног дуговинског односа односно право на раскид уговорног односа услед промене услова под којима је уговор закључен, а та права би он морао да има по Закону о облигационим односима и Закону о заштити потрошача. Потрошач по Одлуци нема право ни на трајно искључење са топловодне мреже тј нема право на отказ уговора ако не пристане на измену цене или уговорних услова које му диктира локална самоуправа у корист Топлане као монополисте у власништву те исте локалне самоуправе. А како ћемо видети, и за раскид (односно *отказ*) и за искључење важе посебни услови који су установљени Одлуком и општим актима Топлане. Видећемо такође да су последице отказа, трајног искључења са система и обуставе испоруке *потпуно исте*.

10.2. Престанак уговора и искључење – законска регулатива

Однос потрошача са Топланом је трајни дуговински однос на неодређено време, а о њему Закон о заштити потрошача не каже ништа. Закон о облигационим односима пак каже у члану 358 да такав однос може отказати и једна и друга уговорна страна. **Отказ** се даје у писаном облику, мора се доставити другој страни, може се дати *у свако доба осим у невреме, уз остављање примереног отказног рока*. То су једини услови које Закон о облигационим односима предвиђа. Међутим, реч „невреме“ има посебну тежину код отказа уговора о испоруци топлотне енергије, зато што се из разлога обезбеђивања несметане и сигурне испоруке топлотне енергије свим корисницима услуге у једној згради не допушта искључење са мреже током грејне сезоне. Овај услов се редовно предвиђа у општим актима скупштина локалних самоуправа, и он само представља разраду законских норми. Такав услов предвиђа и Одлука града Панчева, и он је сасвим легитиман и разуман, и установљен је у колективном интересу корисника. Њиме се потрошачу не забрањује да се искључи, тј да откаже уговор, већ се то његово право временски ограничава у општем интересу.

Закон о комуналним односима се не бави правом потрошача на отказ уговора нити га сужава. Он само у члану 13 каже да се у ситуацији кад писани уговор са пружаоцем услуге није закључен сматра да је уговорни однос настао почетком пружања услуге, и да се тај однос непосредно регулише актима скупштине локалне самоуправе као општим условима пословања.

Закон о енергетици се такође нигде не бави правом потрошача на отказ уговора, већ чланом 360 став 1 установљава надлежност јединице локалне самоуправе да донесе пропис којим се, поред осталог, уређују *права и обавезе крајњих купаца, посебно у случају престанка уговора*, као и услови за подношење и решавање захтева за обуставу услуге.

Да ли Закон о комуналним делатностима и Закон о енергетици негирају потрошачу право на отказ које он има у складу са Законом о облигационим односима? Јасно је да то није случај. Закон о комуналним делатностима и Закон о енергетици кажу *чијим актом* и којом *врстом акта* се уговорни однос регулише, и да се регулатива у том акту нарочито односи на права и обавезе крајњих купаца у случају престанка уговора. Занимљиво, не помиње се надлежност за регулисање *услова* које крајњи купац мора испунити да би уговорни однос био отказан или раскинут, већ се помињу само права и обавезе које крајњи купац има у ситуацији када је – ако дословно језички тумачимо норму – уговор већ *престао да важи, дакле када је уговор већ раскинут или отказан*. Та права и обавезе нису дефинисана, али је евидентно да у случају престанка уговора, локална самоуправа не би смела за потрошаче да пропише права која су мања односно обавезе које су строже у односу на права и обавезе из Закона о заштити потрошача[106]. Установљавање нижег нивоа заштите потрошача у односу на минимална гарантована права из кровног, системског

[106] Кад би међу пружаоцима услуге грејања постојала конкуренција, па потрошач одлучи да промени пружаоца услуге, члан 360 став 1 Закона о енергетици био би у директној супротности са чланом 90 Закона о заштити потрошача који прописује дужност трговца да омогући потрошачу закључивање уговора са другим трговцем који пружа услуге од општег економског интереса исте врсте без плаћања накнаде и додатних трошкова.

Закона а у корист трговца са доминантним, практично монополским положајем на тржишту ради наметања неправичне цене или непоштених услова пословања, могло би се сагледавати и кроз призму Закона о заштити конкуренције.

Свеједно, из члана 360 став 1 Закона о енергетици не може се извући закључак да је скупштини јединице локалне самоуправе омогућено да својим прописом сузи или релативизује право крајњег купца топлотне енергије на отказ уговорног односа у односу на правила из члана 358 Закона о облигационим односима, а **нарочито се не може наћи утемељење за правно изузетно проблематичан став – какав, рецимо, има Министарство рударства и енергетике[107] – да се „Закон о облигационим односима не примењује на облигационе односе уређене посебним законима“, тј да се он не примењује на односе уређене Законом о комуналним делатностима и Законом о енергетици.**

То једноставно није тачно из два фундаментална разлога.

Прво, ова два закона не садрже *lex specialis* одредбе којим се за купце топлотне енергије дерогирају општа правила уговорног права. Ти закони само кажу да ће се права и обавезе пружаоца услуге и купца услуге уредити актом локалне самоуправе.

Друго, у складу са уставним начелом јединства правног поретка, примена Закона о облигационим односима као *системског закона* уопште није нити може бити искључена одредбама поменутих специјалних закона (осим ако системским законом није прописана могућност другачијег уређивања истих питања)[108], па се његова примена може само *разрадити* подзаконским актима јединице локалне самоуправе који су преко Закона о комуналним делатностима и Закона о енергетици заправо добили овлашћење да *детаљније уреде* уговорни однос пружаоца и купца услуге.

У вези са трајним искључењем са мреже, Закон о енергетици овлашћује локалну самоуправу да пропише услове за подношење и решавање захтева за *обуставу* услуге. Овде се очито ради о терминолошкој омашци законописца. С обзиром на помињање подношења и решавање *захтева*, не ради се ни о каквој обустави у смислу привременог укидања услуге због нпр неплаћања услуга, већ се ради о *трајном искључењу са мреже.*

10.3. Обустава услуге – законска регулатива

Закон о енергетици се не бави питањем обуставе услуге грејања. Оно је детаљно регулисано чланом 19 Закона о комуналним услугама а за потрошаче чланом 86 Закона о заштити потрошача. Шта каже Закон о комуналним услугама? Да вршилац комуналне делатности не може ускратити комуналну услугу

---

[107] Одговор на захтев који је пуномоћник оштећеног потрошача из Панчева упутио Влади Србије ради обуставе од извршења Одлуке о условима и начину снабдевања топлотном енергијом купаца на подручју града Панчева и покретања поступка за оцену уставности и законитости тог општег акта (документ број 07-00-00198/2019-06 од 08.05.2020).

[108] Видети како је Уставни суд Србије разрадио начело јединства правног поретка у своје три одлуке I Уз 231/2011 од 22. јула 2010. године, I Уз 17/2011 од 23. маја 2013. године и I Уз 27/2011 од 3. октобра 2013. године.

осим у случају када корисник (1) изврши прикључење на комуналну мрежу без претходног одобрења, (2) користи услугу противно прописима, (3) неосновано омета друге кориснике услуга, (4) не плати комуналну услугу у утврђеном року, (5) ненаменски користи комуналну услугу у време снабдевања уз ограничење потрошње (редукцију) о чему је корисник благовремено обавештен. За услугу грејања, утврђен је минимални рок од 60 дана за покретање поступка обуставе услуге због неплаћања, почев од дана доспелости првог неплаћеног потраживања. Установљена је дужност пружаоца услуге да кориснику пошаље опомену пред обуставу услуге, уз остављање „примереног рока“ за измирење обавезе (који је за потрошаче 30 дана, према члану 86 Закону о заштити потрошача). Прописано је да јединица локалне самоуправе ближе одређује у којим случајевима и под којим условима се услуга може ускратити. Прописана је и дужност вршиоца комуналне делатности да настави пружање комуналне услуге кориснику, најкасније у року од два дана од измирења дуга за *извршену комуналну услугу* и плаћене прописане накнаде за поновно прикључење.

Констатујемо да у складу са Законом о комуналним делатностима корисник/купац/потрошач који хоће да му се обустављена услуга васпостави има обавезу да плати само поновно прикључење и дуговану накнаду за извршену комуналну услугу. Што значи да се и **овлашћење на наплату фиксног дела цене мора везивати за *извршену услугу*, то јест за њену *потрошњу* – чак и онда кад је пружање услуге обустављено због неплаћања или из неког другог законом предвиђеног разлога.** Из Закона о заштити потрошача већ знамо да се рачуни за услуге од општег економског интереса издају само за пружене услуге, и да је измирење дуга за те услуге услов за васпостављање укинутог снабдевања. Из члана 359 Закона о енергетици такође знамо да снабдевач топлотном енергијом има дужност да „прикупља податке о количини *испоручене* топлотне енергије крајњим купцима, друге потребне податке за израду обрачуна *испоручене* топлотне енергије, достави рачун и наплати топлотну енергију крајњим купцима.“ На овом терену дакле, у правној утакмици између српских закона и панчевачке Одлуке – закони воде са 3:0.

10.4. Обустава, престанак уговора и искључење – прописи Града

10.4.1. Општи поглед на услове за искључење и отказ

Одлука скупштине Панчево и општи акт саме Топлане којим се регулише поступак искључења стављају пред потрошаче даљинског грејања у стамбеним зградама **неправичне, тј тешко испуњиве и дискриминаторске услове за добијање права на отказ уговора и искључење са мреже, по процедури која је делом нетранспарентна и има елементе арбитрарности.** Међу најважнијим условима су (1) добијање претходне сагласности трећих лица – 65 одсто станара зграде (или 65 одсто станара групе зграда) која је прикључена на једну топлотну подстаницу – што представља озбиљно нарушавање начела *intuitu personae* тј начела релативности облигационоправних односа, и (2) ис-

пуњавање групе техничких услова за отказ уговора и искључење са мреже, међу којима је и спречавање индиректног грејања. С обзиром на техничко-технолошку сложеност снабдевања потрошача топлотном енергијом, разумљиво је посезање топлана за постављањем одговарајућих услова у том смислу, како други корисници услуге не би трпели због корисника који хоће да се искључи. Захтевање испуњавања техничких услова је оправдано доклегод ти услови нису дискриминаторски и неправични, односно доклегод пружалац услуге не посеже за непоштеном пословном праксом да онемогући потрошача у намери да се искључи или да одврати потрошача од намере да се искључи. Из праксе су познати случајеви да представници топлана намерно изазивају страх код осталих станара у згради да ће им услед искључења једног станара квалитет грејања бити нарушен, што их нагони да том станару ускрате сагласност на искључење[109]. Познато је и да представници топлана прибегавају стварању погрешног утиска код потрошача да он нема право да се искључи или да техничке услове не може да испуни или да случајева искључења није било[110].

Отежавању положаја потрошача овде није крај, барем у Панчеву. Када станар неке тамошње зграде успе у готово немогућој мисији да се искључи са топловодне мреже, суочава се са чињеницом да се **по градској Одлуци отказ и искључење третирају на исти начин као обустава услуге услед неплаћања. У сва три случаја дакле, станар зграде ће морати да плаћа фиксни део цене у износу од 31,01 динар по квадратном метру површине стана,** па је нејасно која је практична разлика, нарочито кад се узме у обзир да је искључење скопчано са високим трошковима – за станара који се искључује.

Неки од услова за отказ и искључење уклапају се, видећемо ниже, у критеријуме за утврђивање насртљиве пословне праксе из члана 22 став 3 тачка 4 Закона о заштити потрошача, тј уклапају се у критеријум „тешке или несразмерне *вануговорне* препреке коју трговац поставља потрошачу који жели да оствари своје уговорно право укључујући право да раскине уговор“. Ти услови имају ванугоборни карактер јер су утврђени општим актом Топлане а не општим актом Скупштине града Панчева која је, у складу са чланом 13 Закона о комуналним делатностима, једина овлашћена да директно регулише уговорни однос пружаоца и крајњег купца услуге у смислу општих услова пословања.

10.4.2. Обустава услуге

Кренимо од **обуставе**, која је екстензивно регулисана члановима 75-78 Одлуке, и задржимо се на опомени пред искључење и условима за васпостављање услуге.

Прво, писац Одлуке дели разлоге за обуставу на оне код којих се опомена шаље (члан 76) и на оне код којих се опомена не шаље (члан 77), а Закон о комуналним делатностима и Закон о заштити потрошача овакву поделу не познају, тј она је незаконита. Дакле, шта год писало у Одлуци, опомена се *увек* мора послати.

---

[109] Душан Протић, Миљана Здравковић Михајлов и Зоран Николић, *Изазови заштите потрошача у области комуналних услуга у оквиру процеса европских интеграција* (ГИЗ, 2016), стр 62.

[110] Ibid, стр 63.

Друго, опоменом се потрошачу оставља рок од осам дана за „отклањање неправилности и недостатака“ (члан 75 став 2), што је у колизији са чланом 86 Закона о заштити потрошача који предвиђа рок од 30 дана. Проблем са роком постоји и код рекламације, којом ће потрошач претпостављено реаговати на опомену. Он то може да учини у року од 15 дана (члан 62 став 1), при чему се одговор даје у року од 30 дана (члан 62 став 2) а као што знамо, Закон о заштити потрошача не предвиђа никакав преклузивни рок за улагање рекламације чијим би се пропуштањем изгубило право на оспоравање. Постоји само рок за давање одговора на рекламацију од осам дана.

Треће, на основу члана 78 Одлуке, поновно укључење на систем и испорука топлотне енергије условљени су поред осталог „измирењем трошкова у висини фиксног дела цене“. Али цене за *шта*? Одговор дају закони (цена за *пружену* услугу), а евентуалне недоумице које ствара Одлука својим терминолошким лутањима од „фиксних трошкова“ до„фиксног дела цене“ ипак бивају разрешене јасним повезивањем оба термина са услугама (члан 53 став 1, став 2, став 5, члан 54, 55 и 56). Дакле, **и сама Одлука везује фиксни део цене за постојање услуге,** иако међусобно супротстављеним одредбама ствара утисак да се ту ради о некаквој фиксној накнади која нема везе са потрошњом већ са постојањем Топлане, тј са њеним трошковима. О томе ћемо више у посебном одељку.

10.4.3. Искључење и отказ

Потрошач који хоће да се **трајно искључи са топловодне мреже** (при чему правне норме сугеришу да се **искључење изједначава са отказом**), мора, у складу са чланом 67 став 2 Одлуке, да прибави сагласност 65 одсто власника грејане површине прикључених на једну топлотну подстаницу, а биће искључен „уколико техничке могућности то дозвољавају“. Искључење је допуштено само изван грејне сезоне.

Као што смо већ рекли, захтев да се прибави сагласност других станара представља мешање трећих лица у уговорни однос Топлане и корисника услуге, и са тог становишта је веома споран, а, како се разложно указује у стручним коментарима[111], овде нема места примени стварноправних односа у смислу давања сагласности с обзиром на заједничку недељиву својину на кућним инсталацијама у вишеспратним стамбеним објектима, јер се ту ради о облигационом односу даваоца и корисника услуге.

Чак и кад испуни ове тешке, обесхрабрујуће услове и искључи се, потрошач и даље мора да плаћа фиксни део цене за услугу која му се не пружа. На основу Закона о енергетици, локална самоуправа је овлашћена да утврди права и обавезе произвођача, дистрибутера, снабдевача и крајњих купаца топлотне енергије, и овлашћена је да пропише услове за подношење и решавање захтева за искључење са мреже, а даје и сагласност на цене топлотне енергије које предложи Топлана. Да ли из тога произилази да је локална самоуправа овлашћена да искљученим купцима-потрошачима наметне обавезу плаћања

[111] Стручни коментар из базе података правничког сајта *Paragraf lex*: „Искључење са дистрибутивног система грејања на захтев купца – отказ уговора о снабдевању топлотном енергијом“. Пошто се ради о онлајн издању, аутор је непотписан.

фиксног дела цене, нарочито купцима кроз чије станове не пролазе никакве цеви, тим пре што ће им после компликованог и скупог поступка трајног искључивања са мреже станови бити и термички изоловани*?* Не видимо основ за наметање те обавезе, барем не у вези са пружањем услуге – јединим основом који потрошача треба да интересује – а не видимо га ни са аспекта темељног начела једнаке вредности узајамних давања из чланова 15 и 122 Закона о облигационим односима. **Зашто је потрошач оптерећен обавезом било каквог плаћања ако заузврат не добија ништа?**

Неке судске одлуке, донете на штету потрошача у Панчеву, помињу још један начин искључења са мреже на захтев корисника грејања, а то је искључење свих станара у једној згради прикљученој на једну подстаницу односно свих станара скупа зграда прикљученог на једну подстаницу, па га чак сматрају јединим начином трајног искључења[112]. Једино се у том случају, према мишљењу суда, не мора плаћати фиксни део цене. Проблем је у томе што је такво мишљење *паушално*, што поменута правна ситуација, позната из праксе неких локалних самоуправа укључујући Велику Плану и Ниш[113], није предвиђена ни законима ни Одлуком града Панчева, и што Одлука ни у једној својој инкарнацији није познавала, нити познаје, поделу на трајно искључење (у смислу колективног искључења станара) и привремено искључење (све остале ситуације). Она искључиво предвиђа поделу на *обуставу услуге* и на *искључење са мреже* које се изједначава са отказом услуге и код којег је од обавезе плаћања фиксног дела цене изузет само онај купац чији објекат има сопствену топлотну подстаницу.

10.4.4. Технички услови за искључење и питање раскида уговора

Према члану 71 став 1 Одлуке, **за искључење са мреже и усвајање отказа уговорног односа морају постојати техничке могућности, а ако оне не постоје „отказ уговора о продаји уговора топлотне енергије и искључење са система даљинског грејања *неће бити могућ*.“** На основу овакве формулације, члан 71 став 1 Одлуке је у колизији са чланом 358 Закона о облигационим односима, јер та одредба нигде не забрањује отказ уговора, а као једине услове за ступање отказа на снагу предвиђа обавештавање друге стране у писаној форми, плаћање доспелих потраживања, остављање примереног отказног рока и да се отказ не даје у невреме.

---

[112] Основни суд у Панчеву, 5П 418/2014 од 29.09.2014. (с. Биљана Ђорђевић) и 2П 733/15 од 09.03.2016. (с. Горица Стојаков Вујасиновић). Када се речене пресуде помно анализирају, стиче се утисак да судије нису прочитале релевантне одредбе Одлуке у вези са искључењем а које се уопште не поклапају са проблематичном дефиницијом трајног искључења као *искључења свих станова прикључених на једну подстаницу*. А ту дефиницију је – што се види из пресуда – заправо дао сведок тужиоца, инжењер из Топлане. Њему је суд очито толико веровао да није морао да проверава шта пише у Одлуци и законима.

[113] Нпр, у Нишу не постоји обавеза плаћања фиксног дела ако се сви станари стамбене зграде прикопчане на једну подстаницу колективно искључе са грејања. Начелно, овај услов је практично неиспуњив, али се у Нишу подоста стамбених зграда искључило управо на овај начин у склопу великог грађанског револта 2015-2017. године против дивљања са ценама грејања чији су носилац биле скупштине станара окупљене у Удружени покрет слободних станара (УПСС). Револт је био праћен уличним протестима.

Ако се престанак уговора о куповини топлотне енергије сагледава кроз институт *раскида* као начина престанка уговора, у ситуацији када је потрошач незадовољан квалитетом услуге, променом цене, тарифе или општих услова пословања па после изјављених а одбијених или неразматраних рекламација изјави да раскида уговор, члан 71 став 1 Одлуке је у колизији и са чланом 89 Закона о заштити потрошача, због наведене формулације о *немоћности*.

У случају постојања несавладивих препрека за испуњавање техничких услова или немогућности да се од трећих лица прибави сагласност за искључење са топловодне мреже, може се поставити и питање раскида уговора због измењених околности које се – што је видљиво из готово свих пресуда из Панчева које је овај истраживач проучавао – занемарује у судској пракси, а на то занемаривање се разложно указује и у стручним коментарима[114]. Институт измењених околности је регулисан чланом 133 Закона о облигационим односима и гласи: „Ако после закључења уговора наступе околности које отежавају испуњење обавезе једне стране, или ако се због њих не може остварити сврха уговора а у једном и у другом случају у тој мери да је очигледно да уговор више не одговара очекивањима уговорних страна и да би по општем мишљењу било **неправично** одржати га на снази такав какав је, страна којој је отежано испуњење обавезе, односно страна која због промењених околности не може остварити сврху уговора може захтевати да се уговор раскине“. Такве околности би могле бити непредвиђени губитак посла, западање у сиромаштво или нагли пораст цене који драматично утиче на егзистенцију потрошача, а у случају њиховог постојања би, са становишта уговорног права, било неправично одржати уговор на снази само зато што потрошач не може да испуни формалне а за њега веома тешко испуњиве или немогуће услове у погледу прибављања потребног броја потписа станара и постојања техничких могућности за искључење.

Постојање односно непостојање техничких могућности доказује се „техничким елаборатом о могућностима потпуне обуставе снабдевања“, а чланом 71 Одлуке унапред се утврђује „неминовност испоруке топлотне енергије преко заједничке инсталације која пролази кроз стан односно пословни простор, а која је функционално повезана у целом објекту“. Панчевачка локална самоуправа и Топлана очито не узимају у обзир ноторну чињеницу да заједничка инсталација не мора да пролази кроз станове потрошача, јер *нису све зграде на исти начин пројектоване.* Дакле, што се тиче панчевачке локалне самоуправе и Топлане, кроз стан сваког потрошача у стамбеним зградама у Панчеву морају пролазити цеви ка становима на другим спратовима, и зато сви морају плаћати фиксни део цене чак и кад су на свој захтев искључени, тј чак и кад су испунили све услове за то, укључујући термичку изолацију.

---

[114] Стручни коментар из базе података правничког сајта *Paragraf lex*: „Искључење са дистрибутивног система грејања на захтев купца – отказ уговора о снабдевању топлотном енергијом“. Пошто се ради о онлајн издању, аутор је непотписан.

10.5. Технички елаборат, индиректно грејање – прописи Топлане

10.5.1. Обавезна садржина елабората и услови у погледу добитака топлоте

Градском Одлуком је прописано да акт о искључењу ближе одређује садржину елабората. Тај акт – Правилник о условима и поступцима за искључење и поновно прикључење купаца са односно на системе даљинског грејања и санитарне топле воде (у даљем тексту: Правилник) – доноси сама Топлана, тј њен надзорни одбор, уз одобрење Градског већа града Панчева. Ради се о општем акту Топлане, који је објављен у Службеном листу града Панчева. Свеједно, он и даље није у складу са законом.

Услови да елаборат буде у корист потрошача, што би га евентуално искључило са топловодне мреже и ослободило уговора, нису предвиђени Одлуком, већ Правилником Топлане, а по члану 71 став 2 Одлуке, за израду елабората „може бити задужен енергетски субјекат (тј Топлана) или предузеће овлашћено за израду пројектне документације у овој области.“ У Одлуци се не помиње ко процењује испуњеност услова за искључење, па се стиче утисак да и то ради Топлана, што, видећемо, није случај, али није ни много утешно.

Према члану 7 став 1 Правилника из 2016. године, елаборат о техничким могућностима за искључење мора да садржи:

- Прорачун коефицијента пролаза топлоте, прорачун топлотних добитака за површине *према суседним грејаним просторима* за сваки извор добитака појединачно, приказани табеларно, и прорачун добитака топлоте *од цевне мреже*, пре и после примене мера за смањење добитака топлоте. Прорачун се изводи као да је у простору за који се елаборат израђује температура t = 5c.
- Потребан хидраулички прорачун цевне мреже уколико се елаборатом предвиђа измештање цевне мреже из простора који је предмет елабората,
- Графичку документацију која мора да садржи цртеже основе и пресеке предметног простора дате у видљивој размери, са назначеним положајем грејних тела, вертикала и регистара, као и *јасно назначене површине које су извор добитака топлоте*,
- Предмер и предрачун радова који служи само као оријентација висине улагања и стварања техничких услова.

Чланом 7 став 2 Правилника прописује се да је „добитке топлоте неопходно елиминисати постављањем изолације и/или измештањем цевне мреже“ а ставом 3 се предвиђа да „након примене мера за смањивање добитака топлоте, добици не могу бити већи од 25 одсто укупно израчунатих добитака пре примене мера, тако да сваки појединачни извор добитака топлоте мора бити елиминисан најмање 50 одсто.“

Сви критеријуми и услови из овог правилника вануговорне су природе из разлога које смо већ објаснили. Ако за сада оставимо по страни питање субјекта који прописује те критеријуме, могло би се имати разумевања за обавезу изоловања заједничке инсталације која пролази кроз стан чији власник хоће да

се искључи са топловодне мреже, јер није у реду да он и даље добија топлотну енергију кроз њих. Само у случају да искључени власник *неће* да пристане на изолацију топловодних цеви имало би смисла да му се испостави рачун на конто делимичног добијања услуге, али тај износ би се, по Закону о заштити потрошача, искључиво могао добити на основу мерења утрошка. Како год, изолацијом или измештањем цеви из стана онемогућио би се искључени потрошач да у неком обиму користи услугу коју наводно не жели да прима, а смањили би се и губици топлотне енергије која иде ка грејној опреми других потрошача кроз *инсталације топловодног система као званичног система пружања услуге према члану 361 Закона о енергетици*. На тај начин би се штитили интереси осталих потрошача из зграде који су и даље прикључени на систем даљинског грејања.

10.5.2. Индиректно грејање и забрана његовог зарачунавања у Хрватској

Међутим, услов *изоловања површина према суседним грејаним просторима* као потенцијалних извора грејања за потрошача који хоће да се искључи вишеструко је бесмислен и незаконит, и одраз је злогласне, врло распрострањене тежње топлана у Србији, а до пре седам година и у Хрватској, да приходују од тзв индиректног грејања кроз зидове, подове и плафоне према суседним становима који се греју, као на пример у Врбасу[115], Руми, Бечеју, Темерину, Вршцу, Сремској Митровици и Старој Пазови, или да аргумент индиректног грејања, тј наводног умањења квалитета грејања станова у комшилуку користе за отежавање положаја потрошача који желе да се искључе са система и откажу уговорну обавезу, што је случај у Панчеву.

Србија као земља кандидаткиња за чланство у Европској унији и Хрватска као чланица Уније деле сличне законе и сличне прописе о заштити потрошача. Хрватска се, пак, 2013. године, на иницијативу Удруге потрошача Винковци а одлуком Врховног суда Хрватске, разрачунала са индиректним грејањем и установљавањем немогућих услова за искључење са топловодне мреже[116]. У пресуди се поред осталог наводи да „за сваку продату енергију мора постојати обрачун са израженим количинама“, да „власник стана није дужан да се прикључи, а није дужан ни да остане прикључен на начин који диктира трговац“, да се „за искључење са грејања не мора тражити сагласност осталих сувласника“ и да „власник стана за услугу коју не користи није у обавези да плаћа рачуне“[117].

Зашто је свако позивање Топлане на индиректно грејање кроз зидове, подове, плафоне бесмислено и незаконито?

---

[115] Уставни суд је одлуком Iуо-481/2014 од 07.07.2016. године укинуо правилник локалне топлане у Врбасу (ЈКП Стандард) који предвиђа наплату индиректног грејања, с тим што се није упустио у оцену незаконитости те работе већ је речени правилник укинуо јер га је донео ненадлежни субјекат, надзорни одбор топлане а не скупштина општине Врбас. ЈКП Стандард је потом поново усвојило исти правилник, чиме се наругало потрошачима. https://voice.org.rs/nezakonita-naplata-grejanja-preko-komsijskog-zida/. Слично је Уставни суд одлучио у септембру 2020. у вези са Топланом Крушевац https://novaekonomija.rs/vesti-iz-zemlje/ustavni-sudtoplana-kruševac-nije-ovlašćeena-da-se-bavi-raskidanjem-ugovora

[116] Врховни суд Хрватске, Рев-х 670/11-2

[117] Пресуда се нашла на мети уставне жалбе Градске плинаре Загреб д.о.о, али је 2017. године Уставни суд Хрватске одбио ту жалбу.

Бесмислено је: (1) зато што не постоји власништво Топлане над молекулима топлотне енергије, тј титулар пружања тобожње услуге индиректног грејања није Топлана већ суседни стан који је топлоту већ примио кроз цеви и грејну опрему, тј радијаторе, (2) зато што је суседним становима који се греју заправо више у интересу да буду окружени некаквим становима, па макар и оним који се не греју, него да топлоту губе кроз спољашње зидове и (3) **зато што се у поступку техничког пријема стамбених зграда – у којем учествују и представници Топлане –** ***никако не може добити употребна дозвола без прописне термичке изолације***[118].

Незаконито је: (1) зато што се дистрибуција топлотне енергије, у складу са чланом 361 Закона о енергетици али и са самом градском Одлуком, искључиво обавља кроз дистрибутивни систем, тј кроз грејне инсталације закључно са грејном опремом крајњег купца, а не кроз „површине ка суседним грејаним просторијама“ (зидови, подови, плафони), (2) зато што „институт” индиректног грејања није установљен Одлуком као општим актом Скупштине града Панчева, већ је установљен Правилником, општим актом саме Топлане која, по члану 13 Закона о комуналним делатностима, није предвиђена као субјекат који има право да својим актима директно уређује уговорни однос између пружаоца и корисника комуналне услуге, (3) зато што се индиректно грејање не може *измерити*, а потрошач, у складу са чланом 91 Закона о заштити потрошача, грејање плаћа искључиво према потрошњи која се може *измерити*, а не по паушалној, на екстрапрофит усмереној процени Топлане, и (4) зато што се, као што смо већ навели, на евентуалне губитке топлоте из свог стана може позивати само суседни стан а не Топлана на конто некаквих својих неспецификованих „трошкова“ за додатно загревање грејаних станова услед тобожњег расипања топлоте кроз зидове ка негрејаним становима. Било какво укључивање критеријума индиректног грејања и позивање на њега као разлога за негативну оцену из елабората могло би се сматрати незаконитим и са (5) аспекта наслућене пословне праксе из члана 22 став 3 тачка 4 Закона о заштити потрошача

---

[118] Руководилац производње у ЈКП Грејање Стеван Маљковић је 2010. у листу *Панчевац* тврдио да приликом изградње колективних станова није рађена изолација, тако да се топлота „дефинитивно преноси преко зидова“. Међутим, адвокат једног од утужених потрошача је у свом допису Општинском суду у Панчеву (предмет П 1032/07) врло аргументовано довео у питање овакве тврдње панчевачке топлане: „Као оправдање за тако правно неутемељен тужбени захтев Тужилац ЈКП Грејање покушава да нађе у техничким разлозима. Тако сведок Тужиоца наводи да повећана потрошња топлоте настаје у становима који се налазе поред изнад и испод стана који се не греје, јер се топлота из станова који се греју преноси на стан који се не греје из разлога што преградни зидови између станова нису никаква термичка изолација. У конкретном случају ради се о згради у ул. XXXXXXXXXXXXXX. Зграда поседује употребну дозволу ИВ-351/2950-87 издата од стране Секретаријата за стамбено комуналне и грађевинске делатности општине Панчево на основу записника комисије у чијем саставу је био представник дистрибутера ЈКП Грејање. У чл. 23 ст. 2 Одлуке о условима и начину производње и испоруке топлоте и топле воде се наводи: ’У комисији за технички пријем објеката обавезно се одређује стручно лице Дистрибутера’. Дакле, да је постојао проблем у вези термичке изолације или било који други разлог битан за дистрибутера, сигурно да зграда не би добила употребну дозволу. Предлажемо да суд изврши увид у предмет бр ИВ-351/2950-87 издат од стране Секретаријата за стамбено комуналне и грађевинске делатности општине Панчево. Обзиром да је остало нејасно шта све улази у цену грејања па самим тим и који су разлози за потраживања Тужиоца, предлажемо да се позове сведок Финансијски директор Тужиоца ЈКП Грејање да се изјасни на околност шта све чини цену грејања.“

јер се овде ради о тешкој вануговорној препреци за остваривање уговорних права потрошача, укључујући право на отказ односно раскид уговора.

Кад говоримо о мерењу, морамо поменути још један битан податак – да већина објеката у Панчеву и даље нема грејање на утрошак, већ се цена обрачунава по квадратури стана, па се као логично поставља питање **зашто град Панчево и друге локалне самоуправе у Србији деле цену грејања на варијабилни и фиксни део кад се она не обрачунава према потрошњи?**

10.5.3. Комисија за енергетску ефикасност

Вратимо се на Елаборат. Он је, како видимо, само одраз стручног мишљења. Он је само доказ којим потрошач поткрепљује свој захтев за отказ и искључење.

Правилник у члану 6 став 2 предвиђа обавезу да се израђени елаборат достави Комисији за енергетску ефикасност града Панчева ради оцене и давања сагласности на искључење. Комисија се у Одлуци скупштине града не помиње. Комисија је образована као стално радно тело Градског већа града Панчева и има девет чланова. Није јасно по којим критеријумима се оцена елабората ради, а они би морали да буду утврђени неким актом и јавно објављени, и морали би да буду разумљиви просечном потрошачу, као што би и сам елаборат морао бити разумљив просечном потрошачу, а његова форма јавно доступна. Овако се стиче утисак арбитрарности.

Претрага сајта www.pancevo.rs који служи поред осталог као интернет презентација Градског већа није помогла овом истраживачу да нађе било какве процедуре којима се Комисија руководи, што значи да су оне нетранспарентне. Претрагом сајта www.grejanje-pancevo.co.rs не могу се наћи ни образац ни пример елабората који би упутили грађане у оно што их чека ако хоће да се искључе са система даљинског грејања. Чињеница да је Правилник Топлане објављен у Службеном листу града Панчева бр 22 из 2016. године, што ствара претпоставку да је садржина Правилника свима позната, не помаже у његовој стварној јавној доступности, јер га нема тамо где би најпре требало да га буде – на интернет страни Топлане.

10.5.4. Додатни трошкови

Правилник даље предвиђа да Комисија – која је образована при Граду, који је, пак, у интересној вези са Топланом (јер је Град њен *оснивач и власник*) – о извршеној оцени елабората обавештава Енергетског субјекта (Топлану) и подносиоца захтева (члан 6 став 3), а да по добијању комисијске сагласности на елаборат подносилац захтева спроводи мере из елабората *о сопственом трошку* (члан 8 став 1), а по пријему писаног обавештења о испуњености мера, Енергетски субјекат ће „испунити мере из елабората које се односе на површине кроз које се остварују добици, и након тога у року од 14 дана искључити купца са система грејања, под условом да су испуњени и остали услови предвиђени овим правилником" (члан 8 став 2 и 3). „Искључење са система врши Енергетски субјект *о трошку купца*, а искључење се врши блиндирањем и/или одсецањем радијаторских веза или радијаторских кругова у ормарићу" (члан 8 став 3).

Члан 14 Закона о заштити потрошача из 2014. године јасно прописује да потрошач није дужан да плати било какав облик додатних трошкова ако потрошач није добио изричиту сагласност потрошача за конкретне додатне трошкове поред уговорене накнаде за главну уговорну обавезу трговца, а трговац је дужан да речену сагласност потрошача прибави *пре* него што се потрошач обавеже уговором или понудом. Став 3 члана 14 још каже: „Уколико је већ платио трговцу додатне трошкове, потрошач има право на повраћај новца“. Слично Закону о заштити потрошача, Закон о енергетици помиње трошкове прикључења, али не и искључења. Тако да је ово **наметање додатних трошкова и преваљивање трошкова искључења на купца-потрошача (а то *јесу* трошкови искључења јер је спровођење мера из елабората један од услова за искључење) у супротности са оба наведена закона.**

10.6. Закључак

Када се испод искључења и отказа уговора о куповини топлотне енергије у Панчеву подвуче црта, види се да **Одлука града и Правилник Топлане намећу купцу-потрошачу низ неправичних, дискриминаторских, а у сваком случају тешко испуњивих услова за отказ/искључење од којих су неки незаконити а неки скопчани са високим трошковима на страни потрошача.** Није јасно по којим критеријумима и по којој процедури се процењује испуњеност техничког дела услова. А чак и да потрошач успе да испуни све услове, он неће успети да се ратосиља обавезе плаћања фиксног дела цене за услугу коју више не прима – осим ако није власник објекта који представља независну функционалну целину повезану на сопствену подстаницу (чланови 66 и 69 став 2 Одлуке), при чему такав власник и не мора да сачињава фамозни технички елаборат и искључује се уз високе трошкове, скопчане и за израду елабората и за спровођење мера из елабората. **Поставља се питање чему цела та скупа процедура када искључени потрошач и даље мора да плаћа фиксни део цене – као да му је само обустављена услуга због неплаћања?**

Оваква регулатива града Панчево и ЈКП Грејање не разликује се претерано од регулативе у другим српским локалним самоуправама чије су топлане интересно увезане у пословно удружење Топлане Србије. Насртљиво и нечасно понашање топлана на тржишту, збуњујуће и противуречне одредбе локалних прописа, али и Уредба владе Србије о методологији за одређивање снабдевање крајњег купца топлотном енергијом, која је нејасна и потрошачким интересима ненаклоњена, отварају причу о **непопуларној, скривеној природи фиксног дела цене који потрошач плаћа и кад услугу прима и кад услугу не прима и кад је трајно искључен са система и кад са Топланом услед отказа више нема уговорни однос. Без расветљавања тог дела приче не могу се правилно сагледати судске одлуке које наносе велику штету потрошачима грејања** у Панчеву и у остатку Србије, а које је веома тешко сагледавати само кроз призму погрешне примене материјалног права.

11. ФИКСНИ ТРОШКОВИ ТОПЛАНЕ И ЊИХОВО ПРИКАЗИВАЊЕ ПОТРОШАЧИМА

11.1. Фиксни део цене као квазиреални терет

У разговорима са званичницима ЈКП која у Србији пружају услугу даљинског грејања може се чути став да фиксни део заправо служи за одржавање топлана у животу, тј, како се један од њих народски изразио, да *топлана не стави катанац у браву*. Из медија, који се позивају на изјаве представника српских топлана, можемо прочитати да се кроз наплату индиректног грејања као фиксног трошка потрошача који су се искључили са топловодне мреже заправо покривају *губици* ових јавних предузећа[119]. Према речима једног од искључених потрошача чије су пресуде коришћене за ову студију, сличну изјаву је у судским поступцима против њега давао званичник ЈКП Грејање из Панчева у својству сведока: *фиксни део се наплаћује да би Топлана могла да опстане*. Потрошач је тражио да се та изјава унесе у записник, али је суд то одбијао. А по члану 22 став 1 тачка 7 Закона о заштити потрошача, један од облика пословне праксе који се сматра насртљивом пословном праксом без обзира на околности појединачног случаја јесте *изричито обавештавање потрошача да су посао или егзистенција трговца угрожени ако потрошач не купи одређени производ*.

У досадашњим излагањима смо проблему фиксног дела прилазили са *нормативног аспекта*, као фиксном сегменту цене грејања који, са гледишта потрошачког права, исто као варијабилни сегмент, искључиво може бити у функцији пружене услуге, тј он не може постојати ако услуге нема, а нарочито не може постојати ако потрошач и пружалац услуге нису у уговорном односу, који се по Закону о енергетици и Закону о заштити потрошача из 2014. године заснива закључењем појединачног уговора о куповини топлотне енергије.

Проблем се, међутим, може сагледавати и *са аспекта субјекта који пружа услугу*, из призме **потреба топлане, којој наплата фиксног дела иде у корист и која га**, уз подршку локалне самоуправе, државне управе и, нажалост, судова **малтене сматра за некакво стварно право, установљено на свим становима у стамбеним зградама, у смислу да је свакодобни власник тако „оптерећене“ некретнине дужан да доживотно издржава топлану у виду плаћања месечне накнаде**.

[119] Видети случај топлане у Врбасу (http://www.rtv.rs/sr_lat/vojvodina/vrbas-placaju-indirektno-grejanje_462078.html).

Најближа врста стварног права која се може упоредити са описаном ситуацијом је **реални терет** – који се установљава на некретнини и обавезује сваког њеног власника на неко *чињење или давање* у корист друге некретнине или у корист неког лица, при чему власник оптерећене некретнине одговара њеном вредношћу за испуњење обавезе. **Ово право, које као и сва стварна права делује према свима (*erga omnes*), реликт је феудалних времена у којима је кмет кулучио за феудалца**. Кмет је феудалцу *плаћао ренту у натури или у новцу* због тога што му је феудалац дао своју земљу да на њој живи и привређује. Кметова обавеза је потицала из реалног терета на уступљеној земљи, и везивала га је за феудалца.

После великих грађанских револуција у Европи с краја 18. века, постојала је тежња да се реални терети одстране као реликт феудализма. Међутим, они су од државе до државе ипак преживели, пратећи потребе живота. Француска их, рецимо, уопште не признаје, у Немачкој су задржани и детаљно регулисани, у Швајцарској су уређени са строгим рестрикцијама, у Аустрији нису укинути али као врста стварног права нису ни регулисани, а једино су уређени поједини њихови облици[120]. Право СФРЈ је било на сличној линији: савезни Закон о основама својинскоправних односа их помиње, али детаљно регулисање препушта посебном закону, који никада није донет. После распада СФРЈ, све бивше југословенске републике су преузеле Закон о основама својинскоправних односа, с тим што је нпр Хрватска ипак правно уредила реалне терете док Србија није, и познаје само неке облике ове врсте стварног права. Наше право не познаје реалне терете који се могу установити законом, али познаје неке уговорне реалне терете попут уговора о доживотном издржавању, док се само изузетно дешава да реални терети буду установљени одлуком суда. Пошто се ради о стварном праву на некретнини, оно би се морало установити уписом у земљишне књиге, тј у катастар.

Пракса топлана у Србији да наметањем обавезе плаћања фиксног дела цене грејања практично доживотно везују потрошаче за себе само зато што су они прибавили станове „у пакету“ са топловодним инсталацијама, заиста непријатно призива феудална времена, а утисак опресивности и неправде само је појачан чињеницом да топлане – чију сваку промену цене потрошач мора да прихвати, јер конкуренција на тржишту не постоји – сматрају да оног ко не плаћа грејање јер му је цена неприступачна или неће да га плаћа јер је услуга неквалитетна или се греје на други начин, ваља по сваку цену извести пред јавног извршитеља, и ваља му, у крајњој линији, и некретнину продати ради намирења потраживања[121]. Како је могуће да се због неплаћања животно важне

---

[120] Никола Гавела, „Право из стварног терета“, www.prafak.ni.ac.rs/files/medvedja/stvrani_tereti_materijal.pdf

[121] Овај истраживач може лично да посведочи да је на састанку са представницима ЈКП Грејање из Панчева у фебруару 2019. године као могуће решење за проблем једног искљученог потрошача – који годинама није хтео да плаћа фиксни део цене грејања – поменута продаја некретнине, додуше као „последња опција“. А читањем пресуде Основног суда у Панчеву (14-П 190/14 од 18.05.2015, с. Маријана Трифу) може се сазнати да је надзорни одбор ЈКП Грејање понудио једном искљученом потрошачу вансудско поравнање које подразумева плаћање основног дуга од 469.891,72 динара и судске таксе у износу од 141.212 динара на 48 рата уз отпис камате од 296.667 динара, али *уз заложну изјаву на основу које ће се уписати хипотека на његовој некретнини*.

услуге од општег економског интереса као што је даљинско грејање може изгубити стан? Није ли *човечније* трајно искључити оног ко услугу не жели или не може финансијски да издржи њено редовно плаћање, уместо да му се ситуација стално погоршава упорним нагомилавањем дугова и трошкова судског и извршног поступка све до тачке када ће он толико бити руиниран финансијски и здравствено да ће морати да прода „оптерећени“ стан?

Међутим, никакав „терет” овде *правно* не постоји, већ постоји само безобзирна злоупотреба доминантног и монополског положаја на тржишту. Фиксни део цене грејања једноставно није и не може бити реални терет из следећих разлога: (1) реални терети се установљавају или у корист друге некретнине или у корист неког појединца или/и у корист његове породице, што топлана као правно лице свакако није; (2) реални терети се у Србији никада не установљавају по сили закона, док се уговорни однос топлане и крајњег корисника услуге по правилу установљава по сили члана 13 Закона о комуналним делатностима; (3) реални терети морају бити уписани у катастар, што овде није случај; (4) *уговорни* реални терети попут уговора о доживотном издржавању морају се, као и сви уговори, држати начела једнакости вредности узајамних давања, док у ситуацији када је власник стана у стамбеној згради трајно искључен са мреже или му је обустављена услуга, он мора плаћати фиксни део доклегод је власник и на тај начин потенцијално доживотно издржавати топлану а да не добија ништа заузврат; (5) уговор о доживотном издржавању као уговорни реални терет може се раскинути; уговор са топланом практично не може, а и кад може – обавеза плаћања и даље постоји, осим ако некретнина није самостални објекат, дакле кућа која има своју топлотну подстаницу.

11.2. Фиксни део цене као „оправдани трошак“

11.2.1. Сигуран извор прихода

У пресудама против искључених потрошача из Панчева који немају услугу грејања и у својим становима немају никакве заједничке инсталације, **истичу се разни, не баш подударни разлози за наплату фиксног дела цене грејања**, почев од оног врло познатог а незаконитог да се потрошач „греје од суседних станова“ па топлани мора да надокнади трошкове за „одржавање и функционисање система грејања како би се остали станови, који нису искључени, адекватно снабдевали топлотном енергијом“[122], преко оног врло паушалног да су власници искључених станова дужни да „сносе трошкове колективног становања у стамбеној згради“[123], до оног да је стан „интегрисан у јединствени систем даљинског грејања“ услед чега је власник дужан да „сноси трошкове његовог уређења и функционисања“, што се односи на „трошкове одржавања примарне инсталације коју чине топлане, подстанице и топловодна

[122] Основни суд у Панчеву, 5П бр 418/2014 од 29.09.2014. (с. Биљана Ђорђевић)

[123] Виши суд у Панчеву, 4ГЖ бр 44/16 од 15.08.2016. (п.в.с. Олга Буквић, с. Радинка Гулић, с. Станка Симоновић) и 2ГЖ 722/17 од 21.11.2017. (п.в.с. Весна Вуковић, с. Славица Максић, с. Радинка Гулић)

мрежа“[124]. Чини се да ни судије ни представници Топлане који сведоче на рочиштима не могу сами са собом да се договоре због чега се *заиста* плаћа фиксни део.

Међутим, можемо видети да се у образложењима судских одлука једна реч понавља: ***трошкови***. Топлана, наиме, има некакве трошкове. Потпуно је и нормално да их има, као што их има свака топлана. Као што их, морамо нагласити, има и сваки грађанин ове земље. Оно што је ненормално јесте: (1) представљање сваког трошка као оправданог, (2) преваљивање тих трошкова на потрошача и (3) злоупотреба *фиксних трошкова Топлане* у смислу да се они потрошачима кроз градску Одлуку приказују као *фиксни део цене грејања* и да се користе за закључавање потрошача у уговору.

Фиксни део цене је заправо сигуран извор прихода за Топлану као јавно предузеће које нема никакву конкуренцију на тржишту, па радила Топлана или не радила, имао корисник од ње некакву услугу или немао никакву, био корисник активан или био на било који начин искључен са мреже, Топлана кроз фиксни део цене има сталан прилив новца не само за плате већ и за разне бенефиције. И управо кроз фиксни део цене она покушава да наплати све своје „оправдане, фиксне трошкове“. **Веома је важно, ради демаскирања мотива Топлане и свих топлана у Србији, запазити фундаменталну разлику између фиксног дела цене грејања и фиксних трошкова јавног комуналног предузећа које пружа услугу грејања,** којом ћемо се бавити ниже пошто утврдимо који су то фиксни трошкови који се пружаоцима услуге признају као оправдани, и по ком основу се признају као оправдани.

11.2.2. Фиксни трошкови по Уредби

Влада Србије је прво 2012. године донела Уредбу о начину одређивање највиших и најнижих просечних цена топлотне енергије, а 2015. године је, на основу новог Закона о енергетици, усвојила њеног наследника, важећу Уредбу о утврђивању методологије за одређивање цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом.

Један од прокламованих циљева Уредбе из 2015. је спречавање монополског понашања енергетског субјекта на тржишту, па се начин контроле цене топлотне енергије врши применом метода регулације „Трошкови плус“ којим се енергетском субјекту за производњу, дистрибуцију и снабдевање топлотном енергијом одређује **максимална висина прихода у регулаторном периоду, односно тарифа за обрачун цена топлотне енергије**.

Поменута максимална висина прихода обрачунава се на основу **„оправданих трошкова пословања“** у обављању поменуте три делатности, а „оправдане трошкове“ чини збир варијабилних оперативних трошкова и фиксних трошкова. Фиксне трошкове пак чини збир фиксних оперативних трошкова, трошкова амортизације, корекционог елемента и производа приноса на средства који енергетски субјект може да оствари, и регулисаних средстава. Сама ова формула представља вишу математику за просечног потрошача који покушава да установи зашто се цела та економско-рачуноводствена компликација њега тиче,

[124] Основни суд у Панчеву, 2П 733/2016 од 09.03.2016. (с. Горица Стојаков Вујасиновић)

какво је њено практично значење, и шта то тачно Топлана од њега и других потрошача милом или силом (кроз принудну наплату) наплаћује и по ком основу.

Ствари постају нешто јасније када дођемо до тога шта су то **„оперативни трошкови пословања“.** По Уредби то су „оправдани трошкови настали по основу обављања енергетске делатности производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом и чине их: (1) трошкови материјала, (2) трошкови зарада, накнада зарада и остали лични расходи, (3) трошкови производних услуга, (4) нематеријални трошкови, (5) део резервисан за накнаде и друге бенефиције запослених а који се исплаћују у регулаторном периоду, (6) остали расходи из пословања.

Надаље се оперативни трошкови – за које смо из Уредбе сазнали да су сви одреда „оправдани“ – деле на варијабилне и фиксне. Варијабилни су они који се мењају са променом обима производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом, као што су трошкови енергената, топлотне енергије набављене од других произвођача, хемијски припремљене воде, електричне енергије итд. Фиксни трошкови се, логично, не мењају са променом обима производње топлотне енергије.

Прописано је да „фиксни оперативни трошкови у вези са отписом потраживања који су могу исказати приликом обрачуна максималне висине прихода не могу бити већи од 10 одсто потраживања од купаца за *испоручену топлотну енергију*“, а прописани су и услови и правила за промену цена топлотне енергије, али се не разматрају нити се утврђују границе приступачности цене потрошачима[125], која је законски елемент из Закона о заштити потрошача и Закона о комуналним делатностима. Дакле, цена се може повећати ако се испуне Уредбом прописани услови али се уопште не мора водити рачуна о начелу приступачности цене, која остаје на нивоу законске прокламације без конкретне разраде у регулативи ради примене у пракси.

Звона за узбуну код свих субјеката који се баве потрошачком заштитом у Србији морала би веома јасно, гласно и удружено да се огласе због садржине подужег списка фиксних оперативних трошкова у Уредби и њиховог преваљивање на потрошаче топлотне енергије. Укратко, то је иста она група трошкова која спада у „оперативне трошкове пословања”, а то су: трошкови материјала, трошкови зарада, накнада зарада и остали лични расходи, трошкови производних услуга, нематеријални трошкови, део резервисања за накнаде и друге бенефиције запослених а који се исплаћују у регулаторном периоду и остале расходе из пословања.

А шта конкретно спада у ове групе трошкова?

Трошкови материјала и енергије су: трошкови материјала за израду, трошкови осталог материјала (режијског), трошкови канцеларијског материјала, трошкови материјала и резервних делова за одржавање основних средстава, сви други трошкови осталог материјала (режијског), трошкови електричне енергије, трошкови горива за транспортна средства, сви други трошкови горива и енергије, трошкови резервних делова, трошкови једнократног отписа алата и инвентара.

---

[125] Милорад Филиповић и Лазар Крњета, *Водич за политику цена комуналних услуга у општинама и градовима Србије* (Стална конференција градова и општина, 2017 стр 16). Ови аутори чак истичу да од утврђивања граница приступачности зависи одрживост целог система фактурисања и наплате.

Трошкови зарада, накнада зарада и остали лични расходи су: трошкови зарада и накнада зарада (бруто), трошкови пореза и доприноса на зараде и накнаде зарада на терет послодавца, трошкови накнада по уговору о делу, трошкови накнада по ауторским уговорима, трошкови накнада по уговору о привременим и повременим пословима, трошкови накнада физичким лицима по основу осталих уговора, трошкови накнада директору, односно члановима органа управљања и надзора, трошкови превоза на радно место и са радног места, јубиларне награде, отпремнине, трошкови смештаја, исхране и превоза на службеном путу и на терену, трошкови добровољног додатног пензијског и инвалидског осигурања, сви други остали лични расходи и накнаде.

Трошкови производних услуга су: трошкови услуга на изради учинака, трошкови транспортних услуга, трошкови ПТТ услуга, сви други трошкови транспортних услуга, трошкови услуга одржавања, трошкови закупнина, трошкови закупа пословног простора, сви остали трошкови закупнина, трошкови сајмова, трошкови рекламе и пропаганде, трошкови истраживања, трошкови развоја који се не капитализују, трошкови осталих услуга.

Нематеријални трошкови су: трошкови непроизводних услуга, трошкови стручног образовања запослених, услуге у вези са стручним, усавршавањем (семинари, симпозијуми и сл.) и трошкови часописа и стручне литературе, трошкови студентских и омладинских, задруга, трошкови адвокатских услуга, трошкови чувања имовине и физичког обезбеђења, трошкови репрезентације, трошкови премија осигурања, трошкови премија осигурања имовине, трошкови премија осигурања запослених, сви други трошкови премија осигурања, трошкови платног промета, трошкови чланарина, трошкови пореза, трошкови пореза на имовину, сви други трошкови пореза, трошкови доприноса, остали нематеријални трошкови, трошкови такси (административне, судске, регистрационе, локалне и др.), сви други остали нематеријални трошкови.

11.2.3. Фиксни трошкови по Одлуци града Панчева

Сви ти трошкови су одреда „оправдани“ и препознају се, у унеколико препричаној верзији, у члану 53 Одлуке града Панчева: трошкови материјала/трошкови материјала и резервних делова за инвестиционо одржавање средстава; остали материјал и резервни делови, без трошкова енергената наведених код варијабилног дела цене; трошкови зарада, накнаде зарада и остали лични расходи; трошкови производних услуга; услуге инвестиционог одржавања средстава и остале услуге; трошкови амортизације и резервисања; нематеријални трошкови; финансијски расходи; остали расходи.

На крају списка у Одлуци налази се занимљиви мали додатак: „други трошкови пословања којима се обезбеђује одговарајућа стопа и рок повраћаја средстава од инвестиција у енергетске објекте и *одговарајућа профитна стопа – добит*.“ Који су то „други трошкови“ а посебно „трошкови којима се обезбеђује одговарајућа профитна стопа – добит“? Овом истраживачу прво пада на памет зарачунавање некаквог паушала на име тзв индиректног грејања кроз зидове, плафоне или подове.

Сви ови *фиксни трошкови* улазе у *фиксни део цене*, а ова два појма нису обавезно подударна. Трошкови се односе на субјекат који пружа

услугу, а цена се односи на пружену услугу, тј плаћање цене директно зависи од тога да ли је услуга пружена. Међутим, фиксни део цене није на први поглед јасно дефинисан Одлуком, али зато фиксни трошкови јесу – као елементи тарифног система из члана 53 став 3 Одлуке који се своди на набрајање фиксних и варијабилних трошкова Топлане, па се из тога може извући закључак да су ова два израза синоними, барем у Панчеву. Судије их у пресудама најчешће и користе као синониме, а појединци их чак несувисло спајају у један израз: *фиксни трошкови цене топлотне енергије*[126]. Шта то значи? Питајте судију.

Занимљиво је, такође, да члан 53 фиксне и варијабилне трошкове као *тарифне елементе за обрачун топлотне енергије и услуга* подводи под *тарифни систем* (став 1), а затим каже да се „елементи тарифног система исказују у тарифним ставовима на основу којих се врши обрачун *преузете* енергије односно *извршених* услуга у обављању енергетских делатности за обрачунски период.“ (став 4). Дакле, **наплата цене дефинисане кроз набрајање наведених трошкова свеједно је условљена пружањем услуге. Видећемо касније да се у пракси панчевачких судова ова чињеница углавном прескаче.**

11.2.4. Фиксни део цене и фиксни трошкови топлане

Због чега је разликовање појмова *фиксни део цене* и *фиксни трошкови* толико значајно? Милорад Филиповић и Лазар Крњета нам пружају одговор у свом врло корисном *Водичу за политику цена комуналних услуга у општинама и градовима Србије:* „Код калкулације цена и тарифирања комуналних услуга небитно је да ли је карактер трошка фиксан или варијабилан, пошто су обе ове групе трошкова већ „очитане“ и садржане у билансима и у програмима комуналних предузећа. За одређивање нивоа цена битни су само укупни трошкови које прави комунално предузеће, а уколико је однос између фиксних и варијабилних трошкова неповољан, треба ићи у инвестиције или у реорганизацију предузећа, којима би се тај однос поправио. Од политике цена која се води на нивоу локалне самоуправе зависиће да ли ће трошкови заиста бити покривени (...) Међутим, из угла потрошача, ипак има смисла да се код појединих делатности укупна цена подели на СТАЛНИ И ПРОМЕНЉИВИ ДЕО (caps lock су овде и другде у цитираном одломку ставили сами аутори *Водича* – прим аут), а то може да буде део тарифне политике. Наиме, основне комуналне услуге се пружају фронтално целом становништву, па увођење СТАЛНЕ (фиксне) компоненте цене у неким случајевима може да избалансира НЕПРАВЕДНА додатна оптерећења једне групе на рачун друге групе потрошача, Ово посебно долази до изражаја у условима када се део пружених услуга недовољно прецизно мери и када нужно долази до УПРОСЕЧАВАЊА, која опет, неминовно, једну групу потрошача више, а другу мање финансијски оптерећују. Да ли ће се у конкретне цене уградити стална и променљива компонента продајне цене не мора нужно да зависи од стварне величине фиксних и варијабилних трошкова, већ то треба да буде део ЦЕНОВНЕ ПОЛИТИКЕ која у тарифни систем треба да унесе већи ниво ПРАВЕДНОСТИ (реалног оптерећења корисника сразмерно пруженој услузи). Стални део цене комуналне услуге, дакле, може да буде једнак израчунатим фиксним трошковима али може да буде и мањи или већи од израчунатих

[126] Основни суд у Панчеву 9П 41/15 од 25.09.2015. (с. Нела Петрушевић)

фиксних трошкова. То се односи и на део цене који зависи од потрошње, а који не мора да буде једнак са израчунатим и у књиговодствима комуналних предузећа евидентираним варијабилним трошковима.“[127]

Дакле, **нити је приказивање фиксних трошкова топлане пред потрошачима обавезно и у сваком случају неопходно, нити спецификација тих трошкова мора да се поклапа са спецификацијом фиксног дела цене.** А Филиповић и Крњета међу недостатке система поделе цена комуналних услуга на фиксну и варијабилну компоненту убрајају то што ће „за већину корисника рачуни бити мање јасни и мање разумљиви, што може довести до повећаног броја рекламација и оспоравања основаности потраживања[128]“. Њихова опаска, чију тачност потврђује пракса, могла би се допунити ноторном чињеницом да се **посебно приказивање фиксног дела цене даљинског грејања максимално злоупотребљава за закључавање потрошача у уговорном односу**, тј за незаконито оптерећивање потрошача-станара стамбене зграде обавезом да на конто чињенице да у својим становима имају топловодне инсталације практично доживотно издржавају локалну топлану са свим њеним „оправданим фиксним трошковима“ (укључујући јубиларне награде и трошкове службених путева, као и разне дефинисане и недефинисане нематеријалне трошкове укључујући трошкове репрезентације и учешћа на сајмовима) – а све то под претњом покретања поступка принудне наплате (у Панчеву на сваких шест месеци), при чему топлана мора примати „издржавање“ чак и кад је потрошач искључен, тј кад од топлане не прима никакву услугу.

11.2.5. Индиректно грејање као вожња таксијем без таксиметра

Проблем са преваљивањем „оправданих“ фиксних трошкова трговца на потрошача може се сагледати на хипотетичком примеру таксисте који има проблем са плаћањем пореза на имовину или са плаћањем рате за екскурзију свог детета, и веома му је потребно да заради како би ту обавезу подмирио. Овај таксиста је субјекат јавног превоза, а јавни превоз је према Закону о заштити потрошача из 2014. године услуга од општег економског интереса – исто као делатност производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом. Таксиста је дужан да у возилу има таксиметар, али он као све његове колеге наплаћује фиксни део цене за услугу који се зове *стартна цена* (у Београду је 170 динара). Међутим, да би могао да пружи услугу, таксиста прво мора да нађе муштерију. Рецимо да он иде од пешака до пешака крај такси станице и све одреда их моли да седну у његов такси како би он могао да плати порез на имовину или дететову екскурзију. Замислите да им још прича како ће да пропадне ако се они не буду возили управо са њим, изнуђујући њихово сажаљење? Замислите још да их цима за рукав и увлачи у кола?

Чињеница је да сви ми имамо своје финансијске и егзистенцијалне проблеме, да сви имамо своје *трошкове*, али кад постанемо пунолетни нико није дужан да нас издржава. Даље, овај таксиста не би смео да приморава пролазнике да седну у његова кола, нити би неког од њих могао једнострано да „веже“ за

---

[127] Милорад Филиповић и Лазар Крњета, *Водич за политику цена комуналних услуга у општинама и градовима Србије* (Стална конференција градова и општина, 2017 стр 37-38).

[128] Ibidem.

себе како би се овај сваког дана возио управо са њим. Ако би поступао као у хипотетичком примеру, понашање нашег таксисте би се у најмању руку могло описати као *просјачење*, а још ако би таксиста причао пролазницима да ће да пропадне или ако би пролазнике приморавао да уђу у такси и да се сваки дан возе са њим, на њега би се могао применити институт непоштене, тј насртљиве пословне праксе. У случају принудне вожње и наплате такве вожње, могло би се говорити и о кривичним делима отмице и изнуде. А ако би наш таксиста регуларно возио муштерију па искључио таксиметар не би ли је „ошишао“ на одокативну процену и тиме помогао себи да плати порез односно дететову екскурзију, муштерија не би била обавезна да му плати тако обрачунату услугу, јер се цена не би заснивала на измереној километражи, тј не би се заснивала на *измереној потрошњи* већ на одокативној, паушалној процени.

Овакво поступање, познато из непоштене пословне праксе неких таксиста, заправо одговара понашању топлана кад наплаћују „индиректно грејање“ кроз зидове, подове и плафоне, независно од тога да ли се цена ове тобожње услуге „разрезује“ на основу некаквог процента или по квадратном метру површине стана. **А наплата вожње без таксиметра је незаконита исто као и наплата „индиректног грејања“, и обе појаве представљају акте чистог екстрапрофитерства**, с тим што би таксиста као пружалац услуге од општег економског интереса лако могао бити кажњен, а топлана би се, као пружалац услуге од општег економског интереса, без проблема и готово без изузетка „провукла“ на суду (барем у Панчеву), позивајући се на оправдане фиксне трошкове свога пословања.

Топлане се заправо понашају баш као таксиста из наше хипотетичке приче, користећи чињеницу да су оне **монополисти**, тј да немају никакву конкуренцију и да потрошач не може да бира између више понуђених услуга даљинског грејања по приступачној цени и уз одговарајући квалитет, па потрошачу **мимо његове слободно изражене воље намећу уговорни однос** (што по закону не би смело):

(1) који **није регулисан појединачним уговором**[129] (што по закону не би смело);

(2) у којем се по правилу, **потрошња топлотне енергије не обрачунава према стварној потрошњи**, тј на основу података из калориметра, већ по квадратном метру површине (што по закону не би смело);

(3) који се заснива на **практично доживотној обавези потрошача као слабије уговорне стране да издржава економски моћну топлану** (што по закону не би смело), а на основу постојања топловодних инсталација у свом страну, као и тужне монополистичке приче како топлана мора да функционише преко целе године, и да се не сме дозволити да стави катанац у браву и сл (насртљива пословна пракса, што по закону не би смело);

(4) који се заснива на онемогућавању основног потрошачког права на избор између различитих услуга грејања по приступачним ценама и уз

[129] А чак и да је установљен по закону, тј *ex lege*, почетком пружања услуге, тај уговорни однос се заправо успоставља прихватањем понуде топлане која се чини неограниченом броју лица и која је обавезна да закључи такав уговор са сваким заинтересованим лицем које испуњава техничке услове.

одговарајући квалитет, кроз **наметање даљинског грејања као јединог могућег начина грејања**, чиме се негира чињеница да потрошач има право да се греје на друге доступне а за њега јефтиније и ефикасније начине, тј да нема обавезу да користи даљинско грејање и плаћа услугу ако за даљинским грејањем нема никакву потребу или ако нема средстава да га плаћа (ограничавање конкуренције, што по закону не би смело);

(5) који, намећући даљинско грејање као веома скуп а једини могући начин грејања а који се **заснива на застарелој, прљавој технологији**, тј на експлоатацији угља, мазута и фосилних горива, **онемогућава примену технолошки напреднијих, еколошки здравијих а далеко јефтинијих супституита** као што је коришћење топлотне енергије из соларних панела, уз постизање одрживог развоја (ограничавање конкуренције, што по закону не би смело);

(6) који се заснива на **обавези безусловног прихватања промене цене, промене тарифе, општих услова пословања или услова под којима је уговор закључен,** дакле без права потрошача да раскине уговор (што по закону не би смело);

(7) који се заснива на **избегавању одговорности топлане за пружање несаобразне услуге** кроз одбијање рекламација на незагрејаност или недовољну загрејаност просторија (што по закону не би смело);

(8) за чији је **отказ односно раскидање потребно испунити непоштене, тешко испуњиве или немогуће услове** (што по закону не би смело);

(9) у којем **стање обуставе услуге због неплаћања може трајати фактички доживотно, уз обавезу потрошача да све време плаћа фиксни део за непружену услугу** (што по закону не би смело), а да то никада не доведе до раскида или отказа уговора;

(10) у којем **ни после евентуалног а скупог отказа/раскида, потрошач-власник стана у стамбеној згради није ослобођен обавезе плаћања фиксног дела цене, као да је и даље у уговору**, и то само зато што стварно или наводно у стану има заједничке топловодне инсталације преко којих је интегрисан у систем даљинског грејања за чије одржавање „топлана има трошкове“ или зато што се греје од комшија кроз зидове, подове и плафоне, због чега „топлана има трошкове“ (што по закону не би смело).

(11) у којем **потрошач за дугове према топлани, укључујући дугове на „основу“ непружене услуге, одговара целокупном својом имовином, па и некретнином поводом чијег је загревања уговорни однос установљен** (што по закону не би смело).

Читалац је свакако приметио колико је пута у претходном пасусу поновљен израз „што по закону не би смело“. У наводном одељку ћемо видети колико то „што по закону не би смело“ вреди пред Основним и Вишим судом у Панчеву, посебно откако је у Србији, кроз Закон о заштити потрошача од 2010. и 2014. године, почела да се примењује европска концепција заштите потрошача.

12. СУДСКА ПРАКСА

12.1. Период од 2000. до 2010. године

12.1.1. Уводне напомене

Иако се ово истраживање превасходно односи на период важења европске концепције заштите потрошача, уведене у Србију Законом о заштити потрошача из 2010. године, не можемо а да се не осврнемо на прву деценију новог миленијума у којој су права потрошача услуга од општег економског интереса на првом месту била заштићена Законом о облигационим односима. **Поређење пресуда Основног и Вишег суда у Панчеву из периода до и после 2010. године даје врло сличне, поразне налазе, и упућује на закључак да кључни проблеми потрошача даљинског грејања у Србији не потичу на првом месту из неусаглашености прописа, иако је та појава важан део укупне слике.**

Наиме, до 2010. године није се могло говорити о неким битнијим неусаглашеностима, бар не међу законима, јер није било никаквог новог системског закона са којим би сви други закони и подзаконски акти требало да се усаглашавају. Секторски закони су се у то време „равнали“ према Закону о облигационим односима, ретко мењаном од 1978. године, а у домену регулисања облигационоправних односа пружалаца и корисника комуналних услуга, акти јединица локалне самоуправе је такође требало да се „равнају“ према њему – на основу овлашћења за *детаљнију разраду* која им је давао стари Закон о комуналним делатностима из 1998. године. А он *нигде није предвиђао обавезу корисника да уђе у уговорни однос са пружаоцем комуналне услуге*, већ му је давао право на добијање услуге по његовом захтеву и према његовој потреби (члан 3 став 2), док је пружаоцу наметао обавезу да комуналну делатност обавља у општем интересу и на начин којим се задовољава потреба корисника услуге (члан 3 став 1 тачка 4) и забрањивао му је да одбије захтев за пружањем услуге (члан 15 став 1). Такође је установљавао обавезу корисника да плати *цену за пружену комуналну услугу* (члан 23) и право пружаоца да ту цену наплати (члан 23). *Укратко, ни тада није било говора о наплати цене за непружену комуналну услугу*.

Дакле, **корен проблема потрошача даљинског грејања много је дубљи и старији, и, као што ће се видети, има везе са селективном применом закона и подзаконских аката, са злоупотребом права, са игнорисањем уставних начела хијерархије законских аката и јединства правног поретка и са**

нетачним тумачењем прописа – на штету потрошача а у очигледну корист топлана-монополиста које су интересно и егзистенцијално везане за локалну самоуправу.

12.1.2. 50 одсто, 15 одсто или ништа

Као што је већ речено, свих петоро потрошача, чије су пресуде узете у обзир за потребе овог истраживања, *формално* је искључено због неплаћања услуге, и сви су искључени у периоду од 2000. до 2010. године.

Двоје потрошача је искључено 2000. године. Један потрошач је 2000. године предао Топлани писани захтев за искључење због неквалитета услуге која готово да није пружана – захтев на који никада није одговорено и који никада није узет у разматрање а који је уследио после вишеструких рекламација целе зграде на неквалитет грејања услед квара на пумпама и након што се потрошач иселио из стана због немогућности да се греје преко зиме – а искључен је због неплаћања „услуге“ тек 2014. године[130]. Један потрошач је тражио искључење 2004. године због немогућности да плаћа услугу а искључен је због неплаћања 2007. године. Један је тражио искључење пре 2000. године због немогућности да плаћа услугу а искључен је због неплаћања 2005. године. То је еклатантан пример закључавања потрошача у уговорима односно злоупотребе монополског положаја на тржишту ради стицања екстрапрофита.

Свим овим потрошачима, као и свим Панчевцима којима је грејање обустављено због неплаћања услуге, слати су рачуни који су гласили на невероватних 50 одсто од пуне цене услуге за време док је нису имали, што је последица врло очито намерног *погрешног тумачења и погрешне примене* једне одредбе Одлуке Скупштине града Панчева. Та Одлука, која је у изворном облику донета 1991. године и примењивана је до 2010. године, више пута је подвргавана изменама и допунама, али конкретна одредба – чак и кад је нумерација чланова Одлуке мењана (2006) – увек је остајала иста и никада се није односила на обуставу услуге због неплаћања, тј на обуставу коју је скривио корисник, већ се односила на *умањење цене у ситуацији када је испорука прекинута или обустављена из разлога у погледу којих је одговорност на Топлани.*

„Спорна“ одредба је гласила: „Када грејања нема услед квара на постројењима, односно кад је дуже од 3 дана прекинута или обустављена испорука топлоте из било којих разлога, накнада за комуналну услугу се умањује 50 одсто за дане када није било грејања. У наведеним случајевима дистрибутер поступа сходно одредби члана (који се односи на ситуацију када дистрибутер не постигне и не одржава прописану температуру у становима), с тим да када цео објекат нема грејање не саставља појединачне записнике него само један записник за цео објекат који потписује председник Скупштине зграде, односно друго овлашћено лице.“

Из наведеног је јасно да описана правна норма нема никакве везе са ситуацијом на коју је примењивана – обуставом услуге због неплаћања – а која

---

[130] Ове чињенице су утврђене пред судом на основу писаних доказа, видети пресуду Основног суда у Панчеву 14П 190/14 од 18.05. 2015. (с. Маријана Трифу)

Одлуком *није била регулисана*. А елементи речене норме који се по тумачењу Топлане односе на ову ситуацију су реч „обуставa“ и израз „из било којих разлога“. Тешко је поверовати да судија кад вреднује исказе странака и њихова тумачења не проверава шта у норми пише и да не разуме њен смисао у тој мери да меша две јасно различите правне ситуације. Тешко је поверовати да овако погрешно и *оволико* погрешно није резоновао тек један судија – па да се каже „ко ради, тај и греши“ – већ да је тако резоновало више судија Основног суда, укључујући два већа Вишег суда. Али то јесте било тако. И то је очигледно била *локална судска пракса*. Такво поступање се може окарактерисати и као *злоупотреба права*, јер ради се о споровима мале вредности, па утужени потрошачи, сходно Закону о парничном поступку, нису могли изјавити жалбу због непотпуно или нетачно утврђеног чињеничног стања.

Истовремено, Закон о комуналним делатностима је предвиђао, као што и сада предвиђа, обуставу услуге оним корисницима комуналне услуге који је не плаћају, али ближу разраду препушта одлукама локалне самоуправе, при чему не помиње никакав новчани обрачун. **Како локална самоуправа Панчево својом Одлуком није ни поменула нити ближе разрадила ситуацију у којој се корисницима обуставља услуга због неплаћања и није предвидела како се врши наплата – онда ту није било никаквог права на наплату, што је више пута и судски констатовано[131].**

Ниједан од петоро потрошача није ни желео да се његова правна ситуација подводи под обуставу због неплаћања, већ је желео да буде трајно искључен, да откаже уговор, да више нема никакве везе са Топланом. Али ту је, на нивоу локалне самоуправе постојала формална препрека **– један члан Одлуке који од 1994. до 2005. године није дозвољавао корисницима стамбених простора у колективним и индивидуалним стамбеним објектима да се искључе са даљинског грејања на сопствени захтев, што би ефективно значило окончање уговорног односа. Поменути члан је био у вишеструкој колизији са Законом о облигационим односима**, јер тај закон, како смо видели, допушта отказ уговора али и раскид уговора због неиспуњења или промене околности, а познаје и нешто што се зове *равноправност страна* и *аутономија воља* и *забрана установљавања права и обавеза којима се за било коју ствара или искоришћава монополски положај на тржишту*.

Пошто је Топлана ове потрошаче, упркос захтевима за искључење односно отказ/раскид уговора, закључала у уговорном односу са собом, њихову ситуацију је, себи у корист, подвела под „привремено искључење због неплаћања услуга“. А како та ситуација није била регулисана Одлуком и пошто из те правне празнине није произилазило право на наплату некаквог фиксног дела од нечега, **Топлана је „креативно“ применила норму Одлуке која се односи на обуставу или прекид испоруке због квара и других разлога *за које одговара пружалац услуге*. Дакле, применила је норму супротно сврси због које је установљена, што представља типичан пример *злоупотребе права*,**

[131] Општински суд Панчево П1696/07 од 16.05. 2007 (с. Миљена Зебић), Окружни суд Панчево ГЖ 1461/07 од 27.08.2008. (п.в.с. Владислава Сајков Барој, с. Илија Рула, с. Ивана Митровски), Општински суд Панчево, П 616/08 од 17.09.2008. (с. Миљена Зебић) и П 1582/08 од 22.12.2008. (с. Јасмина Петровић), Виши суд у Панчеву 1ГЖ 810/10 од 25.06.2010. (п.в.с. Славица Максић, с. Светлана Лазаревић и с. Ондреја Сахтер)

а злоупотреба права је изричито забрањена чланом 13 Закона о облигационим односима. Последица је неосновано обогаћење Топлане на основу тога што су потрошачи били принуђени да плаћају 50 одсто од пуне цене, формално на име „умањења за дане када нема грејања“, а суштински на име некакве фиксне накнаде, која Одлуком није била ни предвиђена ни дефинисана а камоли образложена.

Овде ће се читалац запитати шта је са чувеним фиксним делом цене? Он је Одлуком био предвиђен од 1993. до 1994. године и од 2005. до 2010. године, када је власницима станова у стамбеним зградама у Панчеву дозвољавано да се на свој захтев искључе са грејања уз испуњење техничко-технолошких услова, а помињан је под називима „накнада за губитке у топлоти“ (први период) и „накнада за одржавање инсталација“ (други период).

Пошто дотична фиксна накнада 11 година није постојала у Одлуци, под њеном „заменом“ – заснованом на нетачној примени материјалног права и злоупотреби права – подразумевана је „за 50 одсто умањена накнада за комуналну услугу за дане када нема грејања“, па је кроз рачуне неосновано наплаћивана свим „привремено искљученим“ потрошачима, а ко није хтео да плати, био је утуживан као класични неплатиша. Пред судовима је Топлана износила неистину да се потраживање односи „на име трошкова одржавања инсталација“[132], па су и неке судије Основног суда у Панчеву одокативно „тумачиле“ ову „накнаду“ као „фиксне трошкове за одржавање система грејања у згради“[133], а веће Вишег суда у Панчеву ју је, такође одокативно, дефинисало као „фактурисане фиксне трошкове у износу од 50 одсто за одржавање система[134]“.

Ништа се није променило ни кад је Одлука промењена 2005. године, чиме је потрошачима даљинског грејања потврђено њихово законско право да се искључе на сопствени захтев, уз испуњавање техничко-технолошких услова и обавезу да сваког месеца плаћају 15 одсто цене на име „накнаде за одржавање инсталација“. Топлана је, наиме, наставила по старом, тј да наплаћује 50 одсто од пуне цене потрошачима којима је услуга обустављена због неплаћања. Ова пракса је почела да „пада“ на судовима, али по правилу тако да је потрошач уместо 50 одсто био дужан да плаћа 15 одсто, иако, како смо видели, због пропуста у Одлуци није био дужан да плаћа *ништа*.

На сличној линији мањег отпора био је и закључак који је Скупштина града Панчева донела 29.09.2009. а којим је Топлани наложена ревизија потраживања према корисницима из категорије домаћинства којима је обустављена услуга даљинског грејања, у смислу да им се врати разлика од 15 до 50 одсто која им је узимана током четири године[135]. Из овога је јасно да је локална само-

---

[132] Општински суд Панчево П 1582/08 од 22.12.2008 (с. Јасмина Петровић), Виши суд у Панчеву 1ГЖ 810/10 од 25.06.2010. (п.в.с. Славица Максић, с. Светлана Лазаревић и с. Ондреја Сахтер)

[133] Основни суд Панчево 5П 418/2014 од 29.09.2014. (с. Биљана Ђорђевић)

[134] Виши суд у Панчеву 4ГЖ 676/14 од 09.12.2014. (п.в.с. Олга Буквић, с. Владислава Сајков Барој, с. Славица Максић)

[135] За овај закључак сазнајемо из пресуде Основног суда у Панчеву 9П 1928/11 од 18.05.2012. (с. Нела Петрушевић) којом се одржава на снази решење о извршењу против утуженог потрошача, уз умањење захтеваног износа.

управа била принуђена да се разрачуна са очигледним безакоњем, али да је и она сама нетачно тумачила члан Одлуке у којем се помињало фамозних 50 одсто. Да ју је тумачила исправно, наложила би враћање комплетног износа.

12.1.3. Узорак и исходи спорова

Овај истраживач је обрадио **22 првостепене и правноснажне пресуде** које се односе на период од 2000. до 2010. године а у вези са **петоро потрошача** искључених са система даљинског грејања, формално због неплаћања. Најранија донета пресуда потиче из 2006. године, а последња потиче из 2015. године. У три пресуде је потрошачима веома озбиљно прекршено право на суђење у разумном року, јер се на одлуке суда чекало више од 10 година.

У корист наведених потрошача као тужених донето је **шест првостепених пресуда**, од којих је једна из 2007. године, две су из 2008. године, једна је из 2013. године и две су из 2015. године[136].

У корист наведених потрошача као тужених донете су три правноснажне пресуде, од чега су двема другостепеним пресудама (из 2008. и 2010.) потврђене првостепене у корист потрошача, а једна првостепена пресуда из 2015. године стекла је својство правноснажности јер се тужилац није жалио[137].

У корист Топлане као тужиоца а против тужених донето је **девет првостепених пресуда**, од којих је једна из 2006, једна из 2007, две су из 2008, једна је из 2010, две су из 2011, и по једна је из 2012 и 2014. године[138].

У корист Топлане као тужиоца донете су **три правноснажне пресуде којим су потврђене првостепене пресуде у корист Топлане**, по једна 2007, 2009. и 2014[139].

Једном другостепеном пресудом је у корист Топлане преиначена првостепена одлука која је била у корист туженог[140].

---

[136] Општински суд у Панчеву П 1696/07 од 16.05.2007. (с. Миљена Зебић), П 616/08 од 17.09.2008. (с. Миљена Зебић) и П 1582/08 од 22.12.2008 (с. Јасмина Петровић), Основни суд у Панчеву 21П 1737/12 од 22.11.2013 (с. Мирјана Лазаревић), 14П 190/14 од 18.05.2015. (с. Маријана Трифу) и 14П 1399/14 од 12.11.2015. (с. Маријана Трифу)

[137] Окружни суд у Панчеву ГЖ 1461/07 од 27.08.2008. (п.в.с. Владислава Сајков Барој, с. Илија Рула, с. Ивана Митровски), Виши суд у Панчеву 1ГЖ 810/10 од 25.06.2010. (п.в.с. Славица Максић, с. Светлана Лазаревић, с Ондреја Сахтер), Основни суд у Панчеву 14П 1399/14 од 12.11.2015. (с. Маријана Трифу)

[138] Општински суд Панчево 184/06 од 29.12.2006. (с. Мирјана Лазаревић), 697/07 од 10.09.2007. (с. Драгана Крстановић), П 320/08 од 31.03.2008. (с. Ружена Медић), П 922/08 од 25.09.2008. (с. Љиљана Синђић), Основни суд у Панчеву 4П 988/2010 од 11.03.2010. (с. Милена Корновић), 4П 637/11 од 16.09.2011. (с. Милена Корновић), 11П 719/11 од 03.11.2011. (с. Јасмина Ромчев), П 1928/11 од 18.05.2012. (с. Нела Петрушевић), 5П 418/2014 ОД 29.09.2014. (с. Биљана Ђорђевић)

[139] Окружни суд у Панчеву ГЖ 258/07 од 26.12.2007. (п.в.с. Владислава Сајков Барој, с. Персида Јовановић, с. Илија Рула), ГЖ 1183/08 од 19.10.2009. (п.в.с. Владислава Сајков Барој, с. Персида Јовановић, с. Илија Рула), Виши суд у Панчеву 4ГЖ 676/14 од 09.12.2014. (п.в.с. Олга Буквић, с. Владислава Сајков Барој, с. Славица Максић)

[140] Виши суд у Панчеву, 3ГЖ 822/15 од 01.12.2015. (п.в.с. Весна Вуковић, с. Славица Максић, с. Владислава Сајков Барој)

Једном другостепеном пресудом је укинута првостепена одлука која је била у корист туженог и враћена на поновно суђење[141].

Ниједан потрошач није успео жалбом да побије првостепену пресуду која је донета у корист Топлане.

Сви поступци су вођени по иницијативи Топлане као тужиоца.

12.1.4. Карактеристике неповољних пресуда за потрошаче

Кључна одлика неповољних пресуда за потрошаче, првостепених и правноснажних које се односе на период 2000-2010, јесте **одлучивање суда само по Одлуци**, уз позивање на овлашћења која локалној самоуправи даје Закон о комуналним делатностима из 1998. године, уз његову селективну примену – само у смислу набрајања поменутих овлашћења. Када се помиње Закон о облигационим односима, он се помиње такође селективно, увек кроз одредбе чијим се цитирањем ствара утисак да утужени потрошач има обавезе које није испунио, да је потрошач *дужник* који је прекршио закон тиме што није о доспелости платио месечне рачуне за грејање. **Прећуткује се да потрошач има и права, да Закон о облигационим односима познаје институте који га штите** попут начела аутономије воље, начела једнаке вредности узајамних давања, начела равноправности странака у облигационом односу, забране злоупотребе права, забране установљавања права и односа којима се за било кога ствара или искоришћава монополски положај на тржишту. Прећуткује се да он има право на отказ односно на раскид уговора. Шта год потрошач изнесе у своју одбрану, на која год права и аргументе да се позове, судије своде спор на дихотомију „платио је/није платио рачун“, а као доказ висине потраживања признају податке из веродостојне исправе. Довољно да се тужиоцу укаже потпуно поверење. У пресудама се цитирају наводи из предлога за извршење и поднесака по којима Топлана потражује месечне накнаде за пружене услуге[142], што је у случају свих петоро потрошача – неистина.

Давање предности градској Одлуци и њеним одредбама којима се незаконито онемогућава корисник услуге даљинског грејања да се искључи на сопствени захтев (1994-2005) нарочито је видљиво у одлуци Вишег суда из 2015. године[143] којом се у корист Топлане преиначава првостепена пресуда која је била у корист потрошача[144]. Та добро аргументована и доказима поткрепљена пресуда срушена је позивањем топлане на погрешну примену материјалног права, при чему се из другостепене пресуде види игнорисање чињеница које су утврђене и доказане у првостепеној[145]. Погрешна примена материјалног права, како је види другостепени суд, своди се на то што је првостепени суд

---

[141] Виши суд у Панчеву 1ГЖ 131 од 04.03.2014. (п.в.с. Славица Максић, с. Светлана Лазаревић, Весна Вуковић)

[142] Нпр Основни суд у Панчеву, 4П 988/2010 од 11.03.2010. (с. Милена Корновић), 4П 637/11 од 16.09.2011. (с. Милена Корновић), 11П 719/11 од 03.11.2011. (с. Јасмина Ромчев), и 21П 1737/12 од 22.11.2013, (с. Мирјана Лазаревић), 5П 418/2014 од 29.09.2014. (с. Биљана Ђорђевић)

[143] Виши суд у Панчеву, 3ГЖ 822/15 од 01.12.2015. (п.в.с. Весна Вуковић, с. Славица Максић, с. Владислава Сајков Барој)

[144] Основни суд у Панчеву, 14П 190/14 од 18.05.2015. (с. Маријана Трифу)

погрешно утврдио да је изменама и допунама Одлуке из 1997. године свим корисницима омогућено да се на свој захтев искључе са даљинског грејања док је то право заправо било омогућено само корисницима пословних простора. Зато је Виши суд битно другачије од Основног суда вредновао чињеницу потрошачевог слања захтева за раскид уговора Топлани 2000. године, на који Топлана никада није одговорила. Док је првостепени суд исправно сматрао да је Топлана била дужна да захтев за раскид узме у обзир и поступи по њему, другостепени суд је констатовао да „по том захтеву никада није поступљено и да уговор није раскинут, те производи дејство". Проблем са оваквим резоновањем Вишег суда је то што, независно од грешке Основног суда у погледу оног што је од 1997. до 2005. године писало у Одлуци, *све време постоји Закон о облигационим односима који дозвољава и отказ уговора и раскид уговора*. Према томе, **са становишта закона је потпуно ирелевантно да ли Одлука дозвољава или не дозвољава искључење на захтев корисника услуге. Закон је „старији" од Одлуке**, али та ноторна уставна чињеница је очигледно неком јако засметала – тим пре што се првостепени суд позвао на све оне „непопуларне" одредбе Закона о облигационим односима које су *у корист потрошача, ако не као слабије онда макар као равноправне уговорне стране*: на начело сагласности воља са правом на отказ уговора, на забрану установљавања права и обавеза којима се ствара или искоришћава монополски положај на тржишту и на начело једнаких вредности узајамних давања. Виши суд се по овим питањима није изјашњавао. Њему је било битно само оно што пише у Одлуци.

Друга негативна тековина по потрошаче неповољних пресуда је **погрешна примена материјалног права унутар саме Одлуке**, која се подједнако заснива на **селективном одабиру норми, на коришћењу погрешних норми и на њиховом погрешном тумачењу – под јасним утицајем тужилачке стране уз занемаривање аргументације тужене стране – ради покривања „правних рупа" у Одлуци.** Таква једна рупа је, као што знамо, нерегулисана ситуација са обуставом услуге због неплаћања која је „креативно" попуњавана „аналогним" позивањем на одредбу према којој се накнада за комуналну услугу умањује 50 одсто за дане када није било грејања, у ситуацији „када грејања нема услед квара на постројењима, односно кад је дуже од 3 дана прекинута или обустављена испорука топлоте из било којих разлога".

У пет неповољних судских одлука одређено је да потрошачи неће платити 50 одсто али ће платити 15 одсто[146]. Из њих се види да су судије – упркос двема правноснажним пресудама из 2008. и 2010. године у којима је пра-

---

[145] У првостепеном поступку је утврђено да цела зграда у којој тужени поседује стан има проблеме са грејањем због неисправне пумпе, неисправног цевовода и проблематичне резервне пумпе још од 1995. године, и да је председник скупштине станара, покојни отац туженог, више пута током 1995. и 1997. обавештавао Топлану о томе. Потом се тужени иселио из стана због неусловности боравка у њему преко зиме (нема грејања) и 2000. године је у писаном облику затражио раскид уговора и обавестио Топлану о новој адреси на којој ће боравити. Топлана овај захтев никада није узела у обзир, и туженом је услуга (која практично није ни постојала али је уредно тарифирана, без достављања рачуна након 2003. године) *обустављена тек 14 година касније* – што је првостепени суд оправдано окарактерисао као несавесно поступање Топлане којим је туженом нанета штета. У другостепеној одлуци се, пак, наводи да је „тужени доказао да је само 2013. године температура у предметном стану била мања од прописане".

вилно оцењено да корисник којем је услуга обустављена због неплаћања не дугује ни 50 одсто цене ни 15 одсто цене, тј *не дугује ништа* – одлучиле да овакви корисници треба да плаћају 15 одсто као да су по свом захтеву трајно искључени са грејања, иако ту никаква аналогија не постоји.

У седам неповољних судских одлука потрошачима је наложено да „плате 50 одсто“, а јако је занимљиво *када* су неке од тих пресуда донете. Четири су усвојене пре прве правноснажне пресуде којом је један панчевачки потрошач са обустављеном услугом ослобођен обавезе да плати Топлани чувених „50 одсто“ (2008)[147] – једна је донета 2006, две су донете 2007. и једна 2008[148]. Преостале три донете су касније. Прва од тих касније донетих одлука потиче из 2009. године, и то је пресуда Окружног (касније Вишег) суда[149] којом се потврђује првостепена одлука у корист Топлане а којом се Топлани даје право да од утуженог потрошача принудно наплати пет месеци у целости и један месец у износу од 50 одсто од пуне цене, зато што је потрошачу у међувремену обустављена услуга због неплаћања. Иако је имао могућност да део пресуде који се односи на „50 одсто“ преиначи тако да потрошач не плати тај месец, а због погрешне примене материјалног права, суд је пресуду потврдио. У већу које је пресуду донело седеле су две судије из већа које је у поменутој правноснажној пресуди из 2008. утврдило да један други потрошач није дужан да плати „50 одсто“ с обзиром да обустава због неплаћања није регулисана Одлуком.

Посебна прича су последње две одлуке, првостепене и другостепене, у вези са „50 одсто“. Оне потичу из 2014. године, тичу се истог потрошача и донете су читавих 11 година од настанка тобожњег дуга за даљинско грејање које потрошач нема у стану од 2000. године јер је искључен због неплаћања. Те одлуке су донете *знатно после* правноснажних пресуда из 2008. и 2010. године у којима је оцењено да потрошач којем је обустављена услуга не мора ништа да плати због „рупе“ у тада важећој Одлуци.

У првостепеној одлуци из 2014, судија фамозних „50 одсто“ проглашава „фиксним трошковима за одржавање система грејања у згради“. У другостепеној одлуци из 2014. којом се потврђује првостепена, судско веће ову накнаду назива „фактурисаним фиксним трошковима за одржавање система“.[150] Оно што се ни у једној ни у другој пресуди не помиње јесте да 2003. године, када је

---

146 Општински суд Панчево, П 922/08 од 25.09.2008 (с. Љиљана Синђић), Основни суд у Панчеву 4П 988/2010 од 11.03.2010. (с. Милена Корновић), 4П 637/11 од 16.09.2011. (с. Милена Корновић), 11П 719/11 од 03.11.2011. (с. Јасмина Ромчев) и П 1928/11 од 18.05.2012. (с. Нела Петрушевић).

147 Окружни суд Панчево, ГЖ 1461/07 од 27.08.2008. (п.в.с. Владислава Сајков Бароj, с. Илија Рула, с. Ивана Митровски)

148 Општински суд Панчево 184/06 од 291.12.2006. (с. Мирјана Лазаревић), 697/07 од 10.09.2007. (с. Драгана Крстановић), Окружни суд у Панчеву ГЖ 258/07 од 26.12.2007. (п.в.с. Владислава Сајков Бароj, с. Персида Јовановић, с. Илија Рула), Општински суд у Панчеву П 320/08 од 31.03.2008. (с. Ружена Медић)

149 Окружни суд Панчево, ГЖ 1183/08 од 19.10.2009. (п.в.с. Владислава Сајков Бароj, с. Персида Јовановић, с. Илија Рула)

150 Виши суд у Панчеву 4ГЖ 676/14 од 09.12.2014. (п.в.с. Олга Буквић, с. Владислава Сајков Бароj, с. Славица Максић)

утужено потраживање настало, Одлуком није било предвиђено право корисника даљинског грејања да се на свој захтев искључи са система, па самим тим није био предвиђена ни обавеза плаћања некаквог фиксног дела цене под називом „накнада за губитке у топлоти“ или „накнада за одржавање инсталација“. Са друге стране, није била регулисана ситуација када се потрошачу обуставља услуга због неплаћања, а на ту ситуацију се, као што већ добро знамо, по правно наказној аналогији Топлане примењивала одредба у вези са прекидом или обуставом услуге из разлога који имају везе са Топланом а на основу које се оштећеном потрошачу умањује цена услуге за 50 одсто за дане када нема грејања. У преводу – **пошто су, на основу Одлуке, потрошачи били потпуно закључани у уговору са Топланом, очито није постојала тежња за посебним регулисањем фиксног дела, који је до 1994. тј до укидања права потрошачима да се искључе мреже на сопствени захтев износио 15 одсто (колико је износио и када је то право 2005. враћено). А и што би кад је Топлана „умањење цене за 50 одсто“ тумачила као фиксни део цене – иако он у Одлуци нигде није био дефинисан као такав – и пролазила с тим на суду.**

Због тога што је правноснажна одлука Вишег суда у Панчеву из 2010. године, којом је један потрошач ослобођен плаћања „50 одсто“[151] била заснована на битно сличном чињеничном стању као правноснажна одлука Вишег суда у Панчеву из 2015. године[152] којом је другом потрошачу наметнуто да плати „50 одсто“, **потрошач оштећен потоњом одлуком обратио се Уставном суду Србије жалбом због повреде права на једнаку заштиту права и на правно средство. Уставна жалба је одбачена**, а у врло кратком, површном образложењу је наведено да оспорена пресуда и пресуда из 2010. године „нису донете, између осталог, на основу истог или битно сличног чињеничног стања, имајући у виду различити утужени временски период и у вези са тим сходну примену права.“[153] Шта је Уставни суд хтео да каже? Да се Одлука 2005. године променила. Међутим, иако је тачно да се правноснажна пресуда из 2010. године односила на потраживање које је настало после измене Одлуке из 2005, измена се сводила само на убацивање *једноī јединоī* новог члана који дозвољава искључење корисника даљинског грејања на његов захтев уз обавезу плаћања накнаде за одржавање грејних инсталација у износу од 15 одсто цене. Потом су у пречишћеном тексту пренумерисани чланови у Одлуци. Некадашњи чланови 11а и 11б – који са баве основом умањења цене за 50 одсто, а који су после измена Одлуке и објављивања њеног пречишћеног текста (2006) спојени у јединствени члан 13 – *остали су идентични*, као што је остала идентична друга одлучујућа чињеница – да Одлуком ни пре ни после измене није била регулисана ситуација у којој се кориснику обуставља услуга због неплаћања. Самим тим ни пре ни после измене није била утврђена обавеза плаћања некакве накнаде Топлани нити висина те накнаде. Дакле, **чињенично стање је, по мишљењу овог истраживача, ипак битно слично,** а чињеница да „накнада за одржавање инсталација“ пре измене Одлуке није постојала и да је она том из-

[151] Виши суд у Панчеву 1ГЖ 810/10 од 25.06.2010. (п.в.с. Славица Максић, с. Светлана Лазаревић, с. Сахтер Ондреја)

[152] Виши суд у Панчеву 4ГЖ 676/14 од 09.12.2014. (п.в.с. Олга Буквић, с. Владислава Сајков Бароj, с. Славица Максић)

[153] Уставни суд, Уж 483/2015 од 12.02.2016.

меном уведена *није ни од каквог значаја за оцењивање да ли потрошач којем је услуга обустављена због неплаћања треба да плаћа 50 одсто цене по основу који важи за кварове, обуставе и прекиде у снабдевању за које је одговорна Топлана, само зато што писци Одлуке од 1991. до 2010. нису нашли за сходно да регулишу ситуацију у којој се услуга обуставља због неплаћања, што укључује предвиђање и регулисање висине евентуалне накнаде.* **Нема дакле говора о томе да су се због различитог утуженог временског периода примењивала различита правна правила, како је навео Уставни суд. Та правила су остала потпуно иста.**

У неповољним пресудама новијег датума (2014. година и касније) примећује се да судије Основног и Вишег суда у Панчеву описују ситуације и институте који немају упориште у Одлуци и законима. Те ситуације и институти се, врло карактеристично, преписују из пресуде у пресуду, *и никада нису везани за конкретни пропис*. Према казивањима интервјуисаних потрошача, извор ових „умотворина“ је у самој Топлани. Упоређивањем прописа, долази се до закључка да се **непостојеће правне ситуације и институти „увозе“ из других локалних самоуправа које немају исте подзаконске акте као град Панчево, а односе се на разликовање ситуација када се цела зграда или група зграда на истој подстаници искључује са грејања**, као што је то био случај у Нишу средином прошле деценије, **и када се искључује само један власник стана у згради.** Прва ситуација, коју Одлука града Панчева није познавала ни пре ни после 2010. године, у пресудама се нетачно описује као „трајно искључење“ док се појединачна искључења називају „привременим искључењима“. Ниједна од ове две врсте искључења није предвиђена ни старим ни важећим Законом о комуналним делатностима. Цела ова поставка служи као увод у тужну монополистичку причу из образложења пресуда да Топлана „има трошкове одржавања система грејања“, па кад је корисник „привремено искључен, без обзира да ли се ради о једноцевном или двоцевном систему, тужилац наплаћује само фиксне трошкове за искључени стан, тј за трошкове одржавања система грејања – одржавање топлане, водовода и топлотних станица“. Само наводно у околностима „трајног искључења“ Топлана „нема трошкова одржавања система грејања“, тј не наплаћује фиксни део. Описане карактеристике имају три пресуде, две из 2014. године и једна из 2015. године[154].

У неким пресудама запажа се **правдање индиректног грејања – иако оно законом није предвиђено ни регулисано – кроз помињање трошкова које топлана има на име загревања станова око стана који се не греје.** Ти трошкови се подводе под фиксни део цене, који у периоду од 2000 до 2005. године формално није постојао а у периоду од 2005. до 2010. године се звао „накнада за одржавање грејних инсталација“ – назив који свакако нема везе са зидовима, подовима и плафонима, већ са инсталацијама, а ни тада није тачан јер, као што смо видели, фиксна накнада се у пракси односи на било какве „оправдане трошкове“ Топлане.

---

[154] Цитати из овог пасуса преузети су из образложења пресуде Основног суда у Панчеву, 5П 418/2014 од 29.09.2014. (с. Биљана Ђорђевић). Исте особине са мањим варијацијама имају пресуде Вишег суда у Панчеву 4ГЖ 676/14 од 09.12.2014. (п.в.с. Олга Буквић, с. Владислава Сајков Барој и с. Славица Максић) и Основног суда у Панчеву, 5П 36/15 од 16.06.2015. (с. Биљана Ђорђевић)

Тако се међу утврђеним чињеницама у једној пресуди, која се односи на потраживања из 2003. године[155], помиње да „у случају искључења неког стана са система грејања тужилац за стамбену зграду испоручује исту количину топлотне енергије, али не наплаћује исту квадратуру стамбеног простора у целој згради, па тако може имати губитак и за повећану испоруку топлотне енергије да би се станови који нису искључени загрејали до прописане температуре, јер се топлота станова који се греју губи преко зидова између тих станова и стана који се не греје“.

У истој пресуди се констатује да „тужилац нема наведене трошкове када се искључени стан адекватно греје, али нема могућности да врши проверу да ли се искључени стан греје и у ком периоду у току дана.“ Из ове реченице јасно се види да право на признавање „трошкова“ има само једна страна у спору, а то је Топлана као монополиста. Животно битан потрошачев трошак, а то је обавеза плаћања грејања чак и кад услугу не добија, испада потпуно небитна ставка у спору.

12.1.5. Карактеристике пресуда донетих у корист потрошача

Као што смо видели из статистике, пресуде у корист потрошача су ретке, груписане су у периоду 2007-2010. и у 2015. години, а у временском смислу „штрчи“ само једна пресуда, донета 2013. године.

Прве пресуде у корист потрошача донела је 2007. и 2008. године судија Миљена Зебић, која је и прва поставила питање нерегулисаности ситуације у којој је кориснику обустављена услуга због неплаћања. Прва од ове две пресуде потврђена је 2008. године на Вишем, тада Окружном суду у Панчеву. Стазом Миљене Зебић ишла је и судија Јасмина Петровић са својом одлуком из 2008. године, која је потврђена већ чувеном пресудом Општинског суда у Панчеву 1ГЖ 810/10 из 2010. године. Њоме је одбијена жалба Топлане којом се тражило да тужени потрошач, искључен 2005. године због неплаћања, плати 50 одсто од пуне цене грејања. Ни у њој нити у другим поменутим пресудама судије се нису позивале на системски Закон о облигационим односима, већ су читав проблем решавале са аспекта Одлуке и овлашћења која се секторским Законом о комуналним делатностима дају локалној самоуправи.

Веће Вишег суда, којим је председавала Славица Максић, у својој одлуци из 2010. године је разрадило аргументацију Општинског суда и позабавило се правном природом норме која је Топлани служила као основ потраживања „50 одсто“, препознавши чему она стварно служи. На основу тога је Виши суд јасно раздвојио две ситуације – ону у којој се потрошачу смањује цена услуге за половину и ону у којој се потрошачу наплаћује 15 одсто од цене на име „накнаде за одржавање грејних инсталација“ по искључењу са система даљинског грејања на његов захтев. Изневши став да ситуација када се корисник искључује са грејања због неплаћања није Одлуком регулисана, суд је навео да се „не слаже са тужиоцем који сматра да у таквој ситуацији треба применити одредбу која се односи на искључење због квара или из било којих разлога.“

---

[155] Основни суд у Панчеву, 5П 418/2014 од 29.09.2014. (с. Биљана Ђорђевић)

„Међутим“, додао је суд у сада већ чувеном образложењу које је цитирано у медијима, **„другостепени суд сматра да полазећи од чињенице да тужилац не може и нема право и овлашћење да силом намеће другом његове услуге грејања јер је испорука топлотне енергије законска обавеза тужиоца али коришћење топлотне енергије није законска обавеза тужене већ је то право тужене а не временски неограничена обавеза да користи топлотну енергију коју испоручује тужилачко предузеће, нужно је да се у свакој ситуацији дефинишу ти односи, и да се не може применити аналогија“ ни на једну ни на другу ситуацију.** Суд је такође навео да тужилац *ничим није доказао* да „и после искључења због неплаћања рачуна у погледу техничких могућности и даље постоји обавеза да тужена плаћа одржавање грејних инсталација.“

Лист *Панчевац* је по доношењу пресуде у тексту „Услуга која се силом намеће“[156] пренео реакцију Топлане да је оваква пресуда „преседан“ и да је, како се наводи, реч о „мишљењу судије које се разликује од свих осталих пресуда“, па „разматрају опцију да се обрате председнику суда“ и помињу да су „досад све пресуде биле у корист Грејања“ укључујући пресуде против утуженог потрошача. Пресуда, међутим, није била никакав „преседан“, јер јој је претходила још једна правноснажна пресуда *у корист истог потрошача*, а образложење о „наметању услуге силом“, које је очито узрујало духове, претходно се појавило у једној пресуди Вишег привредног суда из 1999. године[157]. Пада у очи и арогантна изјава да се „разматра опција о обраћању председнику суда“ – као да је судско веће било *дужно* да донесе пресуду у корист Топлане, па ваља интервенисати код председника суда да се аномалија исправи.

Другу веома важну пресуду, коју смо екстензивно помињали у претходном одељку, донела је 2015. године Маријана Трифу, судија Основног суда у Панчеву[158]. Она се, за разлику од својих ретких претходника јасно позвала на Закон о облигационим односима, и то на све оне чланове који корисника комуналне услуге-потрошача третирају као равноправну страну у уговорном односу која поред обавеза има и права, укључујући право на отказ уговора.

У овој пресуди се помиње забрана установљавања права и обавеза којима се ствара или искоришћава монополски положај на тржишту – опште начело облигационоправних односа на које ће се Маријана Трифу позвати у још једној својој одлуци, у корист другог потрошача. Та пресуда је постала правноснажна вероватно само зато што се Топлана на њу, неким чудом, није жалила.

---

156 http://www.pancevac.eu/index.php?module=section&issue_id=309&id=17

157 Виши привредни суд, Пж 3428/99 од 16.12.1999. године – *Судска пракса привредних судова*, Билтен бр 1/2000 – стр 45.

158 Основни суд у Панчеву, 14П 468/14 од 14.07.2015. (с. Маријана Трифу)

12.2. Период од 2010. до 2020. године

12.2.1. Узорак и исходи спорова

Овај истраживач је обрадио **24 првостепене и правноснажне пресуде** које су се односиле на период од 2010. до 2020. године у вези са **троје потрошача** искључених са система даљинског грејања, формално због неплаћања. **То троје је део исте групе потрошача чији су предмети узети у обзир за период 2000-2010.** Најранија донета пресуда потиче из 2015. године, последња потиче из 2020. године. Део пресуда сведочи о кршењу права на суђење у разумном року, али не у размерама које су виђене у претходном периоду. Разлог је, сасвим извесно, промена правила извршног поступка из 2011. године.

У корист наведених потрошача као тужених донете су **четири првостепене пресуде**, и све су донете 2015. године[159]. Дакле, упркос постојању Закона о заштити потрошача и Закона о облигационим односима чије одредбе штите потрошаче од закључавања у уговору, више није донета ниједна.

Једном првостепеном пресудом је потрошач као тужилац делимично успео у спору, и она је донета 2019. године[160].

У корист наведених потрошача као тужених донета је **само једна правноснажна пресуда**, и то 2015. кад и све првостепене пресуде[161]. Без обзира што је њом утврђено да је уговор о куповини топлотне енергије раскинут, то није имало утицаја на положај потрошача, који је утуживан све до 2018. године када је почео да плаћа, не могавши више финансијски да издржи сукоб са Топланом.

У корист Топлане као тужиоца а против тужених донето је **девет првостепених пресуда**, од којих су две из 2015, две из 2016, пет из 2017, и једна из 2019. године[162].

У корист Топлане као тужиоца донето је **осам правноснажних пресуда којим су потврђене првостепене пресуде у корист Топлане**, две из 2015, четири из 2016, једна из 2017, једна из 2018, и једна из 2020. године[163].

---

159 Општински суд у Панчеву, 8П 379/14 од 26.01.2015. (с. Јасмина Петровић), 14П 190/14 од 18.05.2015. (с. Маријана Трифу), 5П 36/15 од 16.06.2015. (с. Биљана Петровић), 14П 1399/14 од 12.11.2015. (с. Маријана Трифу)

160 Основни суд у Панчеву, 6П 754/2019 од 08.10.2019. (с. Наталија Кужић)

161 Виши суд у Панчеву, 2ГЖ 102/15 од 31.03.2015. (п.с.в. Владислава Сајков Барој, с. Славица Максић, с. Весна Вуковић)

162 Општински суд Панчево 6П 131/2014 од 22.09.2015. (с. Наталија Кужић), 9П 41/15 од 25.09.2015. (с. Нела Петрушевић), 2П 733/15 од 09.03.2016. (с. Горица Стојаков Вујасиновић), 14П 1282/15 од 05.04.2016. (с. Маријана Трифу), 14П 1197/16 од 06.04.2017. (с. Маријана Трифу), 3П 468/16 од 08.05.2017. (с. Милица Филиповић), 5П 278/2016 од 26.06.2017. (с. Светозар Мрдак), 9П 665/17 од 29.06.2017. (с. Нела Петрушевић), 2П 504/17 од 10.07.2017. (с. Горица Стојаков Вујасиновић)

163 Виши суд у Панчеву 3ГЖ 822/15 од 01.12.2015. (п.с.в. Весна Вуковић, с. Славица Максић, с. Владислава Сајков Барој), 1ГЖ 1057/15 од 22.12..2015. (п.в.с. Славица Максић, с. Весна Вуковић, с. Олга Буквић), 3ГЖ 875 од 23.02.2016. (п.с.в. Весна Вуковић, с. Славица Максић, с. Олга Буквић), 4ГЖ 1052/15 од 12.04.2016. (п.с.в. Олга Буквић, с. Славица Максић, с. Весна Вуковић), 4ГЖ 271/16 од 10.05.2016. (п.с.в. Олга Буквић, с. Славица Максић, с. Весна Вуковић), 4ГЖ 44/16 од 15.08.2016. (п.в.с. Олга Буквић, с. Радинка Гулић, с. Станка Симоновић),

Двема другостепеним пресудама, једном из 2015. и једном из 2020. године, **у корист Топлане су преиначене првостепене одлуке које су биле у корист туженог**[164].

Једном другостепеном пресудом је укинута првостепена одлука која је била у корист туженог и враћена на поновно суђење[165].

Ниједан потрошач није успео жалбом да побије првостепену пресуду која је донета у корист Топлане.

Сви поступци су вођени по иницијативи Топлане као тужиоца, изузев једног из 2019. године у којем је потрошач био тужилац. Тај изузетак, који је у првом степену био тек делимично успешан за потрошача, правноснажно се завршио потпуним неуспехом[166], јер је Виши суд у корист Топлане преиначио оне делове првостепене пресуде који су били у корист потрошача.

Један предмет је оформљен спајањем великог броја предмета, па обухвата и период од 2000. до 2010. и период од 2010. до 2020. године.[167]

12.2.2. Пресуда Основног суда у Панчеву 6П 754/2019

Са изузетком једне првостепене пресуде из 2019. године, донете у потрошачком спору против Топлане делимично у корист потрошача, и другостепене пресуде из 2020. године којом је та првостепена пресуда преиначена у корист Топлане, ни у једној судској одлуци у посматраном периоду се не види помен а камоли примена Закона о заштити потрошача, било оног из 2010. године било оног из 2014. године чији је статус као системског закона, како смо видели у ранијим излагањима, учињен врло јасним и очигледним.

У поменутом потрошачком спору – у којем су тужиоци-потрошачи сувласници стана у поткровљу у којем је грејање 2007. године обустављено формално због неплаћања – Закон о заштити потрошача је у првом степену примењен правилно, а у другом погрешно. Пошто је тужилачка страна имала пуномоћника, адвоката из Београда, успешно је наметнула питања примене не само Закона о заштити потрошача већ и Закона о енергетици (2014) и владине Уредбе о методологији за одређивање цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом (2015).

2ГЖ 722/17 од 21.11.2017. (п.с.в. Весна Вуковић, с. Славица Максић, с. Радинка Гулић), 3ГЖ 908/17 од 16.01.2018. (п.с.в. Весна Вуковић, с. Славица Максић, с Радинка Гулић), 5ГЖ 2349/19 од 11.02.2020. (п.с.в. Горица Стојаков Вујасиновић, с. Милена Корновић, с. Радинка Гулић)

164 Виши суд у Панчеву, 3ГЖ 822/15 од 01.12.2015. (п.в.с. Весна Вуковић, Славица Максић, Владислава Сајков Барој) и 5ГЖ 2349/19 од 11.02.2020. (п.с.в. Горица Стојаков Вујасиновић, с. Милена Корновић, с. Радинка Гулић)

165 Виши суд у Панчеву 4ГЖ 1052/15 од 12.04.2016. (п.в.с. Олга Буквић, с. Славица Максић, с. Весна Вуковић)

166 Виши суд у Панчеву 5ГЖ 2349/19 од 11.02.2020. (п.с.в. Горица Стојаков Вујасиновић, с. Милена Корновић, с. Радинка Гулић)

167 Основни суд у Панчеву, 6П 754/2019 од 08.10.2019. (с. Наталија Кужић), Виши суд у Панчеву 5ГЖ 2349/19 од 11.02.2020. (п.с.в. Горица Стојаков Вујасиновић, с. Милена Корновић, с. Радинка Гулић)

Тужбени захтев је у првом степену **одбијен** „у делу којим се тражи да се утврди да тужиоци немају статус крајњег купца топлотне енергије и да нису у обавези да плаћају тзв фиксни део грејања и да се тужени обавеже да то призна и трпи, као и у делу којим се тражи да с утврди да тужиоци немају статус потрошача у односу на туженог и да се тужени обавеже да то призна и трпи.“ **Делимично је усвојен** захтев тужилаца да се „тужени обавеже да тужиоцима изда рачун за период од 01.03.2019. до 31.03.2019. са спецификацијом продајне цене у складу са чланом 76 став 3 Закона о заштити потрошача и Уредбом о утврђивању методологије за одређивање цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом у којем ће таксативно навести елементе цене тзв фиксног дела грејања, као и цену сваког појединачног елемента тзв фиксног дела грејања.“[168]

Како се у пресуди наводи, **тужиоци су се, осим на члан 76 став 3, позвали и на члан 2 Закона о заштити потрошача којим је прописано да су основна права потрошача између осталог и право на обавештеност и право на избор, као и на члан 2 Закона о енергетици којим је прописано да је крајњи купац топлотне енергије правно или физичко лице или предузетник који купује топлотну енергију за своје потребе**. Како су тужиоци истакли, а у пресуди је забележено, они не купују топлотну енергију од туженог, па нису у обавези да плаћају цену топлотне енергије, ни фиксни ни варијабилни део.

Пуномоћник Топлане је оспорио тужбени захтев позивањем на два члана Одлуке из 2015. године (тј чланове 67 и 87) који предвиђају да сви корисници услуге који су искључени по свом захтеву са даљинског система грејања али и они који су искључени са даљинског грејања по било ком основу дужни су да измирују фиксни део цене грејања. Такође је истакао да „оспоравање примењене градске одлуке *није у надлежности овог суда* и не може бити предмет овог поступка, већ се иста може оспоравати пред Уставним судом“.

Ово „поучавање судије“ о његовом послу, које је забележено у образложењу првостепене пресуде, могло би се окарактерисати као мешање у рад суда које је забрањено чланом 149 став 2 Устава Србије, при чему је суд према члану 1 Закона о судијама независтан у поступању и доношењу одлука, а „**судија суди и пресуђује на основу Устава, закона и других општих аката, потврђених међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права**“. Слична одредба садржана је у члану 142 став 2 Устава Србије. Оцена уставности и законитости је, истина, у рукама Уставног суда, али судија свакако није ограничен да суди *само* на основу аката локалне самоуправе – далеко од тога – већ су му на располагању и Устав, закони, потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права. Судија свакако не може да *поништава* са законом и Уставом неусаглашене одредбе подзаконских аката али свакако *није дужан* да поступа по њима кад на располагању има акт јаче правне снаге.

У погледу захтева тужених да Топлана достави лиценцу о пружању услуга, њен помоћник је навео да је такав захтев „ирелевантан“ јер је „ЈКП (јавно комунално предузеће) основано од стране града Панчева на градској скупштини а за пружање услуга снабдевања топлотном енергијом.“ Тиме је очито избегао да одговори на незгодно питање, јер чин оснивања не може да

[168] Основни суд у Панчеву, 6П 754/2019 од 08.10.2019. (с. Наталија Кужић)

замени лиценцу, *документ* који, по члану 17 Закона о енергетици, морају да поседују сви енергетски субјекти, укључујући јавна предузећа. Изузетак су произвођачи топлотне енергије у објектима снаге до 1MW и они коју топлотну енергију производе искључиво за своје потребе.

На послетку, у вези са обавезом Топлане да закључи појединачне уговоре са свим корисницима услуге на територији Панчева – коју је, иначе, по члану 429 Закону о енергетици Топлана била дужна да спроведе најкасније 2016. године под претњом прекршајних санкција из члана 390 став 1 тачка 9 истог закона – њен пуномоћник је навео да је **Топлана „свим купцима упутила позив за склапање уговора а да у ситуацији када се купци нису одазвали а уколико су некад плаћали рачун туженом или били искључени сматра се да су корисници услуга грејања** сходно Закону о облигационим односима, и да су уједно и купци топлотне енергије уколико су плаћали ову услугу сходно члану 33 градске одлуке.“

У пресуди није објашњено шта то значи „сходно Закону о облигационим односима“, а није наведен ни конкретни законски члан који би нам помогао да схватимо одакле је пуномоћник тужиоца извукао закључак какав је извукао. Пре ће бити да се ради о лапсусу, и да је реч заправо о Закону о комуналним делатностима из 2011, тј о његовом „чувеном“ члану 13, али њега су дерогирали и Закон о заштити потрошача из 2014. године и Закон о енергетици из 2014. године, један као системски закон а оба као *lex posteriori*, као што су дерогирали и све одредбе Одлуке града Панчева које су засноване на овлашћењу јединица локалне самоуправе из члана 13 став 6 Закона о комуналним делатностима да својим актима пропишу да ли ће се са корисницима комуналних услуга закључивати појединачни уговор или неће. Узгред, Одлука је донета 2015. године, годину дана после доношења оба закона, па је у старту морала бити усклађена са њима – што дефинитивно није случај.

У делу који се односи на захтев за спецификацијом тобожње услуге која се пружа кроз тзв фиксни део цене грејања, **суд је применио члан 76 став 3 Закона о заштити потрошача који се односи на све врсте услуга и којим је одређено да у случају да се уговорна обавеза продавца састоји из више услуга које се посебно наплаћују, продавац је дужан да на захтев потрошача достави спецификацију продајне цене у писаној форми ради утврђивања цене за сваку од извршених услуга.** Основ је пронађен у методологији из владине уредбе која таксативно набраја шта фиксни трошкови обухватају, из чега се логично родило питање шта од свега тога конкретно кошта а наплаћује се кроз рачун за наводно пружену услугу. Ту је суд тужиоцима дао за право, и задао је туженом апсурдистички задатак: да спецификује све појединачне „услуге“ са њиховим појединачним ценама које чине збирну цену његове „услуге“ која заправо и није услуга већ намет, обавеза издржавања Топлане на основу „квазиреалног терета“, независно од протока грејања кроз цеви.

Са друге стране, суд је оценио да су тужени и даље крајњи купци топлотне енергије, зато што они формалноправно нису искључени са система даљинског грејања – за шта би морали да испуне све оне тешко испуњиве услове из Одлуке, и све оне *вануговорне* и незаконите услове из Правилника Топлане – већ им је само обустављена услуга због неплаћања. Како је суд на-

вео, тужиоци и даље имају статус крајњег купца „све док се о њиховом статусу не буде коначно решило“, а да би „њима престао тај статус а самим тим и статус потрошача, потребно је да престане уговорни однос између парничних странака као и да се тужиоци трајно искључе са система даљинског грејања, а у складу и након испуњења услова из члана 67 Одлуке.“ Занимљиво је да суд није рекао да ли би у том случају тужиоци и даље били обавезни да плаћају рачуне за фиксни део цене за услугу коју не примају, а знамо да је то веома проблематично и са становишта члана 91 Закона о заштити потрошача и са становишта члана 19 Закона о комуналним делатностима и са становишта члана 359 Закона о енергетици и са становишта чланова 15 и 122 Закона о облигационим односима. И не само што је проблематично код корисника који су искључени по сопственом захтеву а након испуњених услова, већ је проблематично и код корисника којима је услуга „само“ обустављена.

12.2.3. Пресуда Вишег суда у Панчеву 5ГЖ 2349/19 и „услуга фиксног дела“

Другостепени суд је по жалби тужилаца али и тужене Топлане одлуку донео прилично брзо – за само четири месеца. Пресудом је дато за право туженом у потпуности, па је по њега неповољан део првостепене пресуде преиначен, те више није био обавезан да тужилачкој страни достави спецификацију фиксног дела цене са ценом за сваку појединачну извршену услугу. Међутим, образлажући изреку о преиначењу, **Виши суд се нашао на грдној муци да објасни природу фиксног дела цене; да истовремено оправда наплату овог намета који се плаћа независно од пружања услуге за чије пружање је везан, и да објасни оно што је очигледно – *да код фиксноī дела нема никаквоī зарачунавања више услуīа, јер се тīу никаква услуīа и не тīружа неīо се тīокривају сви оīправдани и „оīправдани“ тīрошкови Тоīплане*.**

Одбијајући да Топлану правноснажно обавеже на поменуто спецификовање, Виши суд се позива на члан 53 Одлуке и владину Уредбу о методологији у којима се набрајају *фиксни тīрошкови*, и на основу тога оцењује да „тужиоци имају увид у садржину истих јер су јавно доступни“. Дакле, другостепени суд сматра да је тужиоцима на основу јавно доступних података о фиксним трошковима већ омогућен увид у спецификацију фиксног дела цене.

Суд анализира и рачун Топлане, па резонује: „У приложеном рачуну јасно је наведено да се (он) односи на фиксни део који је утврђен на основу квадратуре стана, цене по једном метру, при чему рачун садржи податке о пореској основици и затезној камати, и податке о укупној цени, и та цена по једном метру квадратном садржана у рачуну је у складу са Одлуком и која је јавно доступна јер је јавно објављена у Службеном листу града Панчева и у којој је као цена фиксног дела за пословни и стамбени простор по једном метру квадратном садржана управо цена од 31,01 динар.“

„Овде се не ради о више услуга“, закључује Виши суд, „него само о накнади фиксног дела за чије одређивање су дати потребни параметри у рачуну.“ Затим додаје: „С обзиром да се не ради о више услуга, тужени није био у обавези да изда спецификацију продајне цене из члана 76 став 3 Закона о заштити потрошача у вези се одредбом члана 12 став 1 тачка 5 истог закона, а због саме

правне природе ове *услуīе фиксноī дела* (курзив потиче од аутора).“ Дакле, ако смо добро разумели ову монтипајтоновску умотворину Вишег суда у Панчеву, *сам фиксни део је некаква услуīа*. Па, ако је услуга, онда се она мора и спецификовати, а мора се заиста и пружати.

Даље, по мишљењу Вишег суда, тужени је поступио у складу са чланом 12 Закона о заштити потрошача, који су тужиоци поменули у тужби а у којем се налазе генерална правила у вези са рачунима које трговци издају потрошачима. Према наводима Вишег суда, тужени је у издатом рачуну „навео назив или пословно име, адресу и податке који су значајни за утврђивање идентитета трговца, податке о продатој роби или пруженој услузи, продајну цену и датум издавања рачуна.“

Оно што, међутим, недостаје за формирање целовите слике о (не)легалности поступања Топлане јесте члан 91 Закона о заштити потрошача који се односи на *рачуне за услуīе од опīшīеī економскоī инīереса*, а који те рачуне везује за *īружену услуīу* при чему се цена услуге формира према остваренoj и измереној потрошњи. Да ли су потрошачи у Панчеву криви због тога што Топлана још није поступила по непопуларном члану „лошег“ закона[169] и потрошачима омогућила грејање по утрошку? Да ли су потрошачи у Панчеву криви због тога што Топлана уз подршку градских власти и варијабилни и фиксни део цене и даље обрачунава по квадратном метру, онемогућавајући потрошаче да прате и контролишу своју потрошњу, нарочито у околностима све топлијих зима?

На послетку, осврћући се на жалбене наводе тужиоца које одбија, **Виши суд имплицира да Одлука града Панчева и Закон о комуналним делатностима имају јачу правну снагу од Закона о енергетици и да искључују његову примену у области даљинског грејања**: „Није од значаја за другачије одлучивање ни жалбено указивање на појмовно одређивање купца у складу са Законом о енергетици, обзиром да је доношење и примена одлука јединица локалне самоуправе у смислу њене надлежности за доношење таквих одлука као таква јасно прописана одредбама члана 2 став 3 тачка 3, члан 3, став 1 тачка 3, члан 4, члан 5 и члан 13 Закона о комуналним делатностима.“

Овакво резоновање је, нажалост, још једна демонстрација правног ексклузивитета комуналних услуга, аномије права која не би смела да ужива заштиту на судовима, барем не на судовима који претендују да буду независна грана власти, у земљи која Уставом прокламује да је заснована на владавини права.

---

[169] Закон о заштити потрошача није омиљен у топланама и локалним самоуправама. Као учесник интерактивне радионице „Одржива транзиција система даљинског грејања“ одржане 27. фебруара 2018. године у Београду (у оквиру пројеката Shape Energy финансираног из EU пројекта Horizon 2020), овај истраживач је имао прилику да чује како није добро што се даљинско грејање третира као комунална услуга и што се третира као свака друга услуга од општег економског интереса. Закону о заштити потрошача је замерано што продају топлотне енергије поистовећује са продајом било ког другог производа и услуге и даје право на раскид уговора уколико корисник није задовољан ценом, квалитетом услуге и сл, без вођења рачуна о техничким аспектима, безбедности и квалитету грејања других корисника. Такође је речено да се оваквим решењем крши Закон о планирању и изградњи. Радионици су присуствовали представници топлана и градских управа из Београда, Ниша и Шапца, представници Министарства рударства и енергетике, представници организација за заштиту потрошача и заштиту човекове околине, универзитетски професори итд.

12.2.4. Анализа неповољних пресуда за потрошаче у периоду 2010-2020.

Пошто Закон о заштити потрошача по правилу није примењиван, потпуно је изостао третман потрошача као слабије уговорне стране, и њихова минимална права које гарантује овај закон нису узимана у обзир. Поглавље које се односи на услуге од општег економског интереса, а које уједначава основна правила у овој области, остало је без одјека. Као што смо видели из једине две пресуде у којима је Закон о заштити потрошача примењен, одредбе из овог поглавља нису примењиване. А морале су бити.

Један од интервјуисаних потрошача, озлојеђен оним што је чуо на рочишту, питао је поступајућег судију да ли он суди по законима или по градској Одлуци, а судија је, по речима потрошача, одговорио: „По Одлуци“, што, иако је тражено, није ушло у записник, као што у записник није ушло ни потрошачево инсистирање на примени Закона о заштити потрошача. Овај истраживач није био на рочишту, па не може да потврди потрошачеве тврдње, али може да каже да две пресуде које је речени судија донео[170] против два различита а по истом основу искључена потрошача деле следеће особине – (1) донете су уз искључиво позивање на градску Одлуку уз евентуално позивање на овлашћења локалне самоуправе из члана 13 Закона о комуналним делатностима, (2) у њима се Закон о облигационим односима селективно примењује (чланови 17 и 262), (3) садрже у законима и градској Одлуци потпуно неутемељену поделу на „привремено и трајно искључење“ при чему се „трајно искључење“ једино односи на искључење свих станара стамбене згаде прикључене на једну топлотну подстаницу, и једино код „трајног искључења“ Топлана нема трошкове и само тада не наплаћује фиксни део цене, (4) у њима се површно и нетачно препричава одредба Одлуке (члан 39 њене верзије из 2010, односно члан 53 њене верзије из 2015. године) која се односи на фиксни и варијабилни део цене грејања при чему се из препричавања одредбе изоставља за потрошача – и за успех спора – витална информација: да она јасно казује да се и фиксни и варијабилни део цене везују за пружену услугу.

Селективна примена норми из Одлуке је правило у неповољним пресудама за потрошаче; понекад је увезана са поменутим препричавањем, понекад се своди на помињање чланова 67 и 87 Одлуке који корисницима даљинског грејања искљученим по било ком основу намећу обавезу плаћања фиксног дела цене, уз прећуткивање одредби из члана 53 став 1, став 2, став 5, чланова 54, 55 и 56 које фиксни и варијабилни део везују за *пружену услугу*.

Као и у периоду од 2000. до 2010. године, кључна одлика неповољних пресуда за потрошаче јесте **одлучивање суда само по Одлуци града Панчева**, евентуално уз позивање на овлашћења која локалној самоуправи даје важећи Закон о комуналним делатностима. Сама примена тог закона се отприлике на томе завршава. Сви остали закони су секундарни, ако се уопште и помињу[171].

---

[170] Основни суд у Панчеву 2П 733/15 од 09.03.2016. (с. Горица Стојаков Вујасиновић) и 2П 504/17 од 10.07.2017. (с. Горица Стојаков Вујасиновић)

[171] Основни суд у Панчеву 2П 733/15 од 09.03.2016. (с. Горица Стојаков Вујасиновић), Виши суд у Панчеву ГЖ 44/16 од 15.08.2016. (п.в.с. Олга Буквић, с. Радинка Гулић, с. Станка Симоновић), Основни суд у Панчеву 5П 278/2016 од 26.06.2017. (с. Светозар Мрдак), Виши суд у Панчеву 4ГЖ 271/16 од 10.05.2016. (п.в.с. Олга Буквић, с. Славица Максић, с. Весна Вуковић)

Закон о облигационим односима се користи само у делу који је релевантан за остварење права Топлане да наплати „дуг“ и обавезивање утуженог потрошача да тај дуг исплати[172], на основу података из рачуна и пословних књига.

Обесмишљавајуће препричавање члана 39 Одлуке из 2010. односно члана 53 Одлуке из 2015. – без помињања одлучујућих детаља у корист туженог, чиме се ствара утисак да је одредба у корист Топлане – карактеристично је за чак 10 од 24 обрађених пресуда Основног и Вишег суда у Панчеву из периода 2010-2020[173]. Препричавање се одвија по copy-paste методи, са мањим варијацијама које не мењају суштину. Ова појава, у најмању руку сведочанство изузетног неквалитета суђења у поступцима који за предмет имају даљинско грејање, није примећена у периоду 2000-2010.

Међутим, као што се види из претходних излагања, **наставља се тенденција измишљања правних института и ситуација које немају упориште у законима и Одлуци**, а то је поменута подела на „привремено“ и „трајно искључење“, која са собом носи оправдање за наплату фиксног дела у смислу „трошкова“ које Топлана нема само кад се искључе сви станови у згради или групи зграда са прикључком на једну топлотну подстаницу. Ова појава је карактеристична за пет пресуда Основног и Вишег суда[174] које се односе на предмете из периода 2010-2020, а све су донете 2015. године и касније. Заједно са пресудама које се односе на период 2000-2010, њихов укупан број је осам, и почеле су да се појављују 2014. године. И код ових пресуда се примећује copy-paste метода, али разрада основног концепта знатно варира од пресуде до пресуде.

Још једно врсно „објашњење“ фиксног дела које никакве везе са Одлуком и законима нема може се наћи у одлуци Вишег суда у Панчеву из 2016. године: „Власници стана сносе трошкове колективног становања у стамбеној згради“[175]. У том духу је и установљавање бизарних аналогија са прописима о електричној енергији које делују као залутали елементи из других предмета[176].

---

[172] Основни суд у Панчеву 2П 504/17 од 10.07.2017. (с, Горица Стојаков Вујасиновић), 14П 1282/15 од 05.04.2016 (с. Маријана Трифу), Виши суд у Панчеву 4ГЖ 271/16 од 10.05.2016. (п.в.с. Олга Буквић, с. Славица Максић, с. Весна Вуковић)

[173] Основни суд у Панчеву 9П 41/15 од 25.09.2015. (с. Нела Петрушевић), 2П 733/15 од 09.03.2016. (с. Горица Стојаков Вујасиновић), 5П 278/2016 од 26.06.2017. (с. Светозар Мрдак), 9П 665/17 од 29.06.2017. (с. Нела Петрушевић), 2П 504/17 од 10.07.2017. (с. Горица Стојаков Вујасиновић), Виши суд у Панчеву 4ГЖ 1052/15 од 12.04.2016 (п.в.с. Олга Буквић, с. Славица Максић, с. Весна Вуковић), 4ГЖ 271/16 од 10.05.2016. (п.в.с. Олга Буквић, с. Славица Максић, с. Весна Вуковић), 4ГЖ 44/16 од 15.08.2016. (п.в.с. Олга Буквић, с. Радинка Гулић, с. Станка Симоновић), 2ГЖ 722/17 од 21.11.2017. (п.в.с. Весна Вуковић, с. Славица Максић, с. Радинка Гулић), 3ГЖ 908/17 од 16.01.2018. (п.в.с. Весна Вуковић, с. Славица Максић, с. Радинка Гулић)

[174] Основни суд у Панчеву 5П 36/15 од 16.06.2015 (с. Биљана Ђорђевић), 2П 733/15 од 09.03.2016 (с. Горица Стојаков Вујасиновић), 5П 278/2016 од 26.06.2017. (с. Светозар Мрдак), 2П 504/17 од 10.07.2017. (с. Горица Стојаков Вујасиновић), Виши суд у Панчеву 4ГЖ 271/16 од 10.06.2016. (п.в.с. Олга Буквић, с. Славица Максић, с. Весна Вуковић)

[175] Виши суд у Панчеву 4ГЖ 44/16 од 15.08.2016. (п.в.с. Олга Буквић, с. Радинка Гулић, с. Станка Симоновић)

[176] У пресуди Основног суда у Панчеву 5П 278/2016 од 26.06.2017 (с. Светозар Мрдак) износи се овакав встав: „Примењена је методологија за одређивање цене приступа систему за пренос електричне енергије која је прописана у оквиру главе 10 наведене Одлуке а то је посебна одредба за обрачун да корисницима којима је у складу са Законом и прописом о условима и

Посебно је проблематична једна одлука Вишег суда из 2016. године[177] којом је укинута пресуда Основног суда у корист искључених потрошача, сувласника стана у поткровљу у којем се не налазе никакве заједничке инсталације, и враћена на поновно суђење, после чега су потрошачи изгубили – пред истим судијом који је донео првобитну првостепену одлуку у њихову корист.

Првостепеном пресудом из 2015.[178] је утврђено да је уговор са Топланом раскинут и да тужени нису у обавези да плаћају накнаду за услугу која им се не пружа, сходно члану 15 став 1 и члану 122 Закона о облигационим односима (начело једнакости узајамних давања) али и члана 39 Одлуке (из 2010) која „јасно истиче да се фиксни део цене за топлотну енергију наплаћује за испоручену енергију, што овде није случај јер се ради о искљученим корисницима, којима се топлотна енергија не испоручује“. Првостепени суд је утврдио и да је члан 67 Одлуке (из 2010) којим се корисницима, искљученим због неплаћања грејања, намеће обавеза плаћања фиксног дела цене, „у супротности са системским законима који регулишу ову област пре свега са Законом о енергетици и Законом о комуналним делатностима којима уопште није предвиђен појам ’привремено’ искљученог корисника нити они предвиђају могућност било ког комуналног предузећа да наплаћује нешто што не испоручује“, и да се „не може прихватити чињеница да се лице које је 8 година искључено са система грејања сматра привремено искљученим лицем.“ Овај истраживач не налази ништа нетачно у образложењу које је дала Маријана Трифу, судија која је донела три, тј највише пресуда у корист искључених потрошача из ове студије.

Топлана је првостепену одлуку напала због погрешне примене материјалног права, а Виши суд јој је дао за право, уз констатацију да се првостепени суд позвао на члан 15 и члан 122 Закона о облигационим односима и члан 39 Одлуке града Панчева, и да је „одбио тужбени захтев као неоснован не утврдивши све битне чињенице.“

„Наиме, одредбом члана 13 Закона о комуналним делатностима дато је овлашћење Скупштинама општина да пропишу услове и начин организовања послова у вршењу комуналних делатности и услове за коришћење комуналних производа односно услуга као и делатности наплате цене за комуналне производе“, наводи Виши суд, чиме подбацује под тепих Закон о облигационим односима, па наставља образложење *препричаном верзијом* члана 39 Одлуке из којег изоставља повезаност варијабилног и фиксног дела цене са пруженом услугом: „Одредбом члана 39 Одлуке (...) која је важила у утуженом периоду детаљно је прописан начин утврђивања цене топлотне енергије и санитарне топле воде и детаљно је регулисано шта чини варијабилни а шта фиксни део цене топлотне енергије као и да фиксни део купац плаћа месечно током целе године а варијабилни део само за испоручену топлотну енергију за период грејне сезоне. Из наведених одредби градске Одлуке произилази да у конкрет-

---

испоруке и снабдевања електричном енергијом.“ Поменута Одлука се, међутим, *уопште не бави електричном енергијом*, а поглавље 10 Одлуке нема везе са „методологијом“ која се у пресуди помиње.

[177] Виши суд у Панчеву 4ГЖ 1052/15 од 12.04.2016. (п.с.в. О. Буквић, с. Славица Максић, с. Весна Вуковић)

[178] Основни суд у Панчеву, 14П 1399/14 од 12.11.2015. (с. Маријана Трифу)

ном случају (постоји) обавеза тужених који су искључени са система грејања да плаћају фиксни део трошкова“.

Следи позивање на члан 41 Одлуке које се односи на рачун-фактуру. Норма се овог пута дословно цитира, али се битни детаљи – које дајемо у курзиву – не узимају у обзир: „За *испоручену* топлотну енергију, санитарну топлу воду и *пружене услуге*, Енергетски субјект ће купцу месечно испостављати рачун/фактуру, а купци су дужни да своју месечну обавезу уплате у року који је наведен на рачуну/фактури; уколико купац не измири обавезу у року из става 2 овог члана обрачунава се затезна камата у складу са Законом.“

На послетку се цитира проблематични, *неуставни* члан 67 Одлуке: „Енергетски субјект ће искљученим купцима са система грејања до ступања на снагу ове Одлуке, услед неплаћања, вршити наплату у висини фиксног дела цене који се обрачунава у складу са овом Одлуком и Актом о искључењу.“ **Овде је видљиво *par excellence* установљавање ретроактивног дејства члана 67, јер из ранијих излагања знамо да претходним верзијама Одлуке (1991-2005) није била регулисана ситуација у којој се корисник искључује због неплаћања, и да он стога није био дужан ништа да плаћа – што је утврђено низом првостепених и правноснажних одлука.**

На послетку, Виши суд закључује: „Из цитираних одредби (једна није цитирана него лоше препричана – прим. аут) произилази да су корисници који су искључени са система грејања у стамбеним зградама у обавези да плаћају накнаду у висини фиксног дела цене грејања јер као власници стана сносе трошкове становања у стамбеној згради.“ Ова паушална тврдња Вишег суда нема никакво поткрепљење у Одлуци.

У поновљеном поступку, који је вођен пред истим судијом који је донео првостепену пресуду у корист потрошача, чуда се нису поновила. Првостепени судија само *препису је* из одлуке Вишег суда сажету верзију члана 13 Закона о комуналним делатностима и препричану верзију из члана 39 из које су избачени сви за Топлану незгодни детаљи. Утужени потрошачи су на нову првостепену пресуду[179] уложили жалбу, коју је Виши суд одбио.

12.2.5. Статистички подаци из Основног и Вишег суда у Панчеву 2018-2019.

У 2015. години, када је изгледало да се у панчевачким судовима формира пракса у корист искључених потрошача (те године донето је пет повољних пресуда по њих, укључујући две правноснажне), Топлана се у жалби на једну од првостепених одлука позвала на одлуку Уставног суда из 2013. године, која је поменута у ранијим излагањима. Она се односила на правну ситуацију у Великој Плани, а њено дејство је свеједно доведено у питање ступањем на снагу системског Закона о заштити потрошача из 2014. године. У другостепеној одлуци којом је првостепена укинута и враћена првостепеном суду на поновно одлучивање[180], помиње се да „жалба иде на то да се у судској пракси већ

[179] Основни суд у Панчеву, 14П 1197/16 од 06.04.2017. (с. Маријана Трифу)

[180] Виши суд у Панчеву, 3ГЖ 875/15 од 23.02.2016. (п.в.с. Весна Вуковић, с. Славица Максић, с. Олга Буквић)

искристалисало питање плаћања фиксних трошкова цене грејања“. Ко је и где ту судску праксу формирао – Виши суд не каже. Али, чињеница је да након тога ниједан потрошач није добио спор са Топланом. То говоре пресуде у које је овај истраживач имао увид. То говоре и статистички подаци Основног и Вишег суда у Панчеву из 2018. и 2019. године које је овај истраживач добио преко захтева за информације од јавног значаја.

Наиме, у Основном суду у Панчеву током 2018. године у тзв „П“ материји (парнични поступци) у корист Топлане као тужиоца решено је пет поступака, није било решених поступака у корист тужених физичких лица, један тужбени захтев је одбијен а две тужбе су повучене, док је у тзв „Пл“ материји (платни налози) у корист Топлане као тужиоца решено осам поступака, није било решених поступака у корист тужених физичких лица и био је један одбачај тужбе. Током 2019. године, у „П“ материји је у корист Топлане као тужиоца решено 14 поступака, није било решених поступака у корист тужених физичких лица, и шест тужби је повучено, а посебно се напомиње да су „две првостепене одлуке у корист тужених физичких лица укинуте“. У тзв „Пл“ материји био је један одбачај тужбе.

У Вишем суду у Панчеву су током 2018. и 2019. године по жалбама на првостепене пресуде решена четири поступка у којима се као тужилац јавља Топлана – по два сваке године. Од та четири поступка, три су решена тако што је првостепена пресуда донета у корист туженог физичког лица преиначена „због погрешне примене материјалног права“ од стране првостепеног суда. Виши суд у свом изјашњењу није навео како је решен четврти поступак.

12.2.6. Карактеристике пресуда донетих у корист потрошача

Кључни успех у 2015. години, највећи у целом испитаном периоду, јесте правноснажна пресуда, донета у корист једног од потрошача са обустављеном услугом. Њоме је експлицитно утврђено да је уговорни однос потрошача са Топланом престао још 2000. године[181] када је он, незадовољан квалитетом грејања, затражио и добио искључење са система даљинског грејања, што је формално подведено под обуставу због неплаћања. Потрошач у стану нема никакве цеви, греје се на струју а плаћа даљинско грејање које не прима.

Првостепеном пресудом коју је донела садашња председница Општинског суда у Панчеву Јасмина Петровић[182], судија која је у периоду 2000-2010. такође донела важну пресуду у корист искључених потрошача (и управо је та пресуда потврђена чувеном, медијски експонираном одлуком Вишег суда из 2010. године), утврђено је да члан 39 Одлуке из 2010. године везује фиксни и варијабилни део за пружену услугу, тј да се он плаћа „за испоручену енергију, што код туженог није случај јер му се ништа и не испоручује“[183]. Судија Петровић је дошла до закључка да је уговор раскинут, и да тужени није дужан да плаћа

---

[181] Виши суд у Панчеву, 2ГЖ 102/15 од 31.03.2015. (п.в.с. Владислава Сајков Бароj, с. Славица Максић, с. Весна Вуковић)

[182] За вршиоца дужности председника Основног суда у Панчеву Јасмина Петровић је именована у марту 2015. године.

[183] Основни суд у Панчеву, 8П 379/14 од 26.01.2015. (с Јасмина Петровић)

накнаду у складу са чланом 15 и чланом 122 Закона о облигационим односима, а такође је навела да тужилац „није доказао да је евентуално на себе преузео обавезу да одржава грејне инсталације у стану туженог за уговорену накнаду у фиксном износу цене“.

У правноснажној пресуди којом је овај став судије Петровић у потпуности потврђен, веће Вишег суда (којим је председавала Владислава Сајков Барој) навело је да је првостепени суд правилно применио материјално право када се позвао на члан 39 тачку 1 алинеју 1 Одлуке која говори о испорученој топлотној енергији, па је додало: „Правилно првостепени суд цени околност да је раскинут уговор између странака поводом пружања услуга грејања да тужени није у обавези да плати ту цену, за услугу која му није пружана сходно чл. 15 ст. 1 и чл. 122 Закона о облигационим односима, у вези чл. 39 цитиране Одлуке.“

У чему је то онда судија Маријана Трифу толико погрешила у својој 10 месеци касније донетој пресуди у случају другог искљученог потрошача? Шта се десило у Вишем суду, ако се узме у обзир да су у судском већу које је потврдило пресуду Јасмине Петровић у корист потрошача и судском већу које је укинуло сличну пресуду Маријане Трифу седеле исте две судије – Славица Максић и (сада пензионисана) Весна Вуковић[184]? А управо је Славица Максић председавала судским већем које је 2010. године потврдило првостепену одлуку Јасмине Петровић и јасно утврдило да тада важећом Одлуком није била регулисана ситуација у којој се потрошач искључује због неплаћања, и да се са том ситуацијом не могу правити никакве аналогије које Топлани дају за право да потрошачима искљученим због неплаћања наплаћује 50 одсто од пуне цене.

На крају овог суморног излагања вредело би поменути трачак светлости за потрошаче у једној иначе неповољној пресуди: Виши суд је у одлуци са краја 2015. године[185] утврдио да је првостепени суд погрешно применио материјално право у корист Топлане када је „одлучио о споредном тражењу, тј плаћању законске затезне камате на целокупан износ дуга јер је у том износу већ придодата затезна камата због доцње у исплати појединачних месечних рачуна који чине збир укупног потраживања тужиоца“. Виши суд је у оваквом поступању тужиоца, тј Топлане препознао кршење забране анатоцизма, прописане чланом 279 став 1 Закона о облигационим односима. **Поставља се само питање колико је ова појава – зарачунавање камате на камату – била раширена**, **и колико пута се Топлана с тим провукла на суду.**

---

[184] Виши суд у Панчеву 2ГЖ 102/15 од 31.03.2015. (п.с.в. Владислава Сајков Барој, с. Славица Максић и с. Весна Вуковић), Виши суд у Панчеву 4ГЖ 44/16 од 15.08.2016. (п.с.в. Олга Буквић, с. Славица Максић, с. Весна Вуковић)

[185] Виши суд у Панчеву 1ГЖ од 22.12.2015. (п.с.в. Славица Максић, с. Весна Вуковић, с. Олга Буквић)

Случај 3:

Неправичне уговорне одредбе телекомуникационих оператора које се односе на накнаду штете и уговорну казну за случај раскида уговора

13. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

13.1. Неправичне уговорне одредбе и уговорна казна

13.1.1. Обележја претплатничког уговора на одређено време

Пружаоци телекомуникационих услуга у Србији теже да закључају своје кориснике у уговору, то јест да их одврате од идеје о изласку из уговорног односа са њима – кроз непоштене клаузуле у којима им се прети наплатом несразмерно велике суме новца на име накнаде штете ако покушају то да учине.

На први поглед, све је регуларно. Ако закључи претплатнички уговор са оператором на одређено време, потрошач добија погодности – или му се макар представља да добија погодности – које не би имао да, којим случајем, улази са оператором у однос на неодређено време, који може у сваком трену да откаже. Цена телекомуникационе услуге или/и апарата који се добија у пакету са услугом је значајно нижа, као што је нижи износ прикључне и мрежне накнаде ако се у потрошачев стан први пут уводе инсталације од којих зависи пружање услуге, итд.

Многи потрошачи, привучени рекламом и привлачном понудом (нпр мобилни телефон за динар, прикључна накнада за динар или кабловски ТВ канали са промотивном ценом за динар у првих шест месеци), радо закључују такве уговоре, а оператори их преферирају, често прибегавајући везаној трговини. Нпр: кабловска телевизија се везује за кабловски интернет иако потрошач једну од те две услуге можда и не жели.

Дакле, кад потрошач све то добије, па напрасно одлучи да изађе из „брака“, обично ороченог на две године, он по изјављеном раскиду свакако мора

оператору да плати разлику између попуста и пуне цене односно да плати пуну цену оног што је добио као погодност. Ту разлику оператори формулишу као „накнада штете“.

Основни проблем настаје кад је накнада штете несразмерна стварно претрпљеној штети.

Свака одредба уговора или општих услова пословања којом се потрошач, *који повреди уговорну обавезу*, обавезује да плати накнаду у износу који значајно премашује износ претрпљене штете представља неправичну уговорну одредбу из члана 45 став 1 тачка 3 Закона о заштити потрошача. И за такву одредбу се претпоставља да је неправична ако се не докаже другачије.

13.1.2. Накнада штете и уговорна казна – пракса оператора у Србији

До 2018. године, оператори телекомуникационих услуга који послују на тржишту Републике Србије имали су у својим Општим условима и уговорима одредбе којима се потрошачима, у случају скривљеног раскида уговора, налаже да плате накнаду штете у износу збира свих месечних претплата које би платили до редовног истека уговора, тј до истека „минималног периода на који је уговор закључен“. *То је заправо био покушај оператора да од потрошача, мимо суда, наплате изгубљену добит у максималистичком износу – као да се услуга пружа.* И овакве клаузуле користили су *сви* оператори, као да су преписивали једни од других, или као да су се се међусобно договарали. Једно је сигурно: нико од њих није размишљао о интересима потрошача који су слабија уговорна страна у потрошачком уговору, већ је очито размишљао о максимизацији профита.

Поједини оператори су уместо речи „накнада штете“ користили израз „уговорна казна“, при чему је израз уговорна казна коришћен за сврху за коју тај институт облигационог права није установљен – за раскид уговора – и коришћен је за изричито забрањену сврху: као *уговорна казна за новчана потраживања*. А оно што је забрањено има ништав основ.

Док несразмерни износ накнаде штете представља неправичну уговорну одредбу са становишта члана 45 став 1 тачка 3 Закона о заштити потрошача, а такве одредбе су *ништаве* – што својим решењем утврђује Министарство трговине, туризма и телекомуникација односно пресудом утврђује суд – уговорна казна за новчана потраживања забрањена је *у дило ком износу* чланом 270 став 3 Закона о облигационим односима. Такође, код продаје са оброчним отплатама цене, Закон о облигационим односима у свом члану 548 предвиђа ништавост одредби уговора о уговорној казни за случај раскида уговора, као и ништавост сличних одредби за случај да купац дође у доцњу са исплатом неког оброка цене.

13.1.3. Решења министарства о неправичним уговорним одредбама и пракса оператора

После вишегодишње битке коју је удружење Народни парламент из Лесковца водило против четири оператора пред Министарством трговине, туризма и телекомуникација, а у поступцима за заштиту колективних потрошачких

интереса, Министарство је напокон, у периоду од 2016. до 2018. године, донело решења којим се тим операторима – МТС-у (Телеком Србија), СББ-у, ВИП Мобиле-у и Теленору – забрањује да поменуту одредбу стављају у своје уговоре и опште услове[186]. Решењима, које се могу прочитати на сајту Министарства[187], налаже се обустава уговарања те одредбе као *неправичне*. Налог је јасан и безуслован.

Чим су ова четири оператора „пала“, *сви* оператори на тржишту су променили понашање, и сви су у основи поступили на *истоветан начин* који се може описати као изигравање оног што пише у решењу. Чак се у неким „варијацијама на тему“ види отворено кршење налога из решења. Промене се своде на следеће:

- Сви оператори који су користили израз „уговорна казна“ (СББ, ВИП Мобиле, Пошта НЕТ и Орион Телеком) избацили су га из својих општих услова,
- Сви оператори на тржишту *задржали* су неправичну уговорну одредбу чије је уговарање Министарство забранило, али су јој дали *алтернативу*, тј понудили су потрошачима да бирају између два модела накнаде штете по принципу „који је за њих повољнији“. Тај други, алтернативни модел накнаде штете је онај према којем корисник плаћа разлику у износу попуста и погодности које је добио[188].
- Два од четири оператора против којих је Министарство донело решења – ВИП Мобиле и Теленор – осмислила су различито поступање у две ситуације: (1) ако корисник раскине уговор, он има право да бира између поменутих алтернативно постављених модела накнаде штете и (2) ако оператор раскине уговор, тада се на потрошача примењује *само онај модел чије је уговарање Министарство изричито забранило*.

Штавише, оператори су осмислили нове трикове са циљем увећања своје добити од једностраних раскида уговора. Нпр, део њих је преименовао прикључне накнаде у „прикључну таксу“ и напумпао њихов износ, а део је ову лажну таксу – која је због свог назива обмањујућа и противзаконита[189] – везао не само за основни уговор у којем је наплаћена са попустом, већ ју је кроз разне врсте неправичних одредби везао и за све сукцесивне уговоре у случају обнављања односно продужетка уговорног односа.

Уговорна казна је наставила да постоји у појединачним уговорима неких оператора, који нису својим корисницима понудили анексе након њеног изба-

---

[186] Решења Министарства трговине, туризма и телекомуникација бр 330-00-0089/2015-11 од 28.10.2016. (МТС), 330-00-00108/2016 од 16.05.2017. (СББ), 330-00-00019/2015 од 14.05.2018. (ВИП) и 330-00-00028/2018-11 од 12.06.2018. (Теленор)

[187] https://mtt.gov.rs/informacije/zastita-potrosaca/resenje-o-povredi-kolektivnog-interesa-potrosaca/

[188] Тај други модел је начелно правичнији, али је подложан крупним злоупотребама које се виде у пракси.

[189] Такса је *парафискални намет*, јавни приход који *држава* и њени органи примају као противнакнаду за услуге својих органа или установа. Такса се уводи законом или општим актом. На основу тога се поставља питање легалности коришћења термина *такса* за један корпоративни (квази)намет који дакле, није увела држава нити га користи држава већ су га увеле компаније – кабловски оператори – кроз своје опште услове пословања и уговоре.

цивања из општих услова и замењивања изразом накнада штете. Што је још горе, наставила је да живи на судовима, када оператор раскине уговор, закључен у доба када је „уговорна казна“ постојала у општим условима, па утужи потрошача.

13.1.4. Право на раскид уговора

Оно што нарочито забрињава јесте примена неправичних уговорних одредби које предвиђају несразмерни износ накнаде штете односно уговорну казну на *ситуације у којима потрошач није повредио уговорну обавезу већ ју је повредио оператор*, па је заправо он тај који, по Закону о облигационим односима, дугује накнаду штете потрошачу. У сваком случају, потрошач као страна која није прекршила уговор не дугује никакву накнаду штете.

Када оператор крши уговор и нема право на накнаду штете? На првом месту кад не испоручи саобразну услугу.

У којим још ситуацијама он по Закону о заштити потрошача нема право на накнаду штете? Онда кад промени цену или тарифу као битне елементе уговора или кад промени опште услове пословања, а потрошач изјави да се са тим променама не слаже у периоду од минимум 30 дана између њиховог објављивања и ступања на снагу.

Тада потрошач – као и у случају кад је несаобразна услуга безуспешно рекламирана – има право да изађе из уговорног односа који му више не одговара, тј Закон о заштити потрошача му пружа право на једнострани раскид, који се изјављује у писаном облику. Никакав захтев и дозвола трговца/оператора нису потребни. Као кровни закон који потрошачу гарантује минимална права којих се он не може одрећи а који за регулисање односа потрошача и трговаца дозвољава примену других прописа са истим циљем само ако се њима за потрошача обезбеђује виши ниво заштите у складу са посебним прописима или законима – Закон о заштити потрошача у овој ситуацији *не предвиђа никакву обавезу плаћања накнаде штете*. Према члану 89 који регулише раскид уговора поводом услуга од општег економског интереса, једино што потрошач *мора* да плати – јер је таква обавеза изричито предвиђена – јесте износ за услуге које су му пружене до раскида.

13.1.5. Замена теза – наметање потрошачу улоге штетника

У пракси се потрошачу, без обзира на рекламације које је уложио на нпр несаобразну услугу, без обзира на оправдане и документоване разлоге за раскид и на поштовање процедуре за раскид, дрско и безобразно зарачунава накнада штете као вид освете и показивања моћи – тј потрошач се третира као штетник.

Посебно је проблематична ситуација у којој потрошач основано и по процедури изјави раскид, а оператор намерно склони тај раскид у страну, *правећи се да он не постоји*, па настави потрошачу да шаље рачуне и, пошто их потрошач не плати, прибегне „раскиду“ већ раскинутог уговора. Уколико потрошач по опомени не плати „неплаћене“ рачуне између непризнатог раскида и „раскида“, као и накнаду штете/уговорну казну због „скривљеног раскида“, следи

утужење. Неки оператори продају овакве „дугове“ агенцијама за наплату потраживања, што потрошача излаже новим трошковима али и узнемиравању.

Како год, све су шансе да ће потрошач – било да је са добрим или без доброг разлога раскинуо уговор – бити гурнут у извршни поступак, а дешава се и то да се агенција за наплату потраживања, са циљем напумпавања адвокатских трошкова, не обрати предлогом за извршење јавном извршитељу већ се обрати суду тужбом за платни налог.

13.2. Привидна конкуренција

13.2.1. Непоступање државе и олигопол

Невероватно је али истинито да се, упркос изричитим налозима из решења Министарства, свим операторима, пре свега оним на које се та решења односе, упорно толерише даље уговарање одредби за које је утврђено да су неправичне и за које је изричито и безусловно наложен престанак њиховог уговарања.

Решења против МТС-а, СББ-а, ВИП Мобиле-а и Теленора не остављају никаквог простора за релативизације у смислу да операторима пружају могућност да уговорну одредбу, утврђену као неправичну, накнадно легализују тиме што ће јој направити алтернативу и препустити потрошачима да одлуче да ли је за њих повољнија неправична или алтернативно понуђена одредба.

Пошто надлежни државни органи ћуте и ништа не подузимају да се такво понашање прекине и санкционише, оператори у Србији се понашају као да Закон о заштити потрошача и решења Министарства за њих не постоје[190]. Не

[190] За такво понашање је директно одговорна Тржишна инспекција у Београду, на чијој се територији налазе седишта свих набројаних компанија и групација компанија, а која је по члану 156 став 2 тачка 30 Закона о заштити потрошача дужна да у вршењу надзора испитује да ли трговац односно продавац спроводи меру заштите колективног интереса потрошача коју изрекне Министарство трговине, туризма и телекомуникација. Иницијативу за покретање прекршајног поступка против МТС-а, СББ-а, ВИП-а и Теленора је у децембру 2019. године поднело удружење Ефектива (текст иницијативе објављен је јавно на сајту удружења: http://efektiva.rs/aktuelnosti-efektiva/potrosaci-aktuelnosti/inicijativa-za-pokretanje-prekrsajnog-postupka/), али је Тржишна инспекција из само њој знаних разлога, које је дужна да објасни јавности, одбила по тој иницијативи да поступи. У свом првом, скандалозном решењу (које је Ефектива, заједно са својим одговором на њега, објавила на сајту удружења: http://efektiva.rs/aktuelnosti-efektiva/potrosaci-aktuelnosti/ko-stiti-potrosace/) Тржишна инспекција је предложила Ефективи – без икаквог утемељења у закону – да „захтев за поновно покретање поступка заштите колективног интереса потрошача против четири оператора поднесе Министарству трговине – Сектору за заштиту потрошача“. Ефектива је одбила да такав један непотребан захтев поднесе с обзиром да овде постоји решење о утврђеној мери која се изиграва или се отворено не спроводи, и затражила је од Тржишне инспекције да поступи по својим законским овлашћењима. Тржишна инспекција је то избегла да уради, обавестивши Ефективу у допису бр 334-00-4654/2019-06 од 16. 1. 2020. да су МТС, Теленор, ВИП Mobile и СББ поступили по решењима Министарстава – што је апсолутно нетачно – а потом је у допису од 22. 1. 2020. навела да је иницијативу Ефективе проследила Сектору за заштиту потрошача при Министарству. Тиме је Тржишна инспекција поново прекршила закон, јер је спровођење надзора над изреченом мером у изричитој надлежности Тржишне инспекције а не у надлежности Министарства. Тржишна инспекција и Министарство се до данас нису огласили у вези са овим предметом.

само што се овде веома грубо и увредљиво газе потрошачка права, већ се и ауторитет државе доводи у питање. А видећемо да ни судови као последња брана од безакоња према потрошачима не раде свој посао како треба.

Ако се непоступање државе остави по страни, поставља се питање како је овакво стање могуће ако знамо да су телекомуникационе услуге међу ретким врстама услуга од општег економског интереса у Србији код чијег пружања постоји конкуренција, и да су међу ретким врстама услуга од општег економског интереса код које пуну примену Закона о заштити потрошача не ометају никакви монополи и „правни ексклузивизми“?

Одговор гласи: иако је српско тржиште највеће на подручју бивше Југославије, оно је и даље мало, а конкуренција на њему је само привидна – са тенденцијом смањивања, на очигледну штету потрошача –при чему су играчи малобројни, моћни и утицајни, немају страх ни од репутационе штете ни од штете коју би евентуално претрпели на судовима, јер их потрошачи ретко туже, а колективна потрошачка тужба не постоји.

На подручју Београда и Панчева (али и остатка Србије) послује седам „играча“, и то шест телекомуникационих оператора (МТС/Телеком Србија, СББ, ВИП, Теленор, Пошта НЕТ, Орион Телеком) и једна осмочлана група телекомуникационих оператора у власништву Телекома Србија (међу чланицама су Kopernikus Technology, Радијус Вектор, AVCOM и Телемарк), која послује под истим именом (Супернова). Она има јединствене Опште услове пословања и у септембру 2020. године ће се спојити у ново јединствено правно лице.

Ових седам „играча“ не пружа истоветне услуге. Кабловску телевизију и кабловски интернет омогућава њих пет: МТС, СББ, Пошта НЕТ, Орион Телеком и Супернова. Услуге мобилне телефоније пружају три „играча“: МТС, ВИП и Теленор. Услуге фиксне телефоније пружају такође три „играча“: МТС, СББ и Орион Телеком.

Највећа конкуренција је, чини се, на тржишту услуга кабловске телевизије и кабловског интернета али ту је 2018. и 2019. године дошло до **врло крупне концентрације капитала** која је пореметила укупну слику: Супернова је, наиме, „појела“ низ мањих оператора, а под власничком је контролом њиховог новог власника, Телекома Србија који на тржишту већ послује под брендом МТС. Тиме је већински државни Телеком Србија задобио моћну позицију на тржишту, и по развијености инфраструктуре он на територији Србије има само једног правог конкурента, приватни СББ.

Да ли је оваква ситуација у интересу српског потрошача? Није, јер за њихово право на избор између више истоврсних услуга по приступачним ценама уз одговарајући квалитет никада није добро да на тржишту имају мали број веома крупних „играча“, било приватних било државних.

У таквој ситуацији права конкуренција не постоји. У таквој ситуацији у први план избијају интереси крупног капитала – на штету потрошача. **Таква тржишна структура се назива *олиīопол* – она у којој на страни понуде постоји неколико доминантних компанија које контролишу цене и остале услове, остварујући тако високе профите.**

Јасно је да на кључна три тржишта телекомуникационих услуга у Србији (кабловска телевизија и интернет, мобилна и фиксна телефонија) постоји олигопол, у већој или мањој мери. **А постојање олигопола се огледа управо у понашању телекомуникационих оператора према корисницима-потрошачима: у широкој распрострањености неправичних уговорних одредби које су исте или веома сличне од једног до другог оператора, и у сличним врстама непоштених пословних пракси којима они прибегавају да задрже потрошаче и увећају профите.**

13.2.2. Преглед неправичних уговорних одредби по операторима

Прегледом општих услова пословања и појединачних уговора телекомуникационих оператора који послују у Београду и Панчеву, и кроз праксу удружења Ефектива, овај истраживач је утврдио[191]:

- Да законима неподржан и међу операторима очито *договорен* **систем два алтернативна модела накнаде штете од којих је један решењем Министарства трговине забрањен, тј утврђен као непоштена уговорна одредба** примењује свих седам „играча“ на тржишту телекомуникационих услуга у Београду и Панчеву, дакле МТС, Телекомова групација Супернова, СББ, Пошта НЕТ, ВИП Мобиле, Теленор и Орион Телеком.
- Да **модел накнаде штете који је решењем Министарства трговине забрањен, тј утврђен као неправична уговорна одредба** примењују ВИП Мобиле и Теленор, *а без нуђења алтернативног модела накнаде штете*, и то у ситуацији кад оператор једнострано раскида уговор са потрошачем.
- Да се **привидним уговором са обмањујућим називом „уговор на неодређено време са минималним обавезним трајањем уговорне обавезе“** као маском за уговор на одређено време који се по истеку, а супротно начелу сагласности воља страна уговорница из Закона о облигационим односима и супротно јавном поретку због *неодређености предмета уговора* и супротно члану 107 Закона о електронским комуникацијама[192] *аутоматски* продужава на неодређено време, служе групација МТС, Супернова и СББ[193].

---

[191] Стање из августа 2020. године.

[192] Члан 107 Закона о електронским комуникацијама гласи: „Оператор је дужан да претплатника, најмање месец дана унапред, обавести на погодан начин о намери једностране измене услова уговора, као и праву претплатника на раскид уговора пре истека периода на који је закључен. Претплатник има право да, по пријему обавештења из става 1. овог члана, раскине уговор без обавезе плаћања трошкова у вези са раскидом, ако се најављеним једностраним изменама битно мењају услови под којима је уговор закључен, на начин који није на корист претплатника, а нарочито у погледу спецификације услуга (садржај пакета) и услова за коришћење услуга у вези са понуђеним промотивним погодностима. Агенција може прописати садржај обавештења из овог члана.“

[193] Овакви уговори су пример неодређености односно контрадикторности предмета уговора, јер уговор може бити закључен на одређено или на неодређено време. Правни језик је логичан језик, а појмови „одређено“ и „неодређено време“ нису компатибилни. Зато је тако одређен

- Да **разне неправичне клаузуле, које супротно начелу сагласности воља страна уговорница из Закона о облигационим односима, супротно јавном поретку и супротно члану 107 Закона о електронским комуникацијама омогућавају оператору аутоматско или прећутно продужење претплатничког уговора са режима на одређено у режим на неодређено време,** користе МТС, групација Супернова, СББ, Пошта НЕТ и Теленор, при чему: (1) МТС не предвиђа могућност да уговор истекне, а обе стране могу уочи истека да се изјасне да *не желе* да се уговор на одређено време продужи на неодређено време; (2) Супернова и СББ не предвиђају могућност да уговор истекне, нити право својих корисника да се уочи истека уговора изјасне да неће продужетак уговора (у складу са формулацијом „уговор на неодређено са минималним обавезним трајањем уговорне обавезе“; (3) Теленор, иако не користи формулацију „уговор на неодређено време са минималним обавезним трајања уговорне обавезе“ не предвиђа могућност истека уговора на одређено време нити право својих корисника да се уочи истека уговора изјасне да неће продужетак уговора; (4) Пошта НЕТ омогућава истек уговора на одређено време само ако се корисник у року од 7 дана пре истека изјасни да *неће* продужетак уговора.
- Да у ситуацији **кад корисник раскида уговор** (што може само код уговора на одређено време), Супернова, СББ и ВИП Мобиле примењују **институт *отказа* и *отказног рока*** (који важи за уговоре на неодређено време), **а ради противзаконите наплате још једног месеца „пружања услуге“.**
- Да **право на једнострану измену обележја услуге, цене и општих услова** себи уговара Пошта НЕТ.
- Да **право потраживања накнаде штете од корисника који уговор на неодређено време откаже у прва три месеца** себи уговара Пошта НЕТ.
- Да **уговорну казну за новчана потраживања** и даље покушава да наплати ВИП мобиле – преко судова, за раскинуте уговоре које је закључио са потрошачима пре измене својих Општих услова.
- Да **израз „такса“ за прикључну и мрежну накнаду** противзаконито користе МТС, Супернова и СББ, у својим Општим условима и ценовницима.
- Да **„прикључну таксу“, наплаћену за динар приликом закључења основног уговора, сада у пуној цени, али приликом раскида неког од сукцесивних уговора**, наплаћују Супернова и Орион Телеком.

предмет уговора супротан члану 47 Закона о облигационим односима који каже да „кад је предмет обавезе немогућ, недопуштен, неодређен и неодредив“, уговор је ништав. На тај начин он је супротан и јавном поретку. У том смислу ваља истаћи да се сходно члану 110 Закона о облигационим односима правно на истицање ништавости не гаси, а да сходно члану 109 Закона о облигационим односима, на ништавост суд пази по службеној дужности, на њу се може позвати свако заинтересовано лице, а право да захтева утврђење ништавости има и јавни тужилац.

- Да **једнострану измену програмске шеме као облик измене услова под којима је уговор закључен не признају** Супернова, СББ и Пошта НЕТ.

Све ове неправилности наводимо зато што (истина ретке) пресуде које поседујемо говоре о томе да судови не само што не примењују Закон о заштити потрошача и самим тим не примењују институт непоштених уговорних одредби, већ не воде рачуна о ништавости, што им је службена дужност по Закону о облигационим односима. А ништавост је најјача санкција у уговорном праву. Подсећамо да се на ништавост, по члану 109 Закона о облигационим односима, може позвати свако заинтересовано лице, а да право да захтева утврђење ништавости има и *јавни тужилац*.

14. ПОСТУПАЊЕ СУДОВА

14.1. Случај пензионерке из Београда

У овом одељку детаљно ћемо анализирати предмет из којег су проистекле две изузетно проблематичне пресуде: првостепена одлука Трећег основног суда у Београду из априла 2018. године[194] и другостепена одлука из новембра 2019. године[195] коју је по жалби донео Виши суд у Ужицу, зато што му је Виши суд у Београду делегирао одлучивање. Тужена је пензионерка из Београда, која се за помоћ обратила удружењу Ефектива, а тужилац је привредно друштво за наплату потраживања SVEA Finance д.о.о. из Београда којој је ВИП Mobile продао потраживања према туженој на име неплаћених рачуна и уговорне казне због превременог раскида уговора.

Овај судски предмет је једини који Ефектива поседује у вези са неправичним уговорним одредбама телекомуникационих оператора а који се односи на поступање судова било у Београду било у Панчеву. Самим тим, он се не може узети као репер некакве судске праксе.

Међутим, он *јесте* значајан, јер је огледало врло неправичног става судија према потрошачима као „дужницима“. Из њега се види недопустиво свођење предмета спора на дихотомију „платио је/није платио рачун“ и необазирање суда на законска правила које потрошачу иду корист – макар и делимично. Потрошач у овом спору није доказао део својих тврдњи, а није ни схватио на време какве су правне последице неких његових поступака, па је заиста био дужан да оператору плати нешто, *али није био дужан да плати све што је оператор од њега тражио*. Међутим, судије првостепеног и другостепеног суда нису биле таквог мишљења, па су још грубо прекршиле своју службену дужност. Да су је вршиле, тужилац не би могао да себи прибави корист на име услуге коју више не пружа – као да је и даље пружа.

Уговор који је тужена закључила у мају 2015. године био је двогодишњи, гласио је на ВИПСим картицу, 2.000 динара кредита ка свим мрежама и на 2.000 динара кредита за позиве у ВИП мрежи пошто се кредит ка свим мрежама потроши, уз ВИПСим попуст на претплату и додатни попуст од 25 одсто на ВИПСим картицу (тзв пакет Сигурица 2000). Према одредбама уговора, потрошач је био дужан да плаћа месечну претплату од 1.000 динара.

---

194 Трећи основни суд у Београду, 12П 1194/17 од 10.04.2018.

195 Виши суд у Ужицу, Гж 696/19 од 18.11.2019.

ВИП-ов уговор, за који овај истраживач констатује да је написан непрегледно и ситним словима, генерално је веома тежак за читање. Тужена, која је слабовида, то свакако није учинила, па није видела ни клаузулу о „уговорној казни“ која ће је скупо коштати.

Између тужене и тужиоца је проблем настао још приликом закључења правног посла, вероватно услед неспоразума. Тужена сматра да ју је продавац у продавници „навукао“ на потписивање уговора понудом за коју је сматрала да не одговара садржини потписаног уговора. За њу је претплата требало да износи 500 динара, а према уговору је гласила на 1.000 динара. Рачуни говоре да јој и *јесте* наплаћивано по 500 динара месечно, с тим што је кроз први рачун, који се односио на само четири дана (13.05. – 17.05.2015.) туженој наплаћено 373,34 динара. Одатле је и кренуло њено незадовољство, које се никада није стишало.

После пет месеци плаћања, тужена је у септембру 2015. године изјавила да раскида уговор – потпуно несвесна правних последица тог чина. Такође, као правно неуко лице, није могла нити је требало да зна да клаузула из њеног уговора и члана 17 ВИП-ових Општих услова о претплатничком односу мобилне телекомуникационе мреже из јуна 2015. године представља апсолутно *ништаву норму*.

А спорни члан 17 Општих услова гласи: „У случају да Претплатник раскине или својим понашањем доведе до раскида односно престанка Претплатничког односа пре истека минималног предвиђеног периода његовог трајања, како је одређено чланом 5.1.3. Општих услова, Претплатник се обавезује да плати ВИП-у уговорну казну због неизвршења уговорне обавезе, у износу свих преосталих месечних претплата почев од дана раскида претплатничког односа до дана истека минималног предвиђеног периода његовог трајања.“

Тужена је уговор раскинула тако што је у пословницу ВИП-а однела руком написану изјаву о раскиду, али није направила копију нити је затражила било какав доказ о томе да је допис предала. Тиме је знатно отежала свој положај пред судом.

14.2. Продаја дуга и тужба за платни налог

Из онога што ће уследити, јасно је да ВИП није узео у обзир њену изјаву о раскиду: он је наставио да шаље рачуне туженој које она није плаћала, јер је сматрала да је уговор раскинула и да нема више ништа ни са ВИП-ом ни са његовим услугама. Потом је од ВИП-а, преко адвоката, добила недатирану а наводно „последњу“ опомену пред раскид уговора због неплаћања рачуна. Како тужена по опомени није поступила, ВИП је раскинуо (по тврдњама тужене већ раскинути) уговор и продао потраживање компанији SVEA Finance.

Та компанија се потом, преко реномиране адвокатске канцеларије из Новог Сада, у септембру 2016. године обратила туженој опоменом пред утужење у којој се тужена позива да без одлагања приступи измирењу дуга у року од 5 дана, или ће се суочити са покретањем судског поступка принудне наплате и додатним трошковима.

На страну то што је туженој путем опомене у изглед стављено објављивање њеног дужничког статуса „у средствима јавног информисања“ и објављивање „података о попису, процени и продаји“ њене не само покретне већ и *непокретне* имовине – за дуг од 14.832,21 динара; предочени су јој и трошкови састава опомене у износу од 3.000 динара, што је, у случају дужника који је *потрошач*, изричито забрањено чланом 12 став 5 Закона о заштити потрошача из 2014. године који гласи: „Забрањено је наплаћивање издавања и слања опомена потрошачу ради наплате доспелих новчаних потраживања.“

Чињеницу да је тужена не само потрошач већ и потрошач услуга од општег економског интереса, тужилац је пренебрегао још једном када је поступак, уместо пред јавним извршитељем, покренуо пред судом, подношењем тужбе са предлогом за издавање платног налога – јасно ради увећања трошкова тужене.

Пошто предметна потраживања потичу из услуга од општег економског интереса, тј из комуналних и сродних делатности у смислу Закона о извршењу и обезбеђењу, тужилац је био дужан да поступак за принудну наплату покрене пред јавним извршитељем, подношењем предлога за извршење. Право на обраћање суду тужбом за издавање платног налога могло би му бити признато, у смислу члана 455 став 4 Закона о парничном поступку, само ако би учинио вероватним постојање правног интереса за издавање платног налога. У пракси, такав интерес постоји ако тужилац који потражује наплату дугова из комуналних и сродних делатности не поседује све податке о туженом. У овом случају, тужилац их је поседовао – од тачног имена и презимена преко адресе становања и ЈМБГ броја.

Међутим, чак и кад тужилац нешто хоће а на то нема право, увек је ту суд да му то јасно стави до знања, а у конкретном случају, суд је – како чињенице стоје – имао све разлоге да одбаци тужбу са предлогом за издавање платног налога. Поступио је управо супротно.

Тужена је на издати платни налог одговорила приговором, у којем је, са једне стране, погрешно навела да тужилац потражује износе месечне претплате који су већ плаћени (све време је потраживао износе месечних претплата након што је тужена раскинула уговор) али је зато – по савету Ефективе, којој се обратила за помоћ – веома тачно навела да „тужилац супротно члану 270 Закона о облигационим односима наплаћује уговорну казну за новчане обавезе, иако на то нема право, а основ за то тужилац налази у делу уговора у ком има право на све преостале месечне претплате у случају раскида уговора.“

14.3. Парница пред Трећим основним судом

У парници пред Трећим основним судом одржана су три рочишта на којима се тужена појављивала без адвоката, док је друга страна у том погледу била више него надмоћна, користећи услуге реномиране адвокатске канцеларије из Новог Сада која сарађује са привредним друштвима за наплату потраживања.

Тужена је на рочиштима – што је унето у записник – инсистирала на томе да је крајем лета 2015. године раскинула уговор о пружању услуга мобилне те-

лефоније на сопствени захтев у писаној форми, да је захтев непосредно предала овлашћеном службенику те да не поседује примерак истог.

Суд је на другом рочишту донео решење које гласи: „Од ВИП Мобиле затражити извештај о листингу остварених услуга мобилне телефоније за време трајања уговора (...) *као и податке о томе када и по чијем захтеву је наведени уговор раскинут и када*“.

У решењу са трећег рочишта не помиње се више питање ко је и када захтевао раскид уговора, већ се од ВИП-а само тражи листинг одлазно-долазног саобраћаја за време трајања уговора а за период од 13.5.2015. до 17.3.2016. Из чега се види да суд дефинитивно сматра да је уговор раскинуо ВИП а не тужена.

14.4. Одбрана уговорне казне у првостепеној пресуди

На послетку, у првостепеној пресуди Трећег основног суда од 10.04.2018, приговор тужене је одбијен у целости, а у целости је одржан платни налог који је обухватио и уговорну казну. А уз све грешке које је тужена направила пре и после покретања судског поступка, платни налог није смео да се односи на потраживање које потиче из примене уговорне казне на новчана потраживања, *и дужност суда је била да то спречи*.

Ако је суд већ дошао до закључка да је уговор раскинуо ВИП а не тужена, могао је пресудом да наложи туженој да плати неизмирене рачуне на име месечних претплата од септембра 2015. до марта 2016. (а она, факат, није у поступку доказала да је уговор раскинула) и могао је евентуално да је обавеже да плати накнаду штете, али само по захтеву тужиоца, при чему би суд прво проценио да ли је штета заиста настала а онда би одмерио правичан износ накнаде штете. Колики год износ одмерио, та накнада не би смела да се наплати као изгубљена добит у максималистичком износу збира свих претплата које је оператор ВИП Мобиле очекивао да ће наплатити до истека претплатничког уговора, као да све време пружа услугу.

Ништа се, наиме, суштински не мења тиме што оператор уместо израза „накнада штете“ користи израз „уговорна казна“. Смисао клаузуле је исти, намера оператора као састављача унапред припремљеног одштампаног уговора (на чију садржину потрошач не може да утиче) је иста: *да кроз спорну клаузулу обезбеди себи наплату максималистичког износа изгубљене добити, као да је услугу пружао између дана раскида уговора и дана када је уговор требало да истекне*. А спорни члан 17 ВИП-ових Општих услова не само да се по члану 45 став 1 тачка 3 Закона о заштити потрошача и члану 143 став 2 Закона о облигационим односима квалификује за неправичну уговорну одредбу, а самим тим и за ништавост, *већ добија двоструки разлог да буде поништен одлуком суда* – управо због коришћења израза „уговорна казна“. Наиме, уговорна казна се овде јасно, гласно и у целости односи на новчано потраживање, и пошто је у том смислу забрањена чланом 270 став 3 Закона о облигационим односима, јасно је да део потраживања на који се она односи *има апсолутно ништав основ* и да се не сме наплатити. Оваква наплата била

би спорна и са становишта начела једнакости узајамних давања из чланова 15 и 122 Закона о облигационим односима, јер једна страна у односу не добија ништа а друга добија све иако се услуга се не пружа.

Суд је, међутим, очито радио „по осећају“ јер је у правно неукој туженој гледао неплатишу који је прекршио уговорну обавезу. Пренебрегао је побројане законске одредбе, али и члан 109 став 1 Закона о облигационим односима који гласи да „на ништавост суд пази по службеној дужности“ и да се „на њу може позвати свако заинтересовано лице.“ Уместо да учини оно што је био дужан да учини и да буде правичан према обема странама, суд је прибегао правничкој вратоломији у корист тужиоца у којој се препознаје покушај заобилажења врло прецизне одредбе члана 270 став 3 Закона о облигационим односима која гласи: „Уговорна казна не може бити уговорена за новчане обавезе.“

Цитат из образложења пресуде: „Како тужена током главне расправе суду није пружила доказе да је новчани износ на име рачуна за испоручене услуге мобилне телефоније платила правном претходнику тужиоца, неосновано је оспоравање тужене новчаног износа на име плаћања уговорене новчане казне са позивом на одредбе члана 270 Закона о облигационим односима. Ово стога што је уговором тужене и правног претходника тужиоца било предвиђено да ће у случају престанка важења уговора пре истека рока од 24 месеца на који је закључен, ако до престанка важења уговора дође кривицом корисника – тужене, корисник бити у обавези да исплати новчану накнаду за све преостале месеце до истека уговореног рока а на име месечне претплате, и то због извршавања уговорне обавезе трајања претплатничког односа у уговореном периоду, суд налази да је наведени новчани износ на име уговорне казне није новчана казна за исплату било каквог новчаног износа од стране тужене, већ новчана казна због непоштовања уговорне обавезе трајања претплатничког односа у уговореном периоду.“

Дакле, уговорна казна је, по мишљењу овог суда, дозвољена јер се она наводно и не односи на новчани износ већ на *непоштовање уговорне обавезе трајања претплатничког односа*. А јасно је да се уговорна казна у конкретном случају *све време* односи на новчане обавезе, и то на збир износа претплата које је оператор очекивао да ће добити у периоду од раскида до истека двогодишњег важења уговора. И још се уговорна казна користи за сврху којој није намењена – да кажњава страну уговорницу због раскида уговора (она се користи за санкционисање/подстицање стране уговорнице која током *трајања уговора* касни са извршењем обавеза да у томе буде уредна). Имамо, дакле, још један пример злоупотребе права од стране пружаоца услуга од општег економског интереса, коју суд није препознао као такву нити ју је санкционисао. А уколико се правила *уговора о куповини са оброчним отплатама цене* (тј продаји на рате) из Закона о облигационим односима (која се односе на покретне ствари) сходно примене на уговоре о куповини услуга (а таква примена изричито постоји код финансијских погодби у смислу Закона о заштити корисника финансијских услуга, као и код уговора о туристичком путовању из Закона о заштити потрошача), клаузуле које садрже уговорну казну за новчана потраживања наилазе на још једну непремостиву препреку: према члану 548 Закона о облигационим односима „ништава је одредба угово-

ра о уговорној казни *за случај раскида уговора*, као и за случај да купац дође у доцњу са исплатом неког оброка цене.“

14.5. Жалба и другостепена пресуда

По првостепеном губитку спора, тужена је уложила жалбу, овог пута преко адвоката којег јој је обезбедило удружење Ефективa. Осим на правила Закона о облигационим односима (начело савесности и поштења, начело равноправности страна у облигационом односу, дужност страна уговорница да у правном промету поступају у складу са добрим пословним обичајима, одредбе о ништавости уговора односно уговорних клаузула, обавеза суда да пази на ништавост по службеној дужности, неограничено право на истицање ништавости, забрана уговарања уговорне казне за новчана потраживања), пуномоћник тужене се позвао и на члан 68 став 1 Закона о заштити потрошача према којем се „услуга сматра извршеном када је уговорни однос окончан“. Из те одредбе, како се у жалби наводи, јасно произилази да је „тужилачка страна покушала да наметне обавезу туженој, као и сваком другом кориснику, да и у случају непружања услуге исту имају платити“, те да је спорна одредба Општих услова ВИП-а и са те стране ништава, будући да су према члану 3 став 2 Закона о заштити потрошача „ништаве одредбе уговора које директно или индиректно ускраћују или ограничавају права потрошача која произилазе из овог закона“.

Виши суд у Ужицу, одлучујући у другом степену по делегацији, потврдио је пресуду Трећег основног суда у Београду а жалбу тужене одбио као неосновану. У врло краткој пресуди на једва две стране наводи се да тужена није уредно плаћала рачуне и да је због тога била дужна, на основу члана 17 Општих услова ВИП-а, да тужиоцу измири „како доспела дуговања на име неплаћених рачуна, тако и 12.032,21 динар на име свих преосталих месечних претплата“. У пресуди се истиче само једна реченица: „Неосновано се жалбом тужене истиче да ВИП Mobile доо није могао уговорити уговорну казну, те да је иста одредба ништава, обзиром да се ради о уговореним новчаним обавезама.“ И та *кључна* реченица није образложена. Зашто је неосновано?

Ова дубоко погрешна и површна пресуда Вишег суда у Ужицу не садржи никакав осврт на релевантне чланове Закона о заштити потрошача на које се пуномоћник тужене позвао у жалби.

14.6. Додатак за размишљање: случај из Врњачке бање

Некакво олакшање за тужену нађено је у посредовању Ефективе између ње и SVEA Finance, па јој је укупно потраживање које укључује камате и трошкове поступка значајно смањено и подељено на месечне рате.

Никаквог олакшања, међутим, нема у спознаји да је 2018. и 2019. године пред Основним и Вишим судом у Врњачкој Бањи између ВИП-а и потрошача вођен још један сличан поступак, који се завршио истоветно – без обзира на то

што је утужени потрошач благовремено улагао телефонске и писане рекламације на несаобразност услуге.

Пошто рекламације нису уродиле плодом, потрошач, члан Ефективе, у писаном облику је раскинуо уговор и сачувао доказ о његовом слању оператору.

ВИП се правио као да уговор није раскинут; наставио је да шаље рачуне које је потрошач одбијао да плати, па је уследио раскид уговора од стране оператора и утужење. Овога пута је директно ВИП прибегао утужењу и ишао је редовним путем, преко јавног извршитеља.

На решење о извршењу јавног извршитеља потрошач је умешно саставио приговор. У њему се, осим на неоснованост читавог потраживања, позвао и на забрану уговарања уговорне казне за новчана потраживања. У приговору се позвао и на решење Министарства трговине од 14.05.2018. године којим је спорни члан 17 Општих услова ВИП-а утврђен као неправична уговорна одредба. Решење је приложио као доказ. Међутим, потрошач из Врњачке Бање се, као и пензионерка из Београда, бранио сам, без помоћи адвоката. Основни суд у Врњачкој бањи је у потпуности дао ВИП-у за право, а у погледу решења Министарства је истакао да га оно не обавезује.

Потрошач је изјавио жалбу, али је правноснажно изгубио.

ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

15. ЗАКЉУЧЦИ

15.1. Закључци у вези са применом материјалног права на обрађене случајеве

15.1.1. Салдирање и урачунавање (књижење) уплата у Београду

Салдирање уплата и њихово књижење на неспецификована најстарија потраживања према потрошачу није у складу са законом, тј није у складу са чланом 91 став 1 и чланом 86 став 1 Закона о заштити потрошача, а на територији Београда није у складу ни са одлуком Скупштине града Београда о начину плаћања комуналних услуга. Позивање на члан 312 Закона о облигационим односима, којим се терет опредељивања уплата по рачунима пребацује на потрошача, представља погрешну примену материјалног права.

Позивање на интерне, појединачне управне акте локалне самоуправе као основ за примену салдирања (случај закључка Градског већа број 3-2034/11-ГВ) необавезујуће је за судове, јер се таквим актима, што је јасно из члана 13 став 5 Закона о комуналним делатностима, не могу непосредно уређивати уговорни односи између пружалаца и крајњих корисника комуналних услуга – чак и кад би такви акти (што са поменутим закључком Градског већа града Београда није случај) били објављени у службеном листу.

Рачун за пружену услугу не може имати функцију опомене пред утужење, нарочито не у смислу „обавештавања“ грађана о њиховим стварно или наводно доспелим а неспецификованим салдираним обавезама из прошлости, јер се рачун по закону односи на *недоспела* специфицирана потраживања из претходних месец дана, а опомена се односи на *доспела* специфицирана месечна потраживања која потрошач није измирио.

15.1.2. Фиксни део цене грејања и отказ уговора о даљинском грејању у Панчеву

Наплата фиксног дела цене грејања када се, услед обуставе или искључења, услуга не пружа и издавање рачуна на име потраживања за непружену услугу у супротности је са одредбама два системска и два секторска закона које је донела Република Србија: са чланом 91 став 1 Закона о заштити потрошача, члановима 15 и 122 Закона о облигационим односима, чланом 19 Закона о комуналним делатностима и чланом 359 Закона о енергетици.

У Панчеву, наплата фиксног дела цене грејања када се, услед обуставе или искључења, услуга не пружа и издавање рачуна на име потраживања за непружену услугу у супротности је са члановима 53, 54, 55 и 56 одлуке Скупштине града Панчева о условима и начину снабдевању купаца топлотном енергијом, без обзира што ту наплату омогућавају са њима неусклађени чланови 67 и 87 Одлуке који су *јасно противзаконити* (члан 87 је и потенцијално противуставан).

Постављање неиспуњивих или тешко испуњивих услова за престанак уговора, тј за отказ уговора о пружању услуге даљинског грејања у супротности је са чланом 358 Закона о облигационим односима.

Ако се престанак уговора третира као раскид, постављање неиспуњивих или тешко испуњивих услова за раскид у супротности је са чланом 89 Закона о заштити потрошача.

Индиректно грејање кроз зидове, подове и плафоне не постоји као појам ни у једном закону, а његово експлицитно или имплицитно установљавање кроз опште или интерне акте пружалаца услуга даљинског грејања и његов третман као извора било какве обавезе за потрошача није у складу са чланом 13 став 5 Закона о комуналним делатностима, јер је таква обавеза и вануговорна и противзаконита. Кад се технички услови за искључење односе на спречавање индиректног грејања (обавеза изоловања зидова, подова, плафона) и кад се трошкови тог спречавања преваљују на потрошача који хоће да се искључи са даљинског грејања и откаже уговор са пружаоцем услуге, онда такав услов представља тешку вануговорну препреку за отказ уговора и подводи се под нејасну пословну праксу (као облик непоштене пословне праксе) из члана 22 став 3 тачка 4 Закона о заштити потрошача.

Ниједан закон не предвиђа појам искључења са система даљинског грејања, не познаје самим тим ни поделу на „привремено“ и „трајно искључење“, нарочито не у смислу да се под трајним искључењем сматра истовремено искључење свих станара зграде или групе зграда са прикључком на једну подстаницу. По законима ове земље постоји само *обустава услуге* (члан 86 Закона о заштити потрошача, члан 19 Закона о комуналним делатностима) и постоји *престанак уговора* (члан 361 Закона о енергетици). Помињањем речи „искључење“ избегава са прича о престанку уговора, која топланама као монополистима не одговара.

Не постоји никаква законска обавеза потрошача да уђе у уговорни однос са пружаоцем услуге даљинског грејања. Не постоји никаква законска обавеза потрошача да остане у том односу, и нико га у том односу не може

задржати силом. Постоји само обавеза да се такав однос регулише појединачним писаним уговором. Терет ове обавезе, предвиђене чланом 87 Закона о заштити потрошача и чланом 360 Закона о енергетици, стављен је на пружаоца услуге, и он је по члану 429 Закона о енергетици прекршајно одговоран ако у року од две године од ступања тог закона на снагу није своју обавезу спровео у дело.

Пошто су Закон о заштити потрошача и Закон о енергетици донети *after* Закона о комуналним делатностима, они као *lex posteriori* (а Закон о заштити потрошача и као системски закон) дерогирају члан 13 став 6 Закона о комуналним делатностима у делу који се односи на право скупштине јединице локалне самоуправе да својом одлуком не предвиди закључење појединачних уговора између вршилаца и корисника комуналних услуга. Тиме су аутоматски дерогиране све кореспондирајуће одредбе одлука скупштина јединица локалних самоуправа, што се односи и на члан 33 став 2 Одлуке о условима и начину снабдевању купаца топлотном енергијом на територији града Панчева, који регулише ситуацију у којој „уговор о продаји топлотне енергије није склопљен у писаној форми“, и предвиђа да се тада сматра да је уговорни однос настао „даном почетка испоруке топлотне енергије купцу.“ Два закона предвиђају да писани уговор *мора* бити склопљен, а према Закону о заштити потрошача, уговорни однос је последица прихваћене понуде која, у случају услуга од општег економског интереса, производи дејство од тренутка склапања писаног уговора. **Ако писани уговор није склопљен – нема ни уговорног односа**, тј не може се сматрати да је он настао почетком пружања услуге. У том смислу, ништав је и члан 2 став 2 појединачног уговора који је ЈКП Грејање из Панчева крајем 2016. године послало потрошачима у том граду на потписивање. На послетку, **ако нема уговорног односа, нема ни пружања услуге, а ако нема пружања услуге, нема ни права топлане да потражује некакву накнаду**.

15.1.3. Накнада штете и уговорна казна у претплатничким уговорима оператора

Обавезивање потрошача који је повредио уговорну обавезу да трговцу плати накнаду у износу који значајно премашује износ претрпљене штете – а конкретно да плати телекомуникационом оператору збир „свих преосталих претплата почев од дана раскида претплатничког односа до дана истека минималног предвиђеног периода његовог трајања“ – представља неправичну уговорну одредбу у смислу члана 45 став 1 тачка 3 Закона о заштити потрошача. Према члану 43 став 1 Закона о заштити потрошача, неправичне уговорне одредбе су ништаве, а по члану 109 Закона о облигационим односима суд је обавезан да води рачуна по службеној дужности о ништавости уговора и ништавости уговорних одредби.

Обавезивање потрошача који је повредио уговорну обавезу да трговцу плати уговорну казну за новчана потраживања забрањено је чланом 270 став 3 Закона о облигационим односима, и то независно од износа, а ако се ради о износу који значајно премашује износ претрпљене штете, таква клаузула представља неправичну уговорну одредбу из члана 45 став 1 тачка 3 Закона

о заштити потрошача. У случају мобилног оператора ВИП Мобиле, управо таква одредба је утврђена као ништава решењем Министарства трговине, туризма и телекомуникација. Таква одредба, кад је предвиђена општим условима трговца, може се сматрати неправичном и са становишта члана 143 став 2 Закона о облигационим односима.

Примена уговорне казне за случај раскида уговора, дакле њена употреба супротно циљу за који је установљена, представља злоупотребу права, а злоупотреба права је забрањена чланом 13 Закона о облигационим односима.

Уколико се уговорна казна примењује на потрошачке уговоре са оброчним исплатама цене, изричито ју је забрањено уговарати за случај раскида уговора као и за случај када купац дође у доцњу са исплатом неког оброка цене. Тако гласи императивна норма члана 548 Закона о облигационим односима.

Обавезивање потрошача који *није повредио* уговорну обавезу да по раскиду уговора, који је он иницирао и обавио га по законској процедури, плати трговцу било какву *накнаду штете* супротно је члану 68 став 1 и члану 89 Закона о заштити потрошача, а супротно је и правилима раскида уговора због неиспуњења из Закона о облигационим односима (чланови 124-132).

15.2. Закључци у вези са судском заштитом потрошача

15.2.1. Владавина права је на веома ниским гранама

Најснажнији утисак који је овај истраживач стекао приликом проучавања примене Закона о заштити потрошача и других за потрошаче релевантних прописа на судовима у Београду и Панчеву **јесте – драматичан недостатак владавине права**. У предметима у којима су потрошачи *законски* у праву, што би морало да буде макар солидна претпоставка за успех у спору, тај успех по правилу изостаје.

Поступања судова у Панчеву и делимично Београду, у споровима у којима се као једна страна у поступку јављају потрошачи, дубоко су неправична према њима и буде озбиљну сумњу у функционисање судске власти као независне у ситуацијама када се као друга страна у спору јавља „државни“ играч чији је оснивач локална самоуправа а који је у доминантном, практично монополском положају на територији за коју је основан.

15.2.2. Поступање судова оставља утисак пристрасности у корист пружалаца услуга

Образложења за потрошаче неповољних пресуда основних и виших судова у Панчеву и делом у Београду не говоре само о слабом квалитету суђења, о слабој едукованости судија у потрошачкој материји, о селективној примени прописа и системски погрешној примени материјалног права, о непримењивању императивних законских норми из Закона о заштити потрошача и Закона о облигационим односима, о невођењу рачуна о односу системских и посебних

закона, хијерархији правних аката и јединству правног поретка, као и о томе да је потрошач *по закону* слабија страна у уговорном односу са трговцем. **Образложења тих пресуда остављају, нажалост, и утисак да је суд *пристрасан* у корист моћних трговца услугама од општег економског интереса.**

Наиме, из пресуда је видљиво да суд апсолутно поверење поклања чињеницама које комунална предузећа износе у поступку, без провере заснованости тих чињеница на законима и општим актима локалне самоуправе и без захтева да се оне докажу. Даље, образложења заснована на тим чињеницама у панчевачким судовима се *препису*ју из предмета у предмет, док се позивања потрошача на прописе који их штите и на чињенице које њима иду у корист не узимају у обзир *па се чак и не уносе у записник*. Ту је и феномен *препричавања* правних норми приликом којег се изостављају детаљи одлучујући за потрошачев успех у спору, и које *као да је у служби стварања погрешног утиска да норма није у корист потрошача већ у корист трговца*.

15.2.3. Судске праксе су веома проблематичне

Посебан проблем су *судске праксе* на које се судије основних и виших судова изричито позивају на рочиштима и у пресудама, или их имплицитно примењују. Те праксе су или:

(1) **засноване на погрешној примени материјалног права** (нпр пребацивање терета опредељивања уплата по рачунима комуналног предузећа на потрошача уз позивање на члан 312 Закона о заштити потрошача и непримењивање чланова 86 и 91 Закона о заштити потрошача), или

(2) **на нетачном тумачењу односа међу прописима** (чији се одбљесци могу препознати у судским поднесцима топлана и мишљењима органа државне управе) из којег произилази да – **супротно уставним начелима хијерархије правних аката и јединства правног поретка Републике Србије** – Закон о комуналним делатностима као специјални закон и општи акти локалне самоуправе као подзаконски акти имају јачу правну снагу од системских закона као што су Закон о облигационим односима, Закон о заштити потрошача, али и од Закона о енергетици, или

(1) **на чињеницама и ситуацијама које немају упориште у законима**, па чак ни у општим актима локалне самоуправе-оснивача комуналног предузећа.

Смеју ли такве праксе уопште да постоје?

Проблеми са неправичним третманом потрошача виде се такође у судским предметима у којима се као друга страна не јавља „држава“, тј јавно комунално предузеће већ приватни телекомуникациони оператори или привредна друштва за наплату потраживања као купци потраживања телекомуникационих оператора према потрошачима. Прописи се тумаче у корист оператора односно правног следбеника, уговори и општи услови пословања постају јачи од императивних законских норми, суд не врши своју службену дужност из члана 109

Закона о облигационим односима да пази на ништавост уговорних одредби, не бави се утврђивањем неправичних уговорних одредби, чак одриче ноторну законску чињеницу да се уговорна казна за новчана потраживања не сме уговарати.

15.2.4. Праксу виших судова по делегираним предметима нико не уједначава

Додатну несигурност уноси делегирање ожалбених првостепених предмета. Наиме, Виши суд у Београду због своје преоптерећности пребацује предмете другим вишим судовима по Србији, што је, према подацима које је овај истраживач добио из самог Вишег суда, нарочито било изражено 2019. године.

Како ствари стоје, праксу виших судова по делегираним предметима нико не уједначава, а проблем је, посредством пројекта у склопу којег је ова студија сачињена, препознат и у Министарству правде. Остаје да се види како ће проблем бити разрешен, а из текста „Зашто комунална предузећа могу да вам наплате услугу коју не пружају“ објављеном 2015. године на сајту *Потрошачки саветник*[196] могу се сагледати погубне последице неуједначене праксе услед расподељивања ожалбених предмета који се заснивају на истом или битно сличном чињеничном стању а на које се примењује исто материјално право. Из текста се види да у погледу проблема невршења услуге одношења смећа у селу Шиљаковац код Барајева Виши суд у Београду има један став (на штету потрошача) а Виши суд у Пироту – дијаметрално супротан став (у корист потрошача). Тек ће се видети како ће разни виши судови по Србији поступати по предметима Инфостана у вези са салдирањем уплата и аутоматским књижењем (урачунавањем) уплата на најстарија неплаћена потраживања.

15.2.5. Врховни касациони суд је потрошачима тешко доступан

С обзиром на евидентно слаб квалитет суђења на основним и вишим судовима, потрошачима на располагању остају Врховни касациони суд као највиши суд у земљи и Уставни суд, а по исцрпљењу свих правних лекова и Европски суд за људска права у Стразбуру.

До Врховног касационог суда је веома тешко стићи, јер се ту као препрека јавља или примена спорова мале вредности (ситуација када је потрошач тужени) или изузетно високо постављен цензус у смислу минималне вредности имовинско-правног спора поводом којег се може затражити ревизија (ситуација када је потрошач тужилац), а тај цензус износи 40.000 евра по средњем курсу Народне банке на дан подношења тужбе.

Правила спорова мале вредности уграђена су у правила потрошачког спора, и та правила су, у домену ограничења обима ожалбеног испитивања првостепене пресуде, подједнако неприкладна за потрошаче који су тужена страна и за потрошаче који су тужилачка страна. Дакле, у жалби на првостепену пресуду потрошач ни као тужилац ни као тужени не може да предлаже нове чињенице и нове доказе, већ само може да истиче погрешну примену материјалног

[196] https://potrosackisavetnik.com/komunalna-preduzeca-mogu-da-naplacuju-usluge-koje-ne-pruzaju/

права и, у ограниченом обиму, да истиче погрешну примену одредаба парничног поступка. Пошто се у другом степену не могу предлагати нове чињенице и нови докази, рочишта се не одржавају, већ се одлуке доносе „кабинетски“, без присуства јавности.

Што се ревизије тиче, она је у споровима мале вредности *изричито забрањена* (ситуација када је потрошач тужени), док је у потрошачким споровима допуштена (ситуација када је потрошач тужилац) ако по општим правилима парничног поступка спор прелази вредност од 40.000 евра (члан 403 став 3 Закона о парничном поступку).

Практично, потрошач као тужилац је тек у теоретски бољем положају у односу на потрошача који је тужени, јер **вредности спорова у којима се као страна у поступку јављају потрошачи тешко да досежу неколико хиљада евра, па и то веома ретко**. **Чак и кад би цензус био знатно нижи, многим потрошачима у осиромашеној Србији био би проблем да ангажују адвоката, а ревизија се може изјавити само преко адвоката** (члан 410 став 2 тачка 2 Закона о парничном поступку)**.**

Постоји, додуше, ситуација у којој је ревизија изузетно дозвољена због погрешне примене материјалног права *и против другостепене пресуде која не би могла да се побија ревизијом*, али за прихватање ове посебне ревизије из члана 404 Закона о парничном поступку неопходно је доказати, то јест неопходно је да Врховни касациони суд оцени, да се она тиче правних питања од општег интереса односно питања у интересу равноправности грађана, због чега је потребно уједначити судску праксу или пружити ново тумачење права.

На основу изнетог може се извући закључак да су потрошачи, због генералне недоступности ревизије, онемогућени да своје проблеме са комуналним предузећима-монополистима пренесу са нивоа локалне самоуправе – за чије су подручје установљени и основни и виши суд (а за које смо, на примеру Панчева, видели да фаворизују одлуке локалне самоуправе) – на ниво Врховног касационог суда. А Врховни касациони суд, за разлику од основних и виших судова, нема проблем са применом Закона о заштити потрошача. Из праксе се може видети да Врховни касациони суд уочава да основни и виши судови не примењују тај закон чак и кад се потрошач на њега позове[197], при чему Врховни касациони суд има овлашћење да уједначи праксу судова на нивоу целе земље.

Управо су преко Врховног суда Хрватске – суда који у тој земљи одговара оном што је Врховни касациони суд у Србији – хрватски потрошачи остварили кључну победу против тамошњих топлана-монополиста, задавши одлучујући ударац наплати индиректног грејања кроз зидове, подове и плафоне, наплати без мерења утрошка и наплати било какве накнаде без закљученог уговора[198].

---

[197] Врховни касациони суд Рев 2800/2019 од 25.09.2019. https://vk.sud.rs/sr-lat/rev-28002019-319126-posebni-postupci-prava-potro%C5%A1a%C4%8Da

[198] Видети текстове https://www.vecernji.hr/vijesti/vrhovni-sud-i-u-vinkovcima-nezakonito-naplacuju-grijanje-566439, https://www.vecernji.hr/vijesti/vinkovcani-dobijaju-presude-u-svoju-korist-zbog-neplacanja-racuna-za-grijanje-958170 и http://www.glas-slavonije.hr/201679/4/Gradjanima-koji-se-iskljuce-iz-sustava-grijanja-vise-se-ne-mogu-slati-racuni

15.2.6. Уставни суд се не осврће на потрошачка питања

Што се Уставног суда тиче, он се, нажалост, доима само као обавезна успутна станица на путу до Европског суда за људска права у Стразбуру јер одлуке Уставног суда показују да се он не осврће на потрошачка питања. Његове одлуке су по правилу одбацујуће, и он, за разлику од Врховног касационог суда – судећи по одлукама у које је овај истраживач имао увид – не примењује Закон о заштити потрошача, а питање наплате фиксног дела цене даљинског грејања *за услуīу која се не īружа* и висине те накнаде не посматра са становишта нечасног поступања на тржишту према потрошачима (члан 90 Устава Србије) нити га сагледава кроз призму очигледне, вишеструке незаконитости таквог решења, укључујући кршење забране установљавања права и обавеза којима се за пружаоце комуналних услуга ствара или искоришћава монополски положај на тржишту (члан 14 Закона о облигационим односима), већ га подводи под питање *целисходносӣи* таквог решења и на основу тога – одриче своју надлежност, са катастрофалним последицама за потрошаче.

Из оваквог резоновања Уставног суда може се извући закључак да је заштита потрошача од нечасних поступака који проистичу из установљења односно злоупотребе монополског и доминантног положаја на тржишту препуштена локалној самоуправи – ентитету који је оснивач и власник комуналних предузећа-монополиста и доносилац општих аката на основу којих та предузећа поступају и на чију садржину она могу да утичу. На примеру Панчева смо видели да тамошња локална самоуправа има вишедеценијску историју доношења општих аката са незаконитим одредбама на штету потрошача даљинског грејања а са циљем њиховог закључавања у уговорном односу са топланом. Може ли јој се веровати кад процењује да ли је „целисходно“ да потрошач плати 15 или 50 одсто од цене на име некаквих „трошкова топлане“ у ситуацији када топлана не пружа услугу, када потрошач у стану нема заједничких инсталација, и кад је једна таква накнада *у дило ком износу* у супротности са два системска и два секторска закона: Законом о заштити потрошача и Законом о облигационим односима, односно Законом о комуналним делатностима и Законом о енергетици?

15.2.7. Заштита колективног потрошачког интереса је неприкладна и нефункционална

Не може се довољно пута истаћи колико је нецелисходна била одлука Уставног суда Србије из 2013. године којом је укинут *чиīав* поступак за заштиту колективних права и интереса грађана (популарно: колективна потрошачка тужба) који је постојао у Закону о парничном поступку, уместо да су укинута само два његова спорна члана. Иако правнички разумљива и исправна, та одлука се показала као погубна по заштиту потрошачких права у Србији, нарочито кад се узме у обзир да су потрошачка удружења у Хрватској извојевала важне колективне победе кроз исти такав поступак у Закону о парничном поступку Републике Хрватске.

Замена за укинути поступак у Србији, а то је управноправни поступак заштите колективног потрошачког интереса какав предвиђа Закон о заштити по-

трошача из 2014. године, не само што је неделотворан тамо где се примењује – видели смо колико и трговци и судови не узимају у обзир решења које је Министарство трговине, туризма и телекомуникација донело против четири телекомуникациона оператора због уговарања неправичних уговорних одредби – већ се уопште не може применити на уговорне односе потрошача и пружалаца комуналних услуга. Ни основни ни виши судови ни Министарство трговине, туризма и телекомуникација не могу својим одлукама поништавати одлуке скупштина јединица локалних самоуправа, па је јасно да је област комуналних услуга потпуно изузета из режима колективне потрошачке заштите какву предвиђа Закон о заштити потрошача, што је још једна потврда недопустивог „правног ексклузивитета“ ових услуга. Посебна прича је неажурност с којом Министарство приступа решавању колективних спорова[199].

15.2.8. Потрошач није ни равноправна ни слабија већ подређена страна у спору

У недостатку ефикасне колективне заштите њихових права и интереса, потрошачи се на судовима сналазе како знају и умеју. А тамо се, осим у веома ретким ситуацијама, третирају као *дужници* који немају никаква права већ само обавезе, а у првом реду обавезу да плате сваки рачун који им трговац услугама од општег економског интереса као *поверилац* испостави на плаћање независно од основаности потраживања у рачуну и независно од тога да ли се услуга поводом које се рачун издаје заиста и пружа.

Време је да потрошач у судском спору са трговцем почне да се третира у складу са Законом о заштити потрошача као слабија страна у односу са моћним трговцем, независно од тога да ли је дужник или поверилац. А напредак би био да потрошач макар почне да се третира као равноправна страна у том односу, у складу са Законом о облигационим односима, јер како се потрошач сада третира, а већ предуго се тако третира, он испада *подређена страна у корист монополистичких интереса друге стране, то јест пружалаца комуналних услуга*. Томе већ једном мора да се стане на пут, без слегања раменима и окретања главе, и никакви евентуални „виши разлози“ не би смели да буду оправдање за продужетак садашњег стања и за непроцењиву штету коју су потрошачи до сада претрпели као последица дубоко неправичних суђења.

15.3. Закључци у вези са одговорношћу судија

Иако судија као део независне судске власти има огромну моћ, иако је слободан у заступању свог схватања, утврђивању чињеница и примени права у свему у чему одлучује, иако није дужан да икоме, па ни другим судијама и председнику суда, објашњава своја правна схватања и утврђено чињенично стање, изузев у образложење одлуке или кад закон то посебно налаже – судија

[199] Према подацима које овај истраживач поседује, Министарство је у октобру 2020. почело да поступа по иницијативама за заштиту колективног потрошачког интереса које су потекле од Ефективе, Републичке уније потрошача и Националне организације потрошача Србије – *најмање 10 месеци од подношења сваке од њих*.

је жив човек и уме да погреши. А кад сувише и системски греши и поступа неправилно, а нарочито кад је његово поступање пристрасно – он може да одговара. Судија, дакле, *није недодирљив*.

Одговорност судије није само дисциплинска већ је и кривична. Судија по члану 90 Закона о судијама може одговарати за дисциплински прекршај ако нпр повреди начело непристрасности (тј ако се понаша пристрасно), ако очигледно некоректно поступа према учесницима у судским поступцима, ако се упушта у непримерене односе са странкама или њиховим правним заступницима у поступку који води, ако пропусти да затражи своје изузеће у предметима у којима постоји разлог за изузеће однос искључење предвиђен законом, ако прихвата поклоне супротно прописима који регулишу сукоб интереса, ако неоправдано одуговлачи поступак или неоправдано касни у изради одлука, итд. Судија по члану 360 Кривичног законика може одговарати кривично ако у судском поступку доноси незаконите акте или на други начин крши закон са намером да другом прибави какву корист или да му нанесе какву штету[200].

---

[200] Шта кажу Устав и закони о положају и одговорности судије? Судија је независан у поступању и доношењу одлуке, а суди и пресуђује на основу Устава, закона и других општих аката, потврђених међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права (члан 142 став 2 Устава Србије, члан 1 Закона о судијама). Судске одлуке се заснивају на Уставу, закону, потврђеном међународном уговору и пропису донетом на основу закона (члан 145 став 2 Устава Србије). Судија је у вршењу судијске функције независан и потчињен само Уставу и закону, а сваки утицај на судију у вршењу судијске функције је забрањен (члан 149 Устава Србије). Судија је дужан да у свакој прилици одржи поверење у своју независност и непристрасност (члан 3 став 1 Закона о судијама). Судија је дужан да непристрасно води поступак по својој савести, у складу са властитом проценом чињеница и тумачењем права, уз обезбеђење правичног суђења и поштовање процесних права странака гарантованих Уставом, законом и међународним актима (члан 3 став 2 Закона о судијама). Судија полаже заклетву пред председником Народне скупштине (члан 53 став 1 Закона о судијама) а заклетва судије гласи: „Заклињем се својом чашћу да ћу своју функцију вршити верно Уставу и закону, по најбољем знању и умећу и служити само истини и правди“ (члан 54 Закона о судијама). Судија не може бити позван на одговорност за изражено мишљење или гласање приликом доношења судске одлуке, осим ако се ради о кривичном делу кршења закона од стране судије (члан 151 Устава Србије, члан 5 став 1 Закона о судијама). Судија се разрешава кад је осуђен за кривично дело на безусловну казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини недостојним судијске функције, кад нестручно врши функцију или због учињеног тешког дисциплинског прекршаја (члан 62 Закона о судијама). Иницијативу за разрешење судије може поднети свако лице (члан 64 став 1 Закона о судијама). Високу савет судства, по службеној дужности или на предлог председника суда, председника непосредно вишег суда, председника Врховног касационог суда, органа надлежних за вредновање рада судије и Дисциплинске комисије покреће поступак за разрешење судије (члан 64 став 2 Закона о судијама). Дисциплинска комисија покреће поступак за разрешење судије када утврди одговорност судије за тежак дисциплински прекршај (члан 92 Закона о судијама). Тежак дисциплински прекршај постоји ако је услед извршења дисциплинског прекршаја дошло до озбиљног поремећаја у вршењу судске власти или обављања радних задатака или до тешког нарушавања угледа и поверења јавности у судство, а нарочито застаревање предмета због несавесног рада судије и ако је наступила већа штета у поступку, као и у случају поновљеног дисциплинског прекршаја, тј ако је три пута правноснажно утврђена одговорност судије за дисциплински прекршај (члан 90 став 2 и 3 Закона о судијама). Судија или судија поротник, јавни тужилац или његов заменик који у судском поступку у намери да другом прибави какву корист или да му нанесе какву штету, донесе незаконит акт или на други начин прекрши закон, казниће се затвором од шест месеци до пет година (члан 360 став 1 Кривичног законика). Ако је извршењем дела из става 1 овог члана прибављена имовинска корист или је нанета штета у износу преко 450.000 динара, учинилац ће се казнити затвором

16. ПРЕПОРУКЕ

16.1. Препоруке у вези са обрађиваним случајевима

16.1.1. Салдирање и урачунавање (књижење) уплата у Београду

Пресуде Првог и Другог основног суда у Београду које су донете крајем 2019. и 2020. године показују да се, у споровима поводом салдирања и урачунавања уплата по рачунима ЈКП Инфостан технологије, пракса мења у корист потрошача и да је Први основни суд почео да примењује Закон о заштити потрошача и на ове врсте предмета и на предмете у вези са даљинским грејањем. Како се Инфостан уредно жали Вишем суду у Београду, позивајући се на интерни акт Градског већа, сада укинути закључак 3-2034/11-ГВ од 10.11.2011, а правноснажних одлука још нема – бар према сазнањима овог истраживача – може се само *препоручити* Вишем суду, и свим вишим судовима којима он делегира ове предмете, да узму у обзир чланове 91 и 86 Закона о заштити потрошача као и члан 42 Закона о порезу на додату вредност. Исто тако, може се само *препоручити* судовима у целој земљи да по истом основу, *у складу са законом*, заштите потрошаче од салдирања и аутоматског урачунавања уплата по рачунима на најстарија а неспецификована неплаћена потраживања, у споровима које против потрошача воде Електропривреда Србије, водоводи у Краљеву и Старој Пазови и друга комунална предузећа која примењују овај јасно незаконити систем. А може им се и *препоручити* да не прихватају аргументацију комуналних предузећа да рачун може да служи као опомена пред утужење или као опомена пред искључење или да служи као опомена и за једно и за друго. Зато што не може. **И комунална предузећа морају да поштују закон исто као што морају да га поштују потрошачи. И комунална предузећа у улози повериоца морају да буду *савесна* и да утужују неплатише на време, у складу са законом. Ако то пропусте – кривица је на њима, није на потрошачу, а посебно није на институту застарелости, који је санкција за несавесног повериоца, али није награда за дужника, јер застарели дуг није и избрисан дуг.**

од једне до осам година (члан 360 став 2 Кривичног законика). Ако вредност прибављене имовинске користи или нанете штете прелази износ од 1.500.000 динара, учинилац ће се казнити затвором од две до 12 година. (члан 360 став 3 Кривичног законика). За штету коју судија проузрокује незаконитим или неправилним радом одговара Република Србија (члан 6 став 1 Закона о судијама).

Министарство правде и Високи савет судства би ваљало да реше проблем уједначавања праксе у ситуацији када један виши суд, попут оног у Београду, због своје преоптерећености делегира ожалбене предмете другим вишим судовима у Србији.

16.1.2. Фиксни део цене грејања и отказ уговора о даљинском грејању у Панчеву

У Панчеву би – уз будно око јавности и уз обавезно учешће потрошачких организација и организација за људска права из састава Националног конвента о Европској унији, Мисије Европске уније у Србији, као и републичког и локалног заштитника грађана – најхитније ваљало изменити Одлуку скупштине локалне самоуправе која се односи на даљинско грејање, као и Правилник ЈКП Грејање о условима и поступцима за искључење и поновно прикључење купаца са односно на системе даљинског грејања и санитарне топле воде.

Одлуку треба изменити у смислу да се (1) **из ње избаце сви противзаконити чланови**, а то су *на ӣрвом месӣу* члан 33 став 2, члан 67 став 4 и члан 87 став 1 и 2 (чије је дејство ретроактивно), да се члан 62 усклади са одредбама Закона о заштити потрошача у вези са рекламацијом, и да се (2) неки чланови измене. На првом месту ваља мењати члан 71 став 1, тако да се из њега избаци свако помињање *немоӣућносӣи* отказа уговора за случај „непостојања техничких могућности за потпуну испоруку топлотне енергије“ и да се избаци део реченице према којем је „испорука топлотне енергије неминовна преко дела заједничке инсталације која пролази кроз стан/пословни простор, а која је функционално повезана у целом објекту“, јер **није тачно да кроз сваки стан у Панчеву пролази заједничка инсталација, тј да су све зграде у Панчеву пројектоване са двоцевним системом заједничких инсталација.** Такође, из члана 67 став 2 треба избацити свако условљавање остваривања права на отказ уговора давањем сагласности других станара, тј трећих лица – и то у било ком проценту. Исцрпна листа проблематичних одредби Одлуке које треба мењати налази се у поглављу 10 ове студије.

„Техничке могућности“ за искључење ваља свуда у Одлуци преформулисати у „техничке услове“ пошто се никоме, у складу са Законом о облигационим односима, не може ускратити право на искључење, тј на отказ уговора, осим у невреме, а услови морају бити исти за све кориснике даљинског грејања у становима, без икакве дискриминације по спратовима – и морају бити дефинисани самом Одлуком, а не актом о искључењу, тј Правилником који доноси ЈКП Грејање, јер ЈКП Грејање не може да установљава своје критеријуме који нису у складу са законима Републике Србије и са градском Одлуком, што се понајвише односи на обавезу потрошача да о свом трошку изолује зидове, подове и плафоне ради елиминисања тзв индиректног грејања. Акт о искључењу, тј Правилник који усваја надзорни одбор ЈКП Грејање може само да *разради* услове из Одлуке, јер је за директно уређивање односа између корисника и пружаоца услуге искључиво надлежна скупштина јединице локалне самоуправе.

На послетку, списак трошкова у Одлуци који улазе у фиксни део цене ваља редуковати или га потпуно уклонити, јер он потрошачима није ни од каквог значаја; само их збуњује и ствара анимозитет према пружаоцу услуге, јер испада да је једина улога коју потрошач има јесте да кроз фиксни део издржава Топлану (тј ЈКП Грејање) са свим њеним „музичким жељама“ као што су покривање њених разноразних нематеријалних трошкова и покривање „других трошкова којима се обезбеђује одговарајућа профитна стопа-добит.“

Из Правилника ЈКП Грејање ваља избацити сваки помен „топлотних добитака за површине према суседним грејаним просторима”, тј свако условљавање потрошача да у поступку искључења са топловодне мреже мора о свом трошку да термички изолује стан како би елиминисао тзв индиректно грејање кроз зидове, подове и плафоне. Овај Правилник је такође подложан укидању зато што се њиме незаконито уређују права и обавезе из уговорног односа пружалаца и крајњег корисника услуге. Дакле, подложн је укидању из истог разлога због којег је Уставни суд укинуо сличне правилнике ЈКП Стандард Врбас (јул 2016)[201] и ЈКП Топлана Крушевац (јул 2020)[202].

Што се тиче успостављања и примене судских пракси на Основном и Вишем суду у Панчеву које у корист ЈКП Грејање а на штету потрошача-корисника даљинског грејања упорно игноришу законе Републике Србије, фаворизују оне делове Одлуке скупштине локалне самоуправе који иду на руку ЈКП Грејање док друге делове те Одлуке игноришу или их „креативним препричавањем“ представљају као да су оне у искључиву корист ЈКП Грејање, и ослањају се, опет у интересу ЈКП Грејање, на измишљене институте „привременог“ и „трајног искључења“ који немају никакво утемељење ни у законима нити у једној јединој одредби речене Одлуке – **тиме би требало озбиљно да се позабаве Високи савет судства и други надлежни органи.**

16.1.3. Накнада штете и уговорна казна у претплатничким уговорима оператора

Проблем накнаде штете у претплатничким уговорима и општим условима телекомуникационих оператора ваљало би на *правичан начин* да се реши – кроз 2018. године најављене али никада спроведене измене Закона о електронским комуникацијама. Неправични начин на који оператори у Србији сада примењују омогућен је тиме што питање поменуте накнаде није законски јасно регулисано, а и зато што Тржишна инспекција Београд, која је надлежна за све главне операторе у земљи, избегава да контролише примену решења Министарства трговине, туризма и телекомуникација којим су утврђене и безусловно забрањене неправичне уговорне одредбе четири оператора у смислу установљавања обавезе корисника који прекрши уговор да плати накнаду штете (или уговорну казну) у износу збира свих месечних претплата од тренутка раскида уговора до истека рока на који је уговор закључен. **Препорука Тржишној инспекцији Београд је да коначно поступи по закону, а не да посао из своје надлежности пребацује на Сектор за заштиту потрошача**

[201] Уставни суд, Iуо-481/14 од 07.07.2016.

[202] Уставни суд, Iуо-157/2018 од 02.07.2020.

при Министарству трговине, туризма и телекомуникација који за тај посао није надлежан.

Препорука судовима у овим предметима јесте да *ипак* узимају у обзир решења о утврђењу неправичних уговорних одредби које је донело Министарство, да примењују одредбе Закона о заштити потрошача о неправичним уговорним одредбама, да примењују одредбе Закона о облигационим односима о ништавости таквих одредби, и да **поступају строго и правично и према потрошачима и према операторима**. **Услуге, када су пружене, морају да се плате, али по апсолутно ништавим одредбама не сме да се поступа, свиђало се то операторима или не**. Постојање накнаде штете мора судски да се утврди, па ако је штета стварно настала, да се одмери њен правичан износ. Досуђивање износа накнаде штете на име изгубљене добити у максималистичком износу као да се услуга после раскида уговора и даље пружа нема везе ни са законом ни са правичношћу.

16.2. Препоруке у вези са прописима, њиховом применом и заштитом потрошача

Препоручљиво је да се **са Законом о заштити потрошача хитно и координисано усагласе секторски закони (Закон о комуналним делатностима, Закон о енергетици, Закон о електронским комуникацијама итд), подзаконски акти локалних самоуправа на територији целе земље, као и владине уредбе у вези са даљинским грејањем и електричном енергијом**. У поступку усаглашавања прописа, присуство јавности је неопходно, као што је био случај са изменама и допунама Закона о извршењу и обезбеђењу. Потрошачке организације морају бити препознате као саговорници и учесници, а појачано учешће чланица Националног конвента о Европске уније и Мисије Европске уније у Србији било би препоручљиво – зато што потрошачка права представљају правну тековину Уније и њихова имплементација кроз законе али и стварно спровођење тих права представља услов за затварање поглавља 28. То поглавље би најпре требало да буде отворено, али већ сада ваља размишљати како да се оно затвори.

На првом месту ваља изменити члан 13 Закона о комуналним делатностима, ради укидања недопустивог „правног ексклузивитета“ комуналних услуга и васпостављања јединства правног поретка на територији Републике Србије када су комуналне услуге у питању. С тим у вези, ваља одустати од система према којем општи акти скупштина јединица локалних самоуправа служе као општи услови пословања комуналних предузећа, јер је он некомпатибилан са приватноправном заштитом потрошачких права. Даље, елемент за одређивање цене комуналне услуге не сме де буде добит, како је сада предвиђено чланом 26 Закона о комуналним делатностима, јер јавна комунална предузећа не служе за згртање профита и екстрапрофита на животно битним услугама за које су сви потрошачи везани, већ за пружање тих услуга по цени која је *приступачна*. Три закона предвиђају да цена комуналних услуга мора бити приступачна. С тим у вези, **веома је препоручљиво да се законом**

утврде параметри и границе приступачности тих цена, али и да локалне самоуправе почну озбиљније да се баве контролом квалитета услуга које пружају јавна комунална предузећа, и да се генерално посвете зауздавању њиховог феудално-монополистичког менталитета.

Било би мудро да доносиоци одлука и на републичком и на локалном нивоу узму у обзир чињеницу да профит од наплате комуналних услуга и пуњење буџета локалне самоуправе преко комуналних предузећа нису сврха делатности тих предузећа, и да се анимозитет који грађани гаје према јавним комуналним предузећима због надуваних цена и лоше услуге, нарочито кад је даљинско грејање у питању, доносиоцима одлука може обити о главу, што се десило у Нишу. Тамо су 2015. године као одговор на изузетно високе, *непристӯпачне* цене даљинског грејања букнули грађански протести, са масовним искључивањем комплетних зграда са система – што је сасвим извесно умањило приходе од грејања, и то на дуге стазе.

Уредбу о утврђивању методологије за одређивање цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом не би било лоше ускладити са начелима које, као стручњаци, разумно предлажу Мирослав Филиповић и Лазар Крњета у свом *Водичу за по̄литику цена комуналних услӯга у о̄пштинама и гра̄довима Србије.*

Уколико би се право топлана на потраживање фиксног дела цене сагледавало кроз призму сезонске природе услуге даљинског грејања (пружа се само током шест месеци зимске сезоне) и да је током летње сезоне потребно одржавати погонску спремност система, **препоручљиво је да се, у складу са начелом приступачности цене даљинског грејања, строго ограничи висина њеног фиксног дела како она топланама не би могла да буде извор профита и екстрапрофита.**

Регулативу услуга од општег економског интереса у Закону о заштити потрошача ваљало би **допунити посебним одредбама које се тичу даљинског грејања, због техничко-технолошких специфичности пружања ове услуге, како би на територији целе земље важила иста правила у вези са раскидом/отказом уговора**, а у сваком случају без икаквог давања права топланама да наплаћују услугу потрошачима који су уговор раскинули односно отказали или потрошачима којима је услуга обустављена неко дуже време.

Такође је препоручљиво да се коначно пређе на систем грејања по утрошку, у складу са законом и климатским променама, **и да се престане са фаворизовањем даљинског грејања на штету других, еколошки здравијих система грејања**. Природни монопол не може да буде изговор. Инсистирање на монополу, правима из монопола а нарочито монополистичка похлепа рађају анимозитет код грађана, а он није добар ни за привреду ни за укупну стабилност друштва.

Правила о обустави услуге од општег економског интереса у Закону о заштити потрошача и Закону о комуналним делатностима ваљало би допунити **забраном да се потрошач, којем је услуга обустављена због неплаћања, неограничено држи у том статусу**. Протеком одређеног рока морала би се створити претпоставка да потрошач који услугу не плаћа ту услугу и не жели.

Оваква одредба имала би за циљ да спречи нагомилавање дугова за фиксни део, што је сада случај.

Препоручљиво је да се **надзор над радом моћних пружалаца услуга од општег економског интереса појача и темељно реорганизује**, и ваља га, као и садашњи сектор за заштиту потрошача, одвојити од Министарства трговине, туризма и телекомуникација. Сам назив тог министарства говори у чему је проблем. Не може се од неког, коме је посао да се на првом месту бави *интересима трговаца и телекомуникационих оператора*, очекивати да агилно, ефикасно и непристрасно заступа интересе потрошача[203]. **Заштита потрошача би пре требало да се обавља под окриљем Комисије за заштиту конкуренције**, а ваљало би размислити и о предлогу Душана Протића из Центра за европске политике о увођењу потрошачког омбудсмана – државног органа независног од министарстава – који би својим ауторитетом допунски утицао на трговце[204].

Међутим, ништа од тога није замена за судски поступак колективне заштите права и интереса грађана. Он једноставно *мора* бити враћен у Закон о парничном поступку, јер без њега је заштита потрошача у Србији практично безуба. Докле год нема колективне потрошачке тужбе, која даје право на одштету, као у Хрватској, неће се успоставити равнотежа између интереса потрошача и интереса крупног капитала – како државног тако и приватног – у лицу пружалаца услуга од општег економског интереса који махом имају доминантан, монополски или олигополски положају на тржишту.

Уставни суд Србије би ваљало коначно да почне да штити потрошаче, а не да избегава улажење у *меритум* и да листом одбацује уставне тужбе и иницијативе потрошача, позивајући се на то да је ненадлежан за питања *целисходности* у ситуацији када се ради о питањима *законитости* и *заштите потрошача* као уставне категорије. Уставни суд Србије би требало да се држи Устава и закона а не да своје одлуке заснива на селективном сагледавању законског оквира и паушалним оценама, као у случају предмета Iуо-430/2012 у вези са даљинским грејањем на територији Велике Плане.

Препоручљиве су и едукације стручне и најшире јавности, а тема заштите потрошача не сме да буде практично невидљива као до сада.

Судије, адвокате, јавне извршитеље, органе државне управе и локалне самоуправе, органе за надзор и контролу пружалаца услуга и саме пружаоце услуга ваља едуковати о основама потрошачког права, важности коју она имају у земљама Европске уније, и са регулативом услуга од општег економског интереса.

---

[203] То се нарочито видело на примеру доношења незаконите Уредбе о понуди заменског путовања за туристичко путовање које отказано или није реализовано услед болести COVID-19 изазване вирусом SARS-COV-2 (Сл. Гласник бр 63/2020), којом је Министарство поручило српским потрошачима – истим оним које је по Уставу и закону дужно да штити – да пандемија вируса корона погађа *само* туристичке агенције, тј да су *само оне* претрпеле штету од пандемије а не и потрошачи, и да потрошачи те агенције треба да кредитирају пуне две године без права на повраћај новца који им све време гарантује Закон о заштити потрошача.

[204] Више о томе у студији/дискусионом документу Душана Протића *Заштита потрошача у Србији – који су могући правци напретка?* (Центар за европске политике, 2020).

Такође је неопходно да, у склопу едукације а ради развијања теорије, правни писци почну да пишу уџбенике из потрошачког права. Без теорије нема праксе. Како очекивати од оних који су дужни да примењују закон да тај посао обављају квалитетно ако нису теоретски потковани, ако немају приручнике који ће им помоћи да склопе све коцкице у овој материји и да стекну увид у све разлике између потрошачког права и класичног уговорног права. Један корак у том правцу је књига Дениса Перинчића *Провизоријум правне заштите потрошача* (2019). Потребно је да их буде још.

Едукацијом судија од основних судова до Уставног суда ваља се борити не само за примену Закона о заштити потрошача и прихватање потрошачког права као нове гране права, већ и **за владавину права, а ваља сузбијати погубни менталитет – који провејава кроз пресуде које је овај истраживач обрадио – да је посао судије да „чува систем“ па макар кршио закон, примењивао га селективно или га не примењивао уопште.**

Едукацијом најшире јавности, честим организовањем стручних јавних расправа телевизијског, конференцијског и интернетског типа на тему услуга од општег економског интереса ваља подићи свест грађана о потрошачким правима као њиховим људским правима, а са друге стране истерати на чистац разна тенденциозна а нетачна тумачења прописа у корист монополиста попут оног да Закон о комуналним делатностима и општи акти јединица локалне самоуправе искључују примену Закона о облигационим односима, Закона о заштити потрошача и Закона о енергетици. На овај начин сузиће се и простор за тужне монополистичке приче о губицима на конто трошкова „индиректног грејања“ и неопходности да искључени потрошачи покривају те трошкове кроз плаћање паушално одређеног фиксног дела цене грејања.

Било би веома препоручљиво да судски спорови који за предмет имају однос трговца и потрошача постану предмет појачаног интересовања Високог савета судства ради сузбијања праксе и понашања који немају упориште у Уставу, законима и потписаним међународним уговорима.

Ти спорови морају постати и предмет појачаног интересовања јавности, што значи да је присуство представника грађана на рочиштима врло препоручљиво. Независност судова свакако се мора поштовати и судови свој посао морају обављати без притисака, али се исто тако морају спречавати недозвољени утицаји моћних трговаца на судове и фаворизовање њихових интереса на штету потрошача. Рефлектори јавности морају стално бити упаљени – не само у судницама у Београду већ и у судницама мањих градова као што је Панчево. У ствари, тамо су рефлектори понајвише потребни.

Потрошачима ваља омогућити да лакше пробијају „правосудни мехур“ који чине основни и виши судови на територији њихове локалне самоуправе. То се може решити изменама Закона у парничном поступку у смислу олакшавања потрошачима да се изборе за ревизију поступка и тиме свој проблем са локала пренесу на Врховни касациони суд. Само тако ће Врховни касациони суд добити појачану улогу у уједначавању праксе из области потрошачког права и давању правних ставова релевантних за ову област.

Потребно је променити регулативу жалбе на првостепену одлуку у смислу да се правила поступка у којем се решавају спорови потрошача и

трговаца „развежу“ од правила спорова мале вредности која онемогућавају изношење нових чињеница и нових доказа пред другостепеним судом. То што неки спор има малу вредност – а потрошачки спорови по правилу имају малу вредност – не значи да треба да буде третиран мање правично од спора чија је вредност већа од 3.000 евра, без обзира на то што законодавац тежи убрзању и смањивању трошкова поступка.

На послетку, **потребно је увести јединствену судску ознаку за потрошачке спорове** која ће обухватити не само предмете у којима је потрошач тужилац већ и предмете у којима је потрошач тужени, ради лакшег и прецизнијег прављења статистика, које су, пак, у служби сагледавања реалног стања и могућности да се лакше и брже исправљају аномалије.

БЕЛЕШКА О АУТОРУ

Јован Ристић (1973, Београд) је дипломирани правник, ангажован у удружењу потрошача Ефектива. Правна специјалност су му услуге од општег економског интереса и извршни поступак. Дуго је био агенцијски и истраживачки новинар. Превео је са енглеског два романа и написао три књиге: збирку кратких прича *Године у маглИ* (Нишки културни центар, 2010) и две монографије из области историје филма *Туђин3: Један незаслужени кошмар* (Лазар Комарчић/ Пројекат Растко, 2008) и *Изгубљени светови српског филма фантастике* (Филмски центар Србије, 2015 – коаутор Драган Јовићевић).