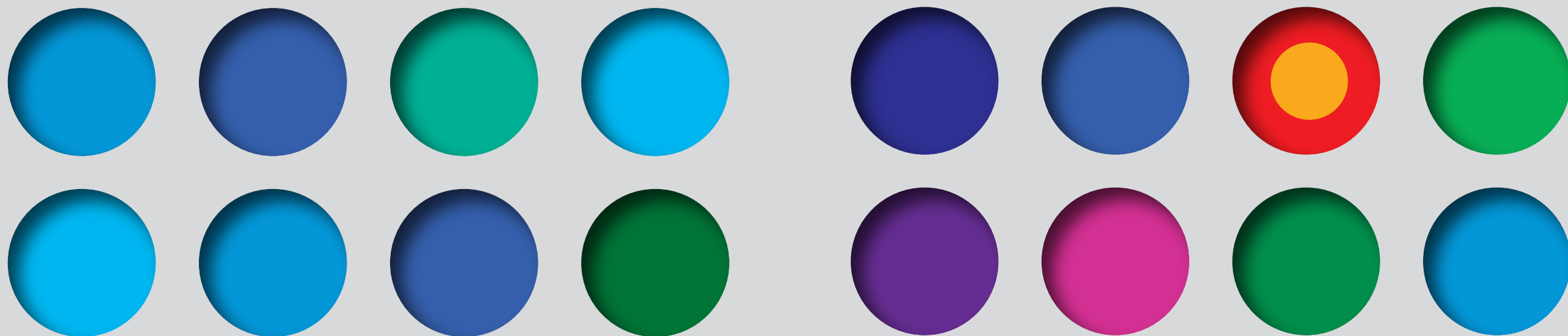


Izazovi zaštite potrošača u oblasti komunalnih usluga u okviru procesa evropskih integracija Srbija



**IZAZOVI ZAŠTITE POTROŠAČA U OBLASTI
KOMUNALNIH USLUGA U OKVIRU PROCESA
EVROPSKIH INTEGRACIJA**
Srbija

**IZAZOVI ZAŠTITE POTROŠAČA
U OBLASTI KOMUNALNIH USLUGA
U OKVIRU PROCESA
EVROPSKIH INTEGRACIJA**

Srbija

Beograd, 2016

**IZAZOVI ZAŠTITE POTROŠAČA U OBLASTI KOMUNALNIH
USLUGA U OKVIRU PROCESA EVROPSKIH INTEGRACIJA
*Srbija***

Autori

Dušan Protić
Milijana Zdravković Mihajlov
Zoran Nikolić

Izdavač

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Registrovana kancelarije

Bonn i Eschborn, Nemačka
Otvoreni regionalni fond za Jugoistočnu Europu
- Modernizacija opštinskih usluga
Zmaja od Bosne 7-7a; Importanne Centar O3/IV
71000 Sarajevo
Bosna i Hercegovina
T: +387 33 957 500
F: +387 33 957 501
www.giz.de/regional-funds-southeasteurope

U ime

Nemačkog ministarstva za ekonomsku saradnju i razvoj (BMZ) i Vlade Švajcarske

Dizajn i priprema za štampu

Atelje, Beograd
www.atelje.rs

Tiraž: 200 primeraka

Informacije, tumačenja i zaključci u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i ne odražavaju nužno stave Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

SADRŽAJ

I	UVOD.....	7
II	EU PERSPEKTIVA: ZAKONODAVSTVO, INSTITUCIJE, RELEVANTNA PRAKSA	11
	Institucionalni okvir za potrošačku politiku EU.....	12
	Iskustvo i dobre prakse u državama članicama EU.....	14
III	PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR ZA ZAŠTITU POTROŠAČA U KOMUNALNIM USLUGAMA - JIE REGIONALNA PERSPEKTIVA.....	19
	Pravni okvir za zaštitu potrošača.....	20
	Regulisanje komunalnih usluga i relevantno sektorsko zakonodavstvo	22
	Obim komunalnih usluga koje treba ispitati.....	25
	Institucionalni okvir	25
	Uloga organizacija za zaštitu potrošača – trenutno stanje u regionu.....	27
IV	NACIONALNI PRAVNI OKVIR I INSTITUCIONALNO UREĐENJE	29
	Pravni i institucionalni okvir.....	29
	<i>Zakon o zaštiti potrošača.....</i>	29
	<i>Opštinsko i relevantno sektorsko zakonodavstvo.....</i>	36
	<i>Sektorski propisi</i>	37
	<i>Propisi lokalne samouprave.....</i>	38
	<i>Nacionalno institucionalno okruženje</i>	39
	Ministarstvo trgovine	39
	Sektor za zaštitu potrošača	39
	Tržišna inspekcija.....	40
	Nacionalni savet za zaštitu potrošača	40
	Organizacije za zaštitu potrošača.....	40
	Sudstvo.....	41
	Tela za vansudsko rešavanje potrošačkih sporova	41
	<i>Lokalna samouprava i opštinske komunalne usluge.....</i>	41
	Uloga organizacija za zaštitu potrošača	44
	<i>Upravljanje prigovorima</i>	46

V	IDENTIFIKACIJA IZAZOVA I PREPREKA ZA ZAŠTITU POTROŠAČA U OBLASTI KOMUNALNIH USLUGA I JAČANJE ULOGE ORGANIZACIJA POTROŠAČA	49
	Lokalne samouprave i opštinske usluge	49
	Pristup uslugama (od opšteg ekonomskog interesa) i zahtevima informisanja potrošača	51
	<i>Tarifni sistem i način obračuna</i>	52
	<i>Reklamacije/Izveštaji, Upravljanje potrošačkim prigovorima i zahtevima - povratne informacije i uticaj</i>	53
	<i>Gradska uprava</i>	54
	<i>Prikupljanje reklamacija (Infostan)</i>	54
	<i>Vodovod</i>	55
	<i>Komunalni otpad</i>	56
	<i>Centralno grejanje</i>	57
	<i>Parking servis</i>	58
	<i>Merenje potrošnje i naplata usluga (količina)</i>	59
	<i>Raskid ugovora</i>	61
	<i>Naplata/prinudna naplata</i>	64
	<i>Kolektivna zaštita</i>	66
	Analiza postojećih aktivnosti potrošačkih organizacija i njihovih kapaciteta za zaštitu, predstavljanje i zastupanje interesa i prava potrošača / uloga organizacija potrošača: realnost, potrebe i mogućnosti	69
VI	DISKUSIJA O REZULTATIMA ISTRAŽIVANJA.....	73
	Glavna suštinska pitanja zaštite potrošača u opštinskim uslugama.....	74
	Izazov funkcionalnog institucionalnog uređenja i delotvorna uloga organizacija za zaštitu potrošača	77
VII	ZAKLJUČCI I PREPORUKE	81

I UVOD

Politika zaštite potrošača mora da sadrži paket zakonskih odredbi i institucionalnih delovanja kojima se omogućuje zaštita prava i interesa potrošača od trgovaca, kako bi se ispravila ekonomska i pravna neravnoteža između te dve strane. Takvo razmišljanje je u osnovi uspostavljanja potrošačkog prava EU, koje je iznedrilo značajan broj podzakonskih akata i sudske prakse u proteklih gotovo četrdeset godina.

Uvođenje politike vezane za prava potrošača, kao posebne javne politike, kao i posebne grane zakonodavstva za zaštitu potrošača u regionu Jugoistočne Evrope (JIE) u direktnoj je korelaciji sa procesom usklađivanja zemalja u regionu sa EU. Značajan podsticaj u tom smislu došao je od Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), gde obaveza zaštite potrošača po *pravnoj tekovini EU* nije ograničena samo na usaglašavanje zakona, već se odnosi i na postizanje nivoa zaštite potrošača u skladu sa standardima koji su na snazi u EU.

To je bila jedna od osnovnih premisa istraživanja vezanog za zaštitu potrošača u oblasti komunalnih usluga u okviru procesa evropskih integracija u kompletnom regionu JIE. Druge premise vezane su za presek pravnog okvira za zaštitu potrošača i pravne i institucionalne organizacije pružanja ovih usluga, uz pretpostavku da rad privrednih društava koja su pružaoci usluga (generalno, javna preduzeća), nije u potpunosti usaglašen sa uslovima potrošačkog prava razvijenog u ovim zemljama u procesu pristupanja EU.

Uz to, potrošači često nisu obavešteni da se njihova potrošačka prava odnose i na pružaoce komunalnih usluga, nisu informisani šta mogu da traže i kome mogu da se obrate u slučaju da su povređena njihova potrošačka prava. I na kraju, ali ne i najmanje bitno, važan deo okvira za studiju bila je i uloga organizacija potrošača koje već postoje u regionu, i koje su od ključnog značaja za ostvarivanje prava potrošača, ali uz nedostatak jasno utvrđene uloge u zakonodavstvu kao i nedostatak dovoljnih finansijskih sredstava za njihov rad.

Komunalne usluge su oblast gde se presecaju važne politike za regulisanje tržišta, kao što su politika konkurencije, slobodno kretanje roba i usluga, ali i zakonodavstvo koje se odnosi na lokalnu samoupravu, regulacije različitih sektora (komunalne aktivnosti, oblast saobraćaja, energetike, prostornog planiranja) socijalna politika itd. Ako se to uzme u obzir, položaj potrošača kao korisnika usluga koje pružaju opštine nije uvek u fokusu javnih komunalnih preduzeća (JKP), a nivo njihove svesti o režimu zaštite potrošača koji je na snazi u zemljama koje prolaze proces pristupanja EU definitivno nije adekvatan.

Važan segment ove studije je uloga Organizacija za zaštitu potrošača (OP) u regionu, sa posebnim naglaskom na usluge koje pružaju opštine. Iz tog razloga OP su bile aktivno uključene u istraživanje tokom pripreme ovog dokumenta. Cilj uključivanja aktivnih predstavnika određenih OP bio je dvojak: istražiti sadašnju situaciju u radu OP i njihov kapacitet da pruže adekvatnu zaštitu potrošača, te poboljšati njihove analitičke veštine i istraživačke kapacitete kroz njihovu direktnu i aktivnu uključenost. I, na kraju, perspektiva regionalne saradnje organizacija potrošača i drugih subjekata u vezi sa politikom za zaštitu potrošača i njenom implementacijom smatra se jednom od značajnih pitanja istraživanja, pre svega vezano za njihove aktivnosti u oblasti podizanja svesti i kapaciteta za zagovaranje.

Ova studija je pripremljena u okviru projekta "Jačanje kapaciteta organizacija za zaštitu potrošača za bolje opštinske usluge u Jugoistočnoj Evropi" koji finansira *Nemačko ministarstvo za ekonomsku saradnju i razvoj (BMZ)* i *Vlada Švajcarske*, a sprovodi *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*. Partneri u implementaciji projekta su Mreža istraživačkih centara koji se bave evropskim politikama u Jugoistočnoj Evropi (*TEN*) koju je osnovao *Centar za evropske politike (CEP)* iz Srbije, *Institut za evropske politike (EPI)* iz Makedonije i *Institut alternativa (IA)* iz Crne Gore, uz učešće partnerskih organizacija potrošača, Organizacija za zaštitu potrošača Makedonije (OPM), Centar za zaštitu potrošača Crne Gore (CEZAP) i Nacionalna organizacija za zaštitu potrošača Srbije (NOPS). Istraživanje je izvršeno u odabranim opštinama u Srbiji, Makedoniji, Crnoj Gori, Albaniji, Bosni i Hercegovini i na Kosovu.

Analitički okvir za istraživanje podrazumevao je izbor opština u zemljama učesnicama u istraživanju. Metodološki pristup izbora obuhvatao je tehniku *namernog uzorka*, tehniku uzimanja ne-nasumičnih uzoraka, gdje se izbor usmerava na veće lokalne zajednice sa značajnom ulogom opštinskih pružalaca usluga. U tom smislu, istraživanje u Srbiji sprovedeno je u gradovima Beogradu, Kragujevcu, Novom Sadu i Subotici, u Makedoniji je sprovedeno u Skopju, Tetovu i Kočanima, u Crnoj Gori u Podgorici i Beranama, dok je istraživanje na Kosovu, Albaniji i Bosni i Hercegovini fokusirano na glavne gradove Prištinu, Tiranu i Sarajevo.

Metodološki pristup istraživanja bazirao se na *kvalitativnoj metodi*, koja je imala za cilj da se obezbedi značajan broj mišljenja o svim relevantnim pitanjima važnim za datu temu i razumevanje uslova u kontekstu relevantnih činilaca i njihovog stvarnog delovanja. *Kvalitativni metod* korišćen je kao dodatni i sekundarni i bazirao se na raspoloživosti podataka relevantnih za istraživanje.

Korišćene su sledeće metode za prikupljanje kvalitativnih podataka:

- polu-strukturirani intervjui;
- intervjui sa fokus grupama.

Za intervjue su korišćeni polu-strukturirani upitnici. Intervjui su obavljani sa relevantnim predstavnicima JKP, lokalne uprave, resornih ministarstava i drugim fizičkim licima koja su bitna za regulisanje i pružanje opštinskih usluga i zaštitu potrošača. Istraženi su značajni aspekti zaštite potrošača i sprovođenja pravila, uključujući i nivo

svesti o relevantnim propisima. Ovaj je instrument korišćen i u intervjuima sa predstavnicima organizacija za zaštitu potrošača da bi se dobile informacije o zaštiti potrošača u oblasti istraživanja i njihovim kapacitetima u tom smislu.

Intervjui sa fokus grupama organizovani su uz učešće potrošača koji adekvatno predstavljaju različite kategorije korisnika opštinskih komunalnih usluga¹. Ovaj metodološki instrument upotrebljen je da bi se obezbedilo dublje shvatanje nekih od ključnih pitanja iz perspektive potrošača i da bi se omogućila dalja rasprava o mogućnostima za poboljšanje sadašnje situacije. Intervjui sa fokus grupama obuhvatili su diskusije o sadašnjem nivou svesti i informisanosti potrošača o zaštiti potrošača, o tome koliko su oni zadovoljni sadašnjim sistemima za komunikaciju, kao i merama za distribuiranje informacija od OP ka potrošačima. Analiza dokumenata pružila je dodatne podatke i uzimana je u obzir u svim fazama istraživanja.

1 Na osnovu metodološkog okvira istraživanja i raspoloživih kapaciteta u ovoj oblasti, intervjui fokus grupa korišćeni su kao instrument za istraživanje u Srbiji, Makedoniji i Crnoj Gori.

II EU PERSPEKTIVA: ZAKONODAVSTVO, INSTITUCIJE, RELEVANTNA PRAKSA

Zaštita potrošača jedna je od oblasti politike novijeg datuma koja se javlja u kontekstu institucija EU sredinom sedamdesetih godina prošlog veka. Dokument koji se smatra kamenom temeljcem za uspostavljanje posebne politike koja se odnosi na potrošače jeste *Preliminarni program Evropske ekonomske zajednice o zaštiti potrošača i politici informisanja*.² On je definisao neka od osnovnih potrošačkih prava, koja su ostala deo kasnije sve obimnije pravne tekovine u oblasti prava potrošača³:

- pravo na zaštitu zdravlja i bezbednosti,
- pravo na zaštitu ekonomskih interesa,
- pravo na pravni lek,
- pravo na informisanje i obrazovanje,
- pravo na zastupanje (pravo da se bude saslušan).

U prvoj fazi razvoja, politika EU za zaštitu potrošača doživljavala se kao deo većeg procesa integracija koji je bio u zamahu tokom osamdesetih i do 1992. godine bio pogođan i koristan za ubrzanje tog procesa. Zapravo, koristi potrošača smatrale su se sastavnim delom integracije tržišta, uz teorijsku premisu da je potrošač njen krajnji korisnik jer on ima veći izbor robe i usluga boljeg kvaliteta po nižim cijenama.⁴ Propisi koji čine pravo EU u oblasti zaštite potrošača od tada su se značajno umnožili. Više informacija o direktivama EU u oblasti zaštite potrošača dato je u ovoj studiji, u delu gde se predstavlja pravni okvir za zaštitu potrošača u regionu JIE.

Sudska praksa Evropskog suda pravde (ESP) i kasnijeg Suda pravde EU (SPEU) pružila je dodatnu snagu i količinu prava EU u oblasti zaštite potrošača, obezbeđujući jake veze sa ugovorima EU.

Što se tiče pitanja zaštite potrošača u oblasti opštinskih komunalnih usluga, iz perspektive zakonodavstva EU i politike zaštite potrošača, prvo što treba reći jeste da ova oblast nije izdvojena u okviru *pravne tekovine koja se odnosi na zaštitu potrošača*. Neke

2 Odluka Saveta od 14. aprila 1975. godine o preliminarnom programu Evropske ekonomske zajednice za zaštitu potrošača i politike informisanja

3 Tačka 3 Preliminarnog programa

4 Weatherill S., *EU Consumer and Policy*, 2nd ed., 2013, Edward Elgar Publishing, pg. 8.

posebne karakteristike ovih usluga obezbeđuju uvođenje koncepta univerzalne usluge, uspostavljanjem veze sa regulisanjem usluga od opšteg ekonomskog interesa i posebnim uslovima za to. Međutim, konkretne odredbe o zaštiti potrošača u oblasti usluga od opšteg interesa još uvek su prilično slabe na nivou EU, i skoncentrisane su na zahteve za adekvatnim mehanizmima zaštite da se zaštite naročito osetljivi potrošači, pravo na ugovor sa osnovnim informacijama i na obaveštenje o svakom povećanju cena.⁵

EU je prepoznala osnaživanje potrošača kao jednu od 12 poluga za podsticanje rasta i samopouzdanja građana kao preduslov za ostvarivanje punih potencijala Jedinstvenog tržišta.⁶ Konkretno, EK je utvrdila da je osnaživanje potrošača i postizanje najvišeg nivoa bezbednosti i sigurnosti jedan od prioriteta za konkurentnu, održivu i bezbednu energiju.⁷ U sektoru energetike, potrošači se suočavaju sa poteškoćama zbog nedovoljne transparentnosti tarifa, slabog kvaliteta usluga⁸ i prepreka za promenu pružaoca usluge, te netačnog obračunavanja troškova.⁹ *Program za potrošače* naročito se bavi značajem organizacija za zaštitu potrošača u oblasti informisanja potrošača, podizanja svijesti, zastupanja potrošača i odbrane potrošača, zbog čega će "Komisija raditi sa državama članicama da bi se promovisale nacionalne organizacije potrošača i ojačali njihovi kapaciteti".¹⁰

Institucionalni okvir za potrošačku politiku EU

Prava i obaveze institucija EU u odnosu na politiku zaštite potrošače (kao i za druge politike generalno gledano) prvenstveno su definisane u Ugovoru o Evropskoj uniji (TEU) i Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije (TFEU).

Jedna od ključnih institucija za formulisanje, realizaciju i praćenje politike EU za zaštitu potrošača je Evropska komisija. Evropska komisija deluje većinom glasova svojih članova, dok je Generalni direktorat za pravosuđe i potrošače ključni direktorat u sadašnjoj EK koji je zadužen za pitanja politike vezane za potrošače (konkretnije Direktoratu E u pomenutom Generalnom direktoratu). Ipak, službenik za vezu postoji u

5 Ibid, str. 55.

6 Saopštenje Komisije Evropskom Parlamentu, Savetu, Evropskom Ekonomskom i Socijalnom Komitetu i Komitetu Regiona. *Akt o jedinstvenom tržištu Dvanaest poluga da se podstakne rast i ojača samopouzdanje "Zajednički rad na stvaranju novog rasta"*. Brisel, 2011. str. 3 i 9-10.

7 Saopštenje Komisije Evropskom Parlamentu, Savjetu, Evropskom Ekonomskom i Socijalnom Komitetu i Komitetu Regiona. *Energija 2020 Strategija za konkurentnu, održivu i bezbednu energiju*, Brisel, 2010, str. 6.

8 Osmi "semafor prava potrošača" (Consumer Scoreboard) iz decembra 2012. godine potvrdio je da su usluge na tržištu u energetskom sektoru ispod proseka; Evropska komisija, Izveštaj o potrošačkoj politici januar 2012 - decembar 2013. godine. 2014, str. 21.

9 Saopštenje Komisije Evropskom Parlamentu, Savetu, Evropskom Ekonomskom i Socijalnom Komitetu i Komitetu Regiona. *Evropski program za potrošače - Podsticanje samopouzdanja i rasta*. Brisel, 2012. str. 7 i 13.

10 Ibid, str. 10.

svakom sektoru EK sa značajnim potrošačkim interesom. Te osobe prate uticaj politika EK na potrošače.¹¹

Prema članu 17 Ugovora o EU (TEU), EK je odgovorna za primenu mera EU za zaštitu potrošača. To uključuje nadzor nad primenom prava EU zajedno sa Evropskim sudom pravde ispred koga EK može da iznosi potencijalne slučajeve povrede prava EU.¹² Odgovornost EK takođe obuhvata pokretanje inicijativa vezanih za opšti interes EU, izvršenje budžeta, upravljanje programima i vršenje drugih koordinacijskih, izvršnih i upravljačkih funkcija.¹³ U tom smislu, EK usvaja strategiju za zaštitu potrošača za određeni period. Sadašnja strategija je Evropski program za potrošače. Njime se postavljaju ključni ciljevi politike EU za zaštitu potrošača do 2020. godine.

Mora se istaći još jedna značajna funkcija Evropske komisije, a to je da predlaže zakonodavne akte (direktive, regulative i odluke) Evropskom parlamentu i Savetu, uključujući i one koji se odnose na pitanja potrošača (u skladu sa ranije pomenutim nadležnostima).¹⁴ Nakon što dobiju predlog zakonodavnog akta od EK, Evropski parlament i Savet funkcionišu kao zakonodavci¹⁵ tj. odlučuju o donošenju zakonodavnog akta koji je predložila EK. Značaj oblasti zaštite potrošača u EP pokazuje se kroz činjenicu da postoji parlamentarni odbor oformljen za rad na pitanjima unutrašnjeg tržišta i zaštite potrošača.

Predlozi EK uključuju i predlog višegodišnjeg finansijskog programa za pitanja potrošača (u skladu sa strateškom vizijom EK) za implementiranje potrošačkih politika EU. To obuhvata finansijsku podršku Evropskim potrošačkim centrima, mreži kontakata 28 država članica (uključujući Norvešku i Island) u kojima rade eksperti koji besplatno pružaju pomoć građanima EU u vezi sa pitanjima vezanim za prava potrošača.

Nakon što ovaj program usvoji EP i Savet, organ odgovoran za realizaciju pomenutog finansijskog programa je Izvršna agencija za potrošače, zdravlje, poljoprivredu i hranu (CHAFEA). Ta agencija “pruža profesionalne usluge u obavljanju poslova i djelatnosti koje joj povjeri Evropska komisija”.

Koordinacija aktivnosti EK sa eksternim ključnim subjektima (stejkholderima), uključujući Evropske organizacije potrošača i njihova udruženja (BEUC i ANEC naročito) uglavnom se sprovodi preko foruma za politiku Evropske konsultativne grupe za pitanja potrošača (ECCG), kao i kroz konsultacije i mehanizam povratnih informacija Vaš glas u Evropi.

11 Član 250 Ugovora o funkcionisanju EU (TFEU).

12 Član 258 Ugovora o funkcionisanju EU (TFEU).

13 Član 17 Ugovora o EU (TEU).

14 Član 225 TFEU osnažuje EP da traži od Komisije da preda prijedloge.

15 Prema članu 14 i 16 EU.

Iskustvo i dobre prakse u državama članicama EU

Pravo EU ostavlja značajan prostor državama članicama da pripreme svoje interne procedure i institucionalne mehanizme na način na koji oni smatraju da je to najprikladnije. Stoga se te prakse razlikuju od zemlje do zemlje u Uniji. Ipak, iskustva država članica mogu biti korisna kao potencijalni model za zemlje koje su potencijalni kandidati u svakom aspektu politike zaštite potrošača u kontekstu pristupanja EU.

Zbog činjenice da se politika EU fokusira prvenstveno na električnu energiju, gas, telekomunikacije i poštanske usluge, postoji nedostatak sistematizovanog pristupa podacima koji se odnose na upravljanje otpadom, snabdevanje vodom, daljinsko grejanje i usluge javnog parking prostora na nivou EU. Međutim, nekoliko izveštaja ističe postojeće prakse, naročito u odnosu na grejanje i snabdevanje vodom.

Vodi se opšta debata u vezi sa generalnim pitanjima privatizacije komunalnih usluga sa jedne strane i zadržavanje ili vraćanje komunalnih usluga u nadležnost opštine¹⁶ sa druge strane spektra kreiranja politike. U praksi, na nacionalnom nivou upravljanja i na nivoima ispod njega postoje različiti paketi kombinovanih pristupa politike u odnosu na komunalne usluge. Na primer:

Daljinsko grejanje - Finska i Danska mogu da ponude primere dobre prakse u obračunavanju i merenju. Finska kompanija za daljinsko grejanje - Tampere District Heating ltd. uvela je sistem pametnih satova za merenje potrošnje sa automatskim upravljanjem. Komunikacija između merača toplote i sistema ostvaruje se preko konekcije koja je kombinacija M-Bus i GPRS tehnologije.

Tampere District Heating Ltd. ima sporazum sa pružaocem usluga koji je odgovoran za "dnevno prikupljanje i dostavljanje podataka o potrošnji po satu u kompaniju za daljinsko grejanje. Sporazum obuhvata i vrednosti toplotne energije na sat, protok vode, protok i temperaturu na povratku i mesečna očitavanja potrošnje toplotne energije i protoka vode." Prema Euroheat&Power, pomenuti sistem obezbeđuje veću preciznost merenja, dostupnost informacija o potrošnji samim potrošačima, energetska efikasnost i obračunavanje troškova na osnovu stvarne potrošnje i optimizaciju sistema generalno gledano.¹⁷ U Danskoj potrošači dobijaju račun sa hronologijom ranijih izdataka i očekivanom procenom potrošnje u koju potrošač može da unese stvarnu potrošnju toplotne energije i da pravi poređenja.¹⁸

Međutim, mora se konstatovati da takve dobre prakse izgleda nisu standard u sektoru daljinskog grejanja u EU. Prema navodima udruženja potrošača u Ujedinjenom Kraljevstvu, korisnici daljinskog grejanja nisu zadovoljni i imaju mnogo problema u vezi

16 EPSU. Ponovno vraćanje opštinskih usluga u nadležnost opština u Evropi. Izveštaj koji je ESPU poručila od Međunarodne jedinice za istraživanja u oblasti javnih usluga (PSIRU) 2012. godina.

17 Euroheat & Power, Završni izveštaj. Dobra praksa u mjerenju i obračunu troškova. 2011. godina str. 29-30.

18 *Ibid*, str. 47-48.

sa promenom snabdevača, pravom na pravni lek, transparentnim i standardizovanim računima, procedurama za rešavanje pritužbi i generalno sa uslugama za potrošače.¹⁹

Prema Regionalnom udruženju regulatora u oblasti energetike, osim za Dansku, "razvoj daljinskog grejanja u starim državama članicama u EU bazira se na slobodnim tržišnim uslovima uz minimalni nadzor i kontrolu države."²⁰ Ovo je naročito slučaj u Švedskoj i Finskoj gde, generalno gledano, kompanije za daljinsko grejanje rade u konkurentnom okruženju i imaju slobodu da određuju svoje cene. U oba slučaja opštine su većinski vlasnici kompanija za daljinsko grejanje (74% u Švedskoj, 95% u Finskoj). U Švedskoj, nadzor sprovode i Švedsko energetske tržište i Inspekcija i Švedski organ za zaštitu konkurencije. Za razliku od toga, daljinsko grejanje u Danskoj je više regulisano sa "obavezanim povezivanjem na mreže daljinskog grejanja u određenim zonama" u zemlji.²¹ Austrija ima mnogo malih postrojenja na bio-gorivo koja opslužuju ograničena područja (naročito u zimskom periodu). Štaviše, u Austriji, tražnju za daljinskim grejanjem obezbeđuju uglavnom opštinska komunalna preduzeća i u celokupnom tržištu grejanja to je mali sektor (oko 20%)²²

Pružanje usluga vodosnabdevanja - Istraživanje koje je sproveo Quesada²³ daje pregled regulatornog okvira koji se odnosi na pružanje usluga vodosnabdevanja u šest zemalja Zapadne Evrope: Engleska, Škotska, Francuska, Italija, Holandija i Španija.

Istraživanje je pokazalo da su nadležnosti u ovoj oblasti različito opredeljene u analiziranim zemljama. Italija, Francuska i Španija poverile su odgovornost za pružanje usluga vodosnabdevanja lokalnim vlastima. Organi na nacionalnom nivou odgovorni su za ove usluge u Škotskoj (vlada Škotske) i Engleskoj (Ministarstvo životne sredine, hrane i ruralnih poslova). Holandija se opredelila za kombinaciju nadležnosti kod lokalnih organa, javnih organa i odbora za vodu. Kada je reč o upravljanju uslugama, korišćena su različita rešenja, uključujući javne kompanije (Škotska, Holandija), koncesije ili aktivnosti privatnih kompanija (Engleska, Francuska, Španija i Italija). Engleska je drugačija zbog toga što je upravljanje u potpunosti u rukama privatnih kompanija za snabdevanje vodom sa privatnom infrastrukturuom za pružanje tih usluga.

Škotska i Engleska naročito su zemlje koje pružaju sveobuhvatne informacije potrošačima o usluzi snabdevanja vodom, u Holandiji je to takođe tako (iako su informacije manje detaljne), dok u Španiji, Italiji i Francuskoj to zavisi od posebnih lokalnih propisa.²⁴

Engleska i Škotska služe kao primeri dobre prakse jer uključuju udruženja potrošača u određivanje cena i sporazume o standardima kvaliteta za usluge. U Francuskoj, učešće potrošača takođe postoji, preko lokalne Konsultativne komisije; ali, te komisije

19 Koji? Pojačajte grejanje: Pošten posao za korisnike daljinskog grejanja. Mart 2015. godine str. 3.

20 Regionalno udruženje regulatora u oblasti energetike. Udžbenik INOGATE. Regulatorne implikacije daljinskog grejanja. 2011. godina. str. 26.

21 *Ibid*, str. 24.

22 *Ibid*, str. 25.

23 Quesada, M.G. Usluge vodosnabdevanja i sanitarne usluge u Evropi. Da li pravni okviri predviđaju "Dobro upravljanje" 2011. godina.

24 *Ibid*, str. 277-8.

rade isključivo u srednjim i velikim urbanim aglomeracijama.²⁵ Međutim, kada je riječ o većoj uključenosti pružaoca usluga u proces donošenja odluka “input potrošača u procesu donošenja odluka generalno je ograničen”, tj. u suštini je sveden na savetodavnu ulogu.²⁶

I konačno, u gore navedenim slučajevima, određivanje cena usluge vodosnabdevanja može, generalno gledano, da uključuje:

- pristup regulatorne agencije (nacionalni organi određuju maksimalnu cenu pružaočima usluga vodosnabdevanja);
- pristup bilateralnog ugovora između organa i operatora koji uređuje odredbe o cenama za usluge vodosnabdevanja, i
- pristup samo-regulacije u kome regulatorni organi definišu opšte odredbe, a operatorima ostavljaju široka diskreciona ovlašćenja da odrede konkretne cene vode.²⁷

Opštinska usluga upravljanja otpadom - naročita pažnja treba da se posveti sistemu “Plati koliko bacaš” u kome potrošač plaća stvarni iznos komunalnog otpada na osnovu zajedničke jedinične cene. Ovaj pristup nije obavezan, međutim, značajan broj opština i regiona u državama članicama EU koristi neku vrstu šeme koja se bazira na pomenutom modelu.²⁸ Motivi ne moraju biti primarno vezani za zaštitu potrošača; jak motiv ovog pristupa može biti odvajanje otpada da bi se smanjilo odlaganje na deponije i da bi se povećala stopa ponovnog korišćenja i recikliranja otpada, a sve u skladu sa principom “zagađivač plaća”.²⁹

Generalne prakse iz okruženja - Prema FES istraživanju iz 2003. godine, opštine su zadužene za komunalne usluge u Sloveniji. Međutim, za razliku od Srbije ove nadležnosti nisu nužno ekskluzivne. Određene komunalne usluge su predmet podeljenih nadležnosti između opštine i države. To, između ostalog, mogu biti kanalizacija, javne komunalne usluge (gas) i gradski drumski saobraćaj. Ovim uslugama se upravlja u saradnji između opština i države. Za razliku od toga, snabdevanje vodom, upravljanje otpadom i daljinsko grejanje ulaze u isključivu nadležnost opštine.³⁰ U oblasti javnih komunalnih usluga, opštine u Sloveniji imaju obavezu da formiraju posebne odbore građana koji služe kao savetodavni odbori za opštinski savet. Takav odbor se često sastoji od predstavnika lokalnih zajednica. Odbor koordinira interese različitih lokalnih zajednica i daje preporuke opštinskom savetu koji mora da reaguje na njih. I na kraju, upravni odbori javnih institucija ili kompanija obuhvataju i osnivače i predstavnike korisnika.³¹

²⁵ *Ibid*, str. 282.

²⁶ *Ibid*, str. 283.

²⁷ Quesada, M.G. Usluge vodosnabdevanja i sanitarne usluge u Evropi. Da li pravni okviri predviđaju “Dobro upravljanje” 2011. godina, str. 275.

²⁸ Eunomia Research & Consulting Ltd. Finansiranje i šeme podsticaja za upravljanje komunalnim otpadom. Studije slučaja. Prvi izveštaj Generalnom direktoratu za životnu sredinu, Evropska komisija. str. 5-7.

²⁹ Avfall Sverige. Upravljanje otpadom u Švedskoj 2014. godina str. 26.

³⁰ Friedrich Ebert Stiftung, kancelarija u Zagrebu. Reforme javnih usluga. Iskustva opština i regiona u Jugosloveniji, Zagrebu 2003. godine. str. 41.

³¹ *Ibid*, str. 42.

U Mađarskoj, nadležnosti za javne usluge podeljene su između nacionalnih, okružnih i opštinskih vlasti. Opštinske vlasti su, između ostalog, odgovorne za pružanje usluge snabdevanja vodom za piće.³² Međutim, opštine u Mađarskoj mogu dobrovoljno da preuzmu nadležnosti koje za njih nisu obavezne po zakonu (to obuhvata upravljanje otpadom) ako to ne utiče na ispunjavanje njihovih obaveznih nadležnosti. Ukoliko opštine ne mogu da ispune ove “dobrovoljne” nadležnosti, očekuje se da to učini samouprava okruga,³³ iako opštine moraju da zadrže većinsko vlasništvo nad preduzećima.³⁴

³² *Ibid.* str. 45.

³³ *Ibid.* str. 45-46.

³⁴ Friedrich Ebert Stiftung, kancelarija u Zagrebu. Reforme javnih usluga. Iskustva opština i regiona u Jugoistočnoj Evropi, Zagreb 2003. godine. str. 50-51.

III PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR ZA ZAŠTITU POTROŠAČA U KOMUNALNIM USLUGAMA - JIE REGIONALNA PERSPEKTIVA

Zaštita potrošača u regionu JIE vezana je za nastojanja pojedinačnih zemalja da pristupe EU. Iako su neki oblici zakonskih odredbi o zaštiti potrošača, tj. fizičkih lica koja su se pojavljivala kao kupci roba ili korisnici usluga na tržištu, van njihovog profesionalnog kapaciteta, postojali u svim regionalnim zakonodavstvima i ranije, specijalizacija ove politike, definisanje posebnog pravnog okvira i njegova puna emancipacija u potpunosti je izraz procesa evropeizacije.

Jedna od najznačajnijih karakteristika pravnog sistema u regionu je zajedničko pravno nasleđe, uključujući pomenute zone trgovine i zakone o obligacijama (sa izuzetkom Albanije). U tom smislu, treba konstatovati izuzetan značaj ranijeg Zakona o obligacionim odnosima Jugoslavije (1978. godine, u daljem tekstu: ZOO), a on je još uvek na snazi u nekima od regionalnih jurisdikcija, ili je barem ostavio snažan trag na važeće zakonodavstvo u ovoj oblasti. S obzirom na blisku povezanost između potrošačkih prava i opštih ugovornih pravila i ugovornog prava, može se reći da (gotovo) svo regionalno zakonodavstvo u oblasti zaštite potrošača ima iste osnove u pravu o obligacionim odnosima, koje su postavljene Zakonom o obligacionim odnosima Jugoslavije.

Uz to, kada se posmatra zakonodavstvo u oblasti zaštite potrošača u regionu, može se primetiti visok stepen jednoobraznosti opšteg zakonskog okvira, kao i značajna sličnost među aktima. Ova slika ne iznenađuje, s obzirom na proces evropskih integracija. U tom smislu, u većini regionalnih jurisdikcija Zakon o zaštiti potrošača usvojen je nakon što su donesene političke odluke o integraciji u EU, što je vodilo ka kasnijem procesu usaglašavanja domaćeg zakonodavstva sa pravom EU.

Vremenski okvir za usvajanje Zakona o zaštiti potrošača u regionu JIE:

	SRB	MK	MNE	AL	BH	KS
Prvi Zakon o zaštiti potrošača	2005	2000		1997	2002	2004
Zakon o zaštiti potrošača/Usaglašavanje zakona sa pravom EU	2010	2004	2007	2003	2006	2012
	2014		2014	2008	2012 (RS)	

Kako se može videti iz gore date tabele, posebno zakonsko uređenje zaštite potrošača ili je prethodilo direktnom procesu transponovanja prava EU u procesu evropskih integracija (Makedonija, Albanija, Bosna i Hercegovina), ili se podudarilo sa neposrednim početkom tog procesa (Srbija), ili je bilo rezultat procesa usaglašavanja zakonodavstva sa pravom EU (Crna Gora, Kosovo³⁵). Poseban podsticaj da se poboljša zakonodavstvo u ovoj oblasti jeste mehanizam Sporazuma o stabilizaciji i pruživanju (SPP).

Pregled statusa SPP u regionu:

	SRB	MK	MNE	AL	BIH	KS
Početak pregovora	2005	2000	2005	2003	2005	2013
Parafrin	2007	2000	2007	2006	2007	2014
Potpisan	2008	2001	2007	2006	2008	2015
Stupanje na snagu	2013	2004	2010	2009	2015	-

Takođe treba konstatovati da uslovi SPP nemaju za cilj samo usaglašavanje zakonodavstva, već da se obezbedi delotvornost propisanih prava i mehanizama zaštite, što implicira adekvatni institucionalni mehanizam i odgovarajuću praksu nadležnih organa. To može biti predmet evaluacije u smislu standarda koji su postavljeni kao merilo uspeha.

Pravni okvir za zaštitu potrošača

Postoji još jedan zajednički imenitelj procesa evropskih integracija koji se odnosi na zaštitu potrošača: u svim regionalnim zakonodavstvima pristupilo se definisanju zakonskog okvira zaštite potrošača na isti način, usvajanjem posebnog zakona koji u svom sadržaju ima karakteristike *kodifikacije potrošačkih prava*. Ovaj pristup stvorio je *kvantni skok*, koji se odražava u relativno naprednom pravnom okviru i mnogo manjem institucionalnom potencijalu vezanom za uslove materijalnih odredbi koje taj zakon propisuje.

Zbog praktičnih razloga, najdelotvorniji i najefikasniji pristup u transponovanju direktiva koje se odnose na potrošače, a koje su na snazi (u vreme donošenja nekog konkretnog zakona) bila je da se one okupe u jedan sistemski akt, a ne da se uzme sektorski pristup koji obuhvata implementaciju određenih direktiva u nadležnim sektorima, imajući na umu da većina ima vertikalni efekat. Međutim, zbog materijalne raznovrsnosti direktiva koje se odnose na potrošače, hronologije njihovog donošenja i modifikacija došlo je do nepotpunosti, zaostajanja za relevantnim direktivama i izazova unutrašnje konceptualne, proceduralne i materijalne usaglašenosti. To je izazvalo intenzivnu aktivnost donošenja i izmena i dopuna zakona u oblasti zaštite potrošača³⁵.

³⁵ U periodu od 2000. godine do danas, u Srbiji su usvojena tri Zakona o zaštiti potrošača, u Makedoniji 2, ali je ovaj drugi (Zakon o zaštiti potrošača iz 2004. godine) u međuvremenu prošao kroz pet amandmana

Važno je konstatovati da politiku zaštite potrošača karakteriše *heteronomija*, pošto ona nije rezultat razvoja političkog i pravnog okruženja u regionu, poboljšanja njegovog ekonomskog statusa i relevantnih propisa ili jačanja demokratskih kapaciteta regiona ili opšteg napretka društva, već je ona u potpunosti nus-proizvod procesa evropskih integracija, kultura koja je transplantirana iz jednog pravnog i ekonomskog okruženja u drugo. Ova činjenica imala je svojih implikacija; pre svega potrebno je vreme, napori i ulaganje značajnih resursa, znanja i veština da bi se takva politika usvojila i počela da daje rezultate.

Pregled implementiranih direktiva u oblasti prava potrošača, region JIE:

	SRB	MK	MNE	AL	BH	KS
Direktiva o pravima porošača 2011/83						
Direktiva o nepravničnim ugovornim odredbama 93/13						
Direktiva o prodaji i garancijama 99/44						
Direktiva o paket aranžmanima 90/314						
Direktiva o tajmšeringu 2008/122						
Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi 2005/29						
Direktiva o obmanjujućem i komparativnom oglašavanju 2006/114						
Direktiva o isticanju cene 98/6						
Direktiva o platnom računu 2014/92						
Direktiva o potrošačkim kreditima 2008/48						
Direktiva o hipotekarnim kreditima 2014/17						
Direktiva o oglašavanju finansijskih usluga na daljinu 2002/65						
Direktiva o sudskim odlukama 2009/22						
Direktiva o alternativnom rešavanju sporova (ADR) 2013/11						
Regulativa o on-lajn rešavanju sporova (ODR) 524/13						
Direktiva o univerzalnom servisu 2002/22						
Direktiva o električnoj energiji 2009/72						
Direktiva o prirodnom gasu 2009/73						
Direktiva o opštoj bezbednosti proizvoda 2001/95						

Još jedna značajna razlika u pristupu pravnom usaglašavanju jeste područje koje pokrivaju zakoni o zaštiti potrošača: određena pitanja koja su predmet potrošačkih direktiva nisu jednako obuhvaćena u okvirnom zakonu o potrošačima, ali su predmet sektorskog zakonodavstva; posebno u Srbiji, pravila koja se odnose na finansijske usluge i potrošačke kredite predmet su posebnog zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga (Sl. glasnik RS, br. 2011/14). Zakon o opštoj bezbednosti proizvoda (Sl. glasnik RS, br. 8/2009) implementira relevantnu Direktivu o opštoj bezbednosti proizvoda, dok su pravila o isticanju cena predmet Zakona o trgovini (Sl. glasnik RS, br. 2010/13) i najnoviji Zakon o oglašavanju potpuno je usklađen sa važećim EU zakonodavstvom (Sl. glasnik RS, br. 6/2016). Situacija je slična u Makedoniji gde se odredbe direktiva o potrošačima,

osim Zakona o zaštiti potrošača, mogu naći u Zakonu o oglašavanju finansijskih usluga na daljinu, Zakonu o potrošačkim kreditima, Zakonu o turizmu, Zakonu o opštoj bezbednosti proizvoda, itd.

Što se tiče veza između opšteg okvira za zaštitu potrošača i opštinskih komunalnih usluga, može se reći da, generalno gledano, postoje posebne odredbe u regionalnom zakonodavstvu u oblasti prava potrošača koje predviđaju neka dodatna pravila u ovoj oblasti, uz pravila koja se primjenjuju na usluge generalno gledano. Materija, obim i posebne karakteristike ovih odredbi variraju u različitim jurisdikcijama, ali obično obuhvataju odredbe o pravu na pristup uslugama (mrežama), pravo na usluge bez diskriminacije, posebna pravila za fakturisanje, itd. Ove odredbe obično se pominju kao kategorija *javnih usluga*, sa posebnom listom usluga koje su prepoznate kao takve³⁶. Međutim, u nekim jurisdikcijama, ove usluge se prepoznaju kao *usluge opšteg ekonomskog interesa* (SGEI). Generalno, odredbe o uslugama od opšteg ekonomskog interesa u suštini predviđaju isti obim pravila kao i za javne usluge.

Regulisanje komunalnih usluga i relevantno sektorsko zakonodavstvo

Definisanje uslova za pružanje komunalnih usluga ulazi u nadležnost lokalne uprave i u tom smislu nema većih razlika u regionu. Međutim, kada je reč o pravnom okviru za uređivanje komunalnih (ili opštinskih usluga), određene razlike mogu se primetiti i može se napraviti podela u tri grupe zakonodavstava:

- Zakon o javnim komunalnim preduzećima koji je na snazi, sa podelom na dve kategorije komunalnih delatnosti, opšte i pojedinačne (Makedonija, Bosna i Hercegovina);
- Zakon o javnim komunalnim preduzećima koji je na snazi, bez jasne podele na opšte i pojedinačne delatnosti (Srbija, Crna Gora);
- Bez sistemskog zakona u ovoj oblasti (Albanija, Kosovo).

U jurisdikcijama gde postoji specijalni zakon o komunalnim djelatnostima, ova stvar se reguliše propisanim vrstama komunalnih preduzeća/usluga, sa karakteristikom aktivnosti od opšteg interesa³⁷, i listom aktivnosti koje ulaze u komunalne aktivnosti (nabrajanje delatnosti koje nije iscrpno). Zakonom definisani katalog komunalnih usluga nije isti u svim regionalnim zakonima, ali je u velikoj meri sličan.

Važna karakteristika zakonodavstva koje uređuje sistem komunalnih aktivnosti odnosi se na pitanje odvajanja usluga za individualnu potrošnju od onih koje su za opštu ili

36 Odredbe članova 40-41 Zakona o zaštiti potrošača Albanije, čl. 24-29. Zakon o zaštiti potrošača Kosovo³⁷, i čl. 35-42. Zakon o zaštiti potrošača Crne Gore

37 Aktivnosti ili delatnosti koje obezbeđuju lokalne samouprave, od značaja za ostvarivanje osnovnih potreba fizičkih i pravnih lica

zajedničku komunalnu potrošnju. Ova razlika je izuzetno važna za jasno definisanje statusa krajnjih korisnika koji ulaze u kategoriju potrošača i time za stvaranje uslova za adekvatnu primenu pravila za zaštitu potrošača. U regionalnim zakonodavstvima u kojima se pravi ova razlika, individualna komunalna preduzeća su opštinske usluge koje mogu da se mere i naplaćuju prema količini koja je zaista pružena pojedinačnim korisnicima.

Zakonsko određenje odnosa između komunalnog preduzeća, koje ima status pojedinca (*ex lege* ili *de facto*) i krajnjeg korisnika je *ugovorne prirode*. Interesantno je da su neki zakoni eksplicitni kada je u pitanju taj status, dok drugi predviđaju formulacije koje indirektno pretpostavljaju taj status.³⁸ Eksplicitne zakonske smernice imaju pravnu snagu da u potpunosti odvoje odnos opštinskog pružaoca usluga i krajnjeg korisnika/potrošača od opštih javnih komunalnih usluga (kao što su čišćenje, zelenilo, ulična rasveta, održavanje javnih površina i ulica, itd.) i tako bolje obezbede sprovođenje pravila potrošačkog prava.

Najvažnija stvar u smislu regulisanja odnosa između JKP i potrošača jeste da li je obaveza zaključivanja individualnih ugovora propisana zakonom ili nije. U nekim jurisdikcijama ta obaveza je jasno predviđena³⁹, dok se u drugima takav status zaključuje *ex lege* u nekim situacijama, bez obaveze da se zaključuje pojedinačni ugovor sa korisnikom/potrošačem⁴⁰. Nedostatak takve eksplicitne odredbe naglašava značaj definisanja karaktera ugovornog odnosa, jer u takvim situacijama pojedinačni ugovor između nekog konkretnog JKP i potrošača izgleda se sastoji od složenog pravnog okvira uzajamnih prava i obaveza definisanih kroz odredbe zakona o lokalnoj upravi, zakona o poslovanju javnih komunalnih preduzeća (npr. odluka o tarifi/ceni, drugi opšti uslovi za pružanje komunalnih usluga) i podacima o korisniku koje imaju pružaoci usluga (lični podaci, podaci o lokaciji, površina životnog prostora, broj članova domaćinstva, itd.). Takav pravni okvir nedovoljno je transparentan i ne omogućava adekvatan nivo svesti potrošača o njihovim pravima i obavezama u odnosu sa konkretnim komunalnim preduzećima.

Uz propise za uređivanje komunalnih preduzeća, relevantni su i sektorski propisi. Oni uređuju pitanja energije, vode, otpada, i sl. Neka pitanja koja nisu sistematski uređena u smislu opštinskih usluga, mogu da budu precizirana sektorskim zakonodavstvom ili regulacijom, kao što je pitanje prirode statusa (poreklo i uslovi uspostavljanja odnosa sa potrošačem, zaključivanje sporazuma, itd.), kriterijuma za obračun troškova usluga, mogućnosti da se definišu privilegovane kategorije potrošača (*posebno ugroženi potrošači*), tehnički uslovi za pružanje ili prekid usluge, itd. U tom smislu, neke odredbe sektorskog zakonodavstva primenjuju su na konkretna komunalna preduzeća (daljinsko grejanje, snabdevanje vodom, otpad iz domaćinstva), kao *lex specialis* u odnosu na Zakon o komunalnim uslugama.

38 U Zakonu o komunalnim uslugama Srbije, postoji implicitna formulacija koja predviđa ugovornu pravnu prirodu odnosa između operatora komunalnih usluga i krajnjeg korisnika u odnosu na određene aktivnosti.

39 Makedonija, Bosna i Hercegovina

40 Srbija

Treća dimenzija pravnog okvira za pružanje komunalnih usluga su *odluke lokalnih samouprava* kojima se uređuju pitanja individualnih komunalnih usluga na njihovoj teritoriji. Njima se propisuje organizacija i način pružanja konkretne komunalne delatnosti, kao npr. aktima o snabdevanju toplotnom energijom, o uslovima i načinu isporuke vode za piće, javnim parkovima i dr. Štaviše, imajući na umu da posebne opštinske usluge pružaju lokalna komunalna preduzeća (generalno: *JKP* - javna komunalna preduzeća), poslednji deo slagalice pravnog okvira sastoji se od pojedinačnih akata lokalne samouprave o osnivanju javnih preduzeća za obavljanje komunalnih delatnosti.

Pravna priroda ovih propisa o zaštiti potrošača veoma je složena. Naime, relevantne odredbe lokalnih propisa deo su pojedinačnih ugovora kao opšti uslovi. Neki zakoni predviđaju da *ako* lokalni propisi o pružanju komunalnih usluga *ne propisuju* zaključivanje pojedinačnih ugovora između javnih komunalnih preduzeća i korisnika (potrošača), smatra se da je ugovorni odnos o pružanju komunalnih usluga uspostavljen iniciranjem korišćenja komunalnih usluga i početkom pružanja komunalnih usluga u skladu sa propisima koji detaljnije uređuju rad i komunalne usluge.⁴¹ U tom smislu *odredbe relevantnih lokalnih propisa su i javni propisi i opšti uslovi za pružanje tih usluga od strane ovlašćenih javnih komunalnih preduzeća*. S obzirom na to, ove odredbe imaju *dvojaku* pravnu prirodu, u zavisnosti od toga da li se smatraju delom propisa ili delom ugovora sa pojedinačnim korisnikom. U tom smislu, oni treba da budu predmet pomnog preispitivanja po zakonodavstvu o zaštiti potrošača, konkretno, odredbama o nepravničnim ugovornim odredbama ili drugih ugovornih obaveza trgovca. Međutim, to nije slučaj.

Činjenica da se pojedinačni ugovori za komunalne usluge, pisani ili pravno pretpostavljeni, zaključuju prihvatanjem usluge, pokretanjem njenog korišćenja, uspostavljanjem nove mrežne konekcije ili prijavom o promeni dobavljača, ne ostavlja prostora za bilo kakve pregovore o uslovima. Stoga su ugovori o opštinskim uslugama *ugovori po pristupu ili adhezioni ugovori*⁴², gde se čin pristupa - prihvatanja uslova ugovora - smatra uspostavljanjem veze ili početkom korišćenja usluga, pod uslovima koji se smatraju generalno poznatim. U svetlu objašnjene situacije, postoji nepobitna pravna pretpostavka (*preasumptio iuris et de iure*) da se svi propisi objavljeni u zvaničnim publikacijama smatraju poznatim svim stranama kojima su upućeni. Pravna posledica je da prethodna informisanost o uslovima pružanja tih usluga ne može da se ospori i postoji pretpostavka da je potrošač (korisnik) u potpunosti o njima obavešten.

41 Čl. 13/2, 3 LCS

42 "Standardizovana forma ugovora koja se nudi potrošačima robe i usluga u suštini po principu "uzmi ili ostavi", bez pružanja realne prilike potrošaču da pregovara i pod uslovima da potrošač ne može da dobije željeni proizvod ili usluge osim prećutnom saglasnošću u formi ugovora. Distinktivna karakteristika ugovora po pristupu je to što slabija strana nema realnog izbora kada su u pitanju uslovi ovakvih ugovora", Blackov pravni riječnik, 6. verzija/5. izdanje, 1995

Obim komunalnih usluga koje treba ispitati

Da bi se obezbedio standardizovan pristup u ovoj oblasti, u celom regionu zaključeno je da istraživanje konkretnih propisa, rada javnih komunalnih preduzeća i pitanja zaštite potrošača treba da skoncentrišemo na sledeće komunalne usluge:

- usluga snabdevanja vodom za piće i usluga vezana za otpadne vode (kanalizacija)
- odnošenje i upravljanje otpadom iz domaćinstava
- centralno grijanje⁴³
- javni parking.

Područje istraživanja definisano je korišćenjem sledećih kriterijuma:

- Usluge koje su predmet zakonskog režima po relevantnim domaćim zakonima i/ili opštinskim propisima;
- Usluge koje su pod direktnom nadležnošću lokalne uprave kada je reč o osnivanju i radu;
- Relevantnost za stanovništvo u opštini: komunalne usluge koje se pružaju u osnovi svim rezidentima tih opština ili svim korisnicima komunalne infrastrukture (snabdevanje vodom, upravljanje otpadnom vodom, centralno grejanje itd.), i/ili usluge koje se pružaju kontinuirano velikom dijelu stanovništva (upravljanje otpadom, javni transport, javni parking itd.).

Institucionalni okvir

Organizacija institucija u kontekstu zaštite potrošača u oblasti opštinskih usluga u regionu JIE sadrži obično sledeće relevantne javne organe:

- *Ministarstvo trgovine/ekonomije* - to su glavne fokalne tačke za sistematsko uređivanje zaštite potrošača, pripremu zakonodavstva i pravno usaglašavanje sa *pravnom tekovinom EU u oblasti zaštite potrošača*. Takođe, resorno ministarstvo je nadležno za izradu strateškog dokumenta za politiku zaštite potrošača, praćenje i implementaciju zakona, kao i za pružanje konkretnih mera i aktivnosti po osnovu zakona. Ministarstvo je obično i mesto gde se registruju specijalizovane organizacije za zaštitu potrošača (OP) i gde se priprema program podrške za njihov rad.

43 Centralno grejanje ne pruža se u Crnoj Gori.

- *Savet za zaštitu potrošača* - jedna redovna zajednička karakteristika svih regionalnih jurisdikcija je to što zakonodavstvo u oblasti zaštite potrošača sadrži odredbu o osnivanju konsultativnog javnog organa za zaštitu potrošača. Uloga ovog tela je da omogući koordinaciju različitih organa relevantnih za neka važna pitanja u oblasti zaštite potrošača, i da obezbedi forum za diskusiju o politici zaštite potrošača i za izražavanje relevantnih mišljenja koja dalje treba da ispitaju nadležni organi, ispitivanje pravnog okvira koji je na snazi i mogućih poboljšanja istog, ili čak predlaganje konkretnih mera i aktivnosti, obezbeđivanje relevantnih informacija i edukacije.
- *Druga resorna ministarstva* - pored ministarstva nadležnog za zaštitu potrošača i druga ministarstva imaju nadležnost za opšti okvir opštinskih komunalnih usluga, sistem lokalne samouprave ili za sektorska pitanja (energetika, upravljanje vodama, ekologija, itd.), kao i druga javna tela koja pružaju ulazne podatke za definisanje relevantnog pravnog okvira ili za njegovu implementaciju.
- *Organizacije za zaštitu potrošača (OP)* - imaju ključnu ulogu u sadašnjoj institucionalnoj organizaciji zaštite potrošača u regionu. One su, generalno, jedine institucije koje pružaju direktnu pomoć, savetovanje ili pravnu pomoć i prepoznate su kao nosioci kolektivnih interesa potrošača pred javnim vlastima.
- *Jedinice lokalne samouprave* - imaju ovlašćenje da uređuju opštinske komunalne usluge na svojoj teritoriji i da organizuju pružanje tih usluga. U tom smislu, jedinice lokalne samouprave ključna su tačka za izradu politike pružanja opštinskih usluga i konkretno, za sva relevantna pitanja koja su sadržana u okviru lokalnih propisa.
- *Javna komunalna preduzeća* - generalno osnivaju i poseduju lokalne uprave i ona rade sa resursima, sredstvima i infrastrukturom koju obezbeđuju jedinice lokalne samouprave.
- *Pravosuđe* - pravnu zaštitu, u svojoj rezidualnoj fazi, pružaju sudovi. Pošto pružanje opštinskih usluga ulazi u kategoriju privatnog prava, iako se u velikoj meri definiše kao regulisanje javne politike, na potrošačima je da traže pravdu pred sudom, privatnom tužbom.

U nekim regionalnim institucionalnim okvirima, postoje posebna rešenja, kao što su osnivanje i rad specijalizovanog *Ombudsmana za zaštitu potrošača* u Bosni i Hercegovini, ili posebnog tela za alternativno rešavanje sporova - Arbitražni odbor za vansudsko poravnanje potrošačkih sporova u okviru Privredne komore Srbije. Ove posebnosti, kao i detaljni institucionalni okviri po državama biće objašnjeni kasnije u ovoj studiji.

Uloge i odgovornosti nadležnih institucija - sažetak za region JIE

Institucija	Status	Uloga i odgovornosti
Ministarstvo trgovine i/ili ekonomije	Javni organ	Razvoj sistema zaštite potrošača, priprema zakonodavstva i propisa, usaglašavanje sa EU, praćenje sistema, upravljanje podacima, podrška za organizacije za zaštitu potrošača
Tržišna inspekcija	Javni organ	Inspeksijski nadzor nad primenom zakona i drugih propisa koji uređuju trgovinu i tržište
Druga ministarstva	Javni organ	Opšti okvir komunalnih pitanja, lokalna samouprava, sektorski propisi (energija, upravljanje vodama, odlaganje otpada, itd).
Nacionalni savet za zaštitu potrošača	Konsultativno javno telo	Koordinacija lokalnih organa i drugih relevantnih stejkholdera, uključujući OP, da bi se raspravljalo o politici za zaštitu potrošača, o propisima, programima i aktivnostima
Lokalna samouprava	Javni organ	Politika i regulisanje opštinskih usluga, osnivanje javnih komunalnih preduzeća, podrška OP
Lokalni saveti za zaštitu potrošača	Konsultativno javno tijelo	Koordinacija javnih organa i drugih relevantnih stejkholdera, u vezi sa lokalnom politikom u oblasti potrošača
Organizacije za zaštitu potrošača	NVO	Zastupanje interesa potrošača, savetovanje, besplatna pravna pomoć, zagovaranje
Opštinski pružaoci usluga	Javna preduzeća	Pružanje posebnih opštinskih usluga
ADR	Privatna lica	vansudsko rešavanje sporova između potrošača i pružalaca opštinskih usluga
Sud	Javni organ	Rešavanje sporova, prinudna naplata

Uočena je velika sličnost među institucionalnim organizacijama u regionu. Ključne tačke u toj organizaciji su: Ministarstvo koje je zaduženo za zaštitu potrošača, jedinice lokalne samouprave zadužene za regulisanje opštinskih usluga, javna komunalna preduzeća u statusu lokalnih preduzeća koja pružaju posebne usluge i OP koji treba da kanališu interese potrošača i da ih zastupanju pred tim institucijama.

Uloga organizacija za zaštitu potrošača – trenutno stanje u regionu

Prema trenutnim institucionalnim modelima u regionu JIE, organizacije za zaštitu potrošača (OP) imaju veoma važnu ulogu u sistemu zaštite potrošača⁴⁴. One bi, pre svega, trebalo da upoznaju potrošače, u dovoljnoj meri, o njihovim pravima, i da na taj način utiču na stvaranje preduslova za odgovarajuću primenu prava o zaštiti potrošača u konkretnim situacijama. Druga grupa aktivnosti odnosi se na neposrednu pravnu

⁴⁴ Izuzetak u ovom pogledu je Bosna i Hercegovina, u kojoj je specijalizovana javna institucija, *Ombudsman za zaštitu potrošača*, nadležan za određene aspekte zaštite potrošača koji su po pravilu predviđeni da budu uloga OP, kao što je učestvovanje u političkom dijalogu i zastupanje prava potrošača.

pomoć i savetovanje u pojedinačnim slučajevima i po prigovorima potrošača. U tim situacijama, OP treba da obezbede, prvenstveno, preciznu procenu pravnog i činjeničnog stanja kako bi mogle da pruže adekvatno obrazloženje za zahtev potrošača. Tek nakon toga, otvara se pitanje preduzimanja određenih radnji kako bi se zaštitio potrošač. Treća grupa aktivnosti koja sledi nakon precizne procene je zastupanje potrošača u postupku pravne zaštite (upravni ili sudski postupci, pokretanje obavljanja inspeksijskih poslova ili pokretanje krivičnog postupka), a u skladu sa uslovima utvrđenim važećim procesnim pravom.

Posebna grupa poslova koje organizacije potrošača treba da obezbede odnosi se na učešće u postupku definisanja politika, i u oblasti zaštite potrošača i u srodnim oblastima, kao što su unutrašnje tržište, kretanje roba i usluga, zaštita konkurencije, bezbednost hrane i opšta bezbednost proizvoda, sektorske politike itd. Ova uloga podrazumeva zastupanje interesa potrošača na svim mestima na kojima mogu sistemski da utiču na donosiocje odluka u postupku definisanja javnih politika i propisa (kao što je učešće u javnim raspravama o pravnim i regulatornim rešenjima, informisanje javnosti o pitanjima od zajedničkog interesa za potrošače, direktno obraćanje nadležnim institucijama sa inicijativama i predlozima za poboljšanje trenutnog stanja).

Kao preduslov za uspešno i delotvorno zastupanje interesa potrošača, neophodno je imati pouzdan pregled činjenica o pitanjima koja su izneta kao predmet od interesa, odgovarajuću analitiku, kao i mogućnost predlaganja rešenja kojima se otklanjaju uočeni problemi ili poboljšava postojeća situacija. Ova funkcija ostvaruje se ispitivanjem i uporednom analizom roba i usluga na tržištu, objavljivanjem rezultata ovih analiza, kao i sprovođenjem istraživanja i objavljivanjem studija u oblasti zaštite potrošača. Činjenični osnov za analizu odgovarajućih politika, propisa ili pojedinačnih mera zasniva se na nalazima pojedinačnih analiza, sprovedenim istraživanjima, podacima iz postojećih baza podataka o prigovorima potrošača i analizama poslovnih praksi trgovaca.

Na osnovu navedenog može se reći da organizacije potrošača preuzimaju *centralnu ulogu u institucionalnom modelu zaštite potrošača*. Shodno tome, pravni status, organizacija, stručni i tehnički kapacitet organizacija potrošača, u datom modelu, predstavljaju ključnu kariku u lančanom mehanizmu uspešnog ostvarivanja zaštite potrošača.

Pregled aktivnih OP u regionu

	Partner u projektu	Broj aktivnih OP
Srbija	NOPS	16
Makedonija	OPM	5
Crna Gora	CEZAP	2
Bosna i Hercegovina	/	6
Albanija	/	2
Kosovo	/	1

IV NACIONALNI PRAVNI OKVIR I INSTITUCIONALNO UREĐENJE

Pravni i institucionalni okvir

Zakon o zaštiti potrošača

Prvi zakon koji reguliše zaštitu potrošača u Srbiji, po uzoru na evropsko zakonodavstvo, usvojen je u 2010. godini. Ovim zakonom načinjeni su prvi koraci u pravcu pravne harmonizacije sa *acquis communautaire* u ovoj oblasti, ali i obaveza prethodno sprovedenih po Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Osnovni tekst nacрта zakona proizvod je projekta tehničke pomoći EU⁴⁵. Ovim tekstom učinjen je značajan napor u pokušaju da se ugradi kompletna relevantna legislativa o zaštiti potrošača EU u pravni okvir Srbije. Stoga, zakon sadrži odredbe preko kojih je u pravni sistem Srbije uneto čak 15 direktiva koje se odnose na zaštitu potrošača koje su u to vreme bile na snazi u EU.

Do problema u primeni zakona došlo je zbog teškoća u razumevanju i tumačenju standarda u kontekstu propisa i pravnog sistema u celini. Drugi problem se odnosi na primenu propisa od strane nadležnih organa, u okviru postojećeg institucionalnog konteksta. Upravo u delu koji se odnosi na institucionalne kapacitete i proceduralne mehanizme za sprovođenje novousvojenih pravila istaknuti su problemi u primeni zakona u prvi plan.

Prvo, zakon stavlja fokus pravne zaštite u kontekst građanskog prava, tj. njenom ostvarivanju u parničnom postupku (građanski pristup)⁴⁶. Ovaj pristup je izazvao nedostatak adekvatne i efektivne prakse u pogledu zaštite potrošača, pre svega imajući u vidu postojeće probleme u srpskom pravosuđu, ali i zbog odustajanja od prethodnog modela, koji se uglavnom zasniva na sankcijama izrečenim u postupku inspeksijskog nadzora i prekršajnih kazni. Imajući u vidu gore navedene nedostatke, kao i potrebu da se ostvari usklađivanje sa novousvojenim potrošačkim direktivama i dalje poboljšanje

45 "Jačanje zaštite potrošača u Srbiji – ZAP" IPA Projekt (2008-2010)

46 Građanski pristup je karakteristika nemačkog i austrijskog potrošačkog zakonodavstva, detaljno objašnjeno u *Studiji potrošačke politike u Srbiji: ka evropskom nivou zaštite potrošača*, autor Nebojša Lazarević, Centar za evropske politike, Beograd, 2013, str. 21

sistema zaštite potrošača, uključujući i stvaranje boljih uslova za razvoj organizacija potrošača, novi zakon o zaštiti potrošača je usvojen u 2014.⁴⁷

ZZP sadrži opšta pravila potrošačkog prava, koji sistemski definišu pravni okvir u svim pitanjima važnim pitanjima za potrošače na unutrašnjem tržištu Srbije, kao i specifična pravila koje menjaju sektorski pravni režim u određenim oblastima.

Na prvom mestu, Zakon definiše pravila koja se odnose na predugovorno obaveštavanje potrošača, obavezu isticanja cena, način plaćanja, fakturisanja i dr. Ova pravila su konkretizacija jednog od osnovnih prava potrošača - prava na informisanost⁴⁸ koji ZPP konkretizuje kao pravo na pristup tačnim podacima koji su neophodni za razuman izbor između ponuđenih roba i usluga. Ove odredbe su u tesnoj vezi sa opštim zakonskim okvirom obligacionog prava⁴⁹. Međutim, one predstavljaju *lex specialis* potrošačkih pitanja ili ugovora potrošača.

S obzirom na napred navedeno, problem primene zakona od velikog je značaja. ZPP sadrži posebnu odredbu o tome, kojom pokušava da uspostavi prioritet primene pravila ovog zakona u svim pitanjima od značaja za potrošača. Ona predviđa primenu odredaba ZPP u svim odnosima između potrošača i trgovca koji su predmet ovog zakona, osim ako ne postoje posebne odredbe sa istim ciljem koje pružaju veći stepen zaštite potrošačima⁵⁰. Važ

no je napomenuti da su odredbe ZPP imperativnog karaktera i da, iako u velikoj meri regulišu ugovorni odnos između potrošača i trgovca, mogućnost promene na osnovu slobodne volje ugovornih strana vrlo je ograničena. Odredbe u potrošačkim ugovorima koje direktno ili indirektno ograničavaju prava potrošača, ništave su.⁵¹

Potrošač se definiše kao "fizičko lice koje nabavlja robu ili usluge na tržištu, a koje nisu namenjene njegovoj poslovnoj ili drugoj komercijalnoj delatnosti". Ova definicija u potpunosti je usklađena sa relevantnim odredbama Direktive 2011/83 o pravima potrošača, osim što je delimično prilagođena nacionalnim pravnim terminima⁵². Nasuprot tome, termin "trgovac" se definiše kao "fizičko ili pravno lice koje nastupa na tržištu u okviru svoje poslovne delatnosti ili u druge komercijalne svrhe, uključujući i druga lica koja deluju u njegovo ime ili za njegov račun"⁵³. Ova definicija je takođe u velikoj meri kompatibilna sa odredbama gore pomenute direktive. Međutim, osim termina trgovca, koji je opštiji i prožima veći deo predmeta ovog zakona, termin "prodavac" je posebno opisan, kao trgovac sa kojim je potrošač zaključio ugovor o prodaji ili uslugama. Postoji posebna nomenklatura u ovom slučaju u vezi sa zakonskim odredbama za zaštitu potrošača u ostvarivanju prava iz kupoprodajnog ugovora, kao i na osnovu ugovora o delu.

47 Zakon o zaštiti potrošača (Službeni glasnik RS, br. 62/2014; dalje: ZPP)

48 Čl. 2/1/3 ZPP

49 Zakon o obligacionim odnosima (dalje: ZOO)

50 Čl. 4/1 ZPP

51 Čl. 3/2 ZPP

52 Čl. 5/1/1 ZPP; Čl. 2.1.1. Direktive 2011/83: „potrošač predstavlja bilo koje fizičko lice koje, u ugovorima definisanim ovom direktivom, postupa u svrhe koje su izvan njegovog poslovanja ili komercijalne delatnosti”

53 Čl. 5/1/2 ZPP

Ovo je u cilju primene odredbe Direktive 1999/44 o određenim aspektima prodaje robe široke potrošnje i pripadajućih garancija, koja razlikuje koncept prodavca u pogledu obaveza propisanih tom Direktivom⁵⁴. U ovom trenutku važno je napomenuti da ZZP proširuje dejstvo na odredbe o ugovornoj odgovornosti prodavca na ugovore o pružanju usluga, odnosno proširuje pravni režim Direktive 1999/44 na usluge i, samim tim, komunalne usluge, koje su predmet ove studije.

Pored gore navedenih odredbi o obavezi informisanja, Zakon propisuje opšta pravila, preko odredbi o nepoštenoj poslovnoj praksi, ostvarivanje prava iz kupoprodajnog ugovora i ugovora koji sadrže nepravilne ugovorne odredbe, odgovornost za nesaobrazne proizvode kao i ostvarivanje prava iz ugovora o uslugama.

Zakon zabranjuje poslovnu praksu koja se definiše kao nepoštena. Ovo uključuje praksu u kojoj je trgovac značajno smanjuje sposobnost potrošača da postigne nivo svesti neophodan za donošenje odluka zbog čega potrošač donosi ekonomsku odluku koju inače ne bi doneo, čime se značajno ugrožava ekonomsko ponašanje potrošača. Druga grupa pojava koje se odnose na nepoštenu poslovnu praksu odnosi se na nasrtljivu poslovnu praksu koja se javlja kada trgovac, kroz uznemiravanje, prinudu (uključujući fizičku silu), narušava ili preti da naruši slobodu izbora ili ponašanja jednog prosečnog potrošača u vezi sa određenim proizvodima. Ovo takođe uključuje nedozvoljeni uticaj koji se ogleda u zloupotrebi pozicije moći u odnosu na potrošača. Ovi skupovi pravila su klasifikovani pod "sive" i "crne" liste obmanjujućeg i nasrtljivog poslovanja. Što se tiče nadzora nad primenom pravila o nepoštenoj poslovnih praksi, oni su potpuno u nadležnosti inspekcijских organa. Osim toga, važno je istaći da teret dokazivanja postojanja nepoštene poslovne prakse u određenoj situaciji pada na trgovca. Zakon je generalno znatno olakšao položaj potrošača u pogledu procesnih uslova i mogućnost ostvarivanja njihove zaštite, kako u upravnom postupku (zaštita kolektivnog interesa, inspekcijски nadzor), tako i u sudskim postupcima koji se sprovode po pravilima "potrošačkog spora".

Zakonske odredbe koje regulišu ostvarivanje prava iz kupoprodajnog ugovora su *sedes materiae* prava potrošača. Ali svakako najznačajnija su pravila o saobraznosti i garanciji.

Saobraznost je pravo potrošača da dobije robu u skladu sa ugovorom o prodaji, u odnosu na opis koji je dao trgovac, uključujući i svojstva robe široke potrošnje koje se prikazuju kao uzorak i model, koja ima svojstva za naročitu upotrebu za koju je potrošača nabavlja (a koja je poznata ili nije smela biti nepoznata trgovcu), koji ima osobine potrebne za redovnu upotrebu robe iste vrste, kao i da njen kvalitet i funkcija odgovara onome što je zajedničko za robu iste vrste i što potrošač može osnovano da očekuje, s obzirom na prirodu robe i javna obećanja trgovca o njenim svojstvima. Odgovornost trgovca zbog nedostatka saobraznosti nastaje kada isporučena roba nije saobrazna ugovoru a rizik je prešao na potrošača, bez obzira na to da li je trgovac znao za nedostatak saobraznosti, čak i ako se nesaobraznost pojavila kao posledica uzroka koji je postojao pre prelaska rizika na potrošača, kao i ako je potrošač mogao da lako primeti da roba

⁵⁴ Čl. 1.2.c Direktive 1999/44: "prodavac predstavlja bilo koje fizičko ili pravno lice koje, u ugovornom odnosu, vrši prodaju potrošaču u okviru svoje poslovne delatnosti"

nije saobrazna ugovoru, ali je trgovac tvrdio da je u skladu sa ugovorom. Odgovornost trgovcu za nesaobraznost imperativnog je karaktera i ne može se ograničiti ili isključiti, a takva ugovorna klauzula u ugovoru potrošača je ništava. Na osnovu pravila o saobraznosti i odgovornosti trgovca za nedostatak iste, osnovni zahtev potrošača za otklanjanje nesaobraznosti sastoji se od odobrenja da potrošač može zahtevati od trgovca da otkloni nesaobraznost, bez naknade, pre svega kroz popravku ili zamenu. Ako to nije moguće ili se ne izvrši u razumnom roku, ili ako se ne može izvršiti bez značajnih neugodnosti za potrošača, zbog prirode robe ili svrhe za koju je potrošača nabavlja, ili ako popravka ili zamena predstavlja nesrazmerno opterećenje za trgovca, potrošač ima pravo da bira između zahteva za umanjenje cene ili da izjavi da raskida ugovor. Trgovac odgovora za nesaobraznost u roku od dve godine od dana prelaska rizika na potrošača. Ako se nesaobraznost javi u prvih 6 meseci od dana prelaska rizika na potrošača, teret dokazivanja za ne/postojanje nesaobraznosti je na trgovcu.

Pravila o ugovornoj garanciji su posebno regulisana zakonom, pored “zakonske garancije”. Zakon propisuje sadržaj i efekte izjave o garanciji, kao svako obećanje dato u vezi sa robom, uključujući i reklamiranje. Garancija je pravno obavezujuća pod uslovima navedenim u toj izjavi. Posebno je važno da zakon ne propisuje formu izjave ili činjenicu da efekat izjave nije uslovljen formom. Međutim predviđeno je da garancija može biti izdata u pisanoj ili elektronskoj formi na zahtev potrošača. Tako data garancija mora da sadrži sve uslove pod kojima važi uključujući i obaveštenje da se njome ne dira u prava koja potrošača ostvaruje na osnovu samog zakona.

Pravila o zaštiti potrošača iz ugovora koji sadrže nepravilne ugovorne odredbe su takođe opšta pravila regulisana zakonom. Nepravilna ugovorna odredba je svaka odredba koja, protivno načelu savesnosti i poštenja, ima za posledicu značajnu nesrazmeru u pravima i obavezama ugovornih strana na štetu potrošača. Nepravilne ugovorne odredbe se određuju naspram zakonom propisanih kriterijuma i neke se smatraju nepravilnim bez obzira na okolnosti pojedinačnog slučaja, dok se za neke odredbe samo pretpostavlja da su nepravilne dok se ne dokaže suprotno.

Zakon takođe propisuje posebna pravila za nebezbedne proizvode. Roba i usluge na tržištu koje koriste ili postoji mogućnost da ih koriste potrošači, moraju da budu bezbedni, u skladu sa posebnim propisima kojima se uređuje bezbednost proizvoda. Trgovci koji stavljaju robu i usluge u promet na tržište dužni su da ispune zahteve u pogledu bezbednosti tih proizvoda, definisane posebnim propisima.

Pravila o zaštiti potrošača u vezi sa ostvarivanjem njihovih prava na osnovu ugovora o uslugama, posebno regulišu situacije kada je usluga izvršena, poveravanje usluga trećem licu, cene kao i uslove za prestanak ugovora o uslugama. Pored toga, postoje i posebni uslovi koji se odnose na materijale za proizvodnju robe koje je predao potrošač, a na osnovu ugovora o pružanju usluga. Odgovornost za nesaobraznost usluge je prilagođena odgovornosti za nesaobraznost robe ugovoru, s razlikom što se u slučaju usluge potrošaču ostavlja mogućnost da zahteva izvršenje usluge koja je saobrazna ugovorenoj, a zatim, u drugom koraku, smanjenje cene ili raskid ugovora. Na kraju, pravila o ugovoru o prodaji shodno se primenjuju na ugovore o usluzi.

Osnovni instrument za zaštitu prava potrošača je reklamacija. To je instrument opšteg karaktera, koji važi za sve potrošačke probleme, koji ima svoje posebne oblike i postupke. Potrošač može da izjavi reklamaciju prodavcu radi ostvarivanja svojih prava na saobrazan proizvod i uslugu, kao i zbog pogrešno obračunate cene i drugih nedostataka. Prodavac je dužan da na prodajnom mestu vidno istakne obaveštenje o načinu i mestu prijema reklamacija, kao i da obezbedi prisustvo lica ovlašćenog za prijem reklamacija u toku radnog vremena. Potrošač može da izjavi reklamaciju usmeno na prodajnom mestu gde je roba kupljena, odnosno drugom mestu koje je određeno za prijem reklamacija, telefonom, pisanim putem, elektronskim putem, odnosno na trajnom nosaču zapisa, uz dostavu računa na uvid ili drugog dokaza o kupovini (kopija računa, slip i sl.) Prodavac je dužan da vodi evidenciju primljenih reklamacija i da je čuva najmanje dve godine od dana podnošenja reklamacija potrošača. Prodavac je dužan da potrošaču izda pisanu potvrdu ili elektronskim putem potvrdi prijem reklamacije, odnosno saopšti broj pod kojim je zavedena njegova reklamacija u evidenciji primljenih reklamacija. Evidencija o primljenim reklamacijama vodi se u obliku ukoričene knjige ili u elektronskom obliku i sadrži naročito podatke o podnosiocu i datumu prijema reklamacije, podatke o robi, kratkom opisu nesaobraznosti i zahtevu iz reklamacije, datumu izdavanja potvrde o prijemu reklamacije, odluci o odgovoru potrošaču, datumu dostavljanja te odluke, ugovorenom primerenom roku za rešavanje na koji se saglasio potrošač, načinu i datumu rešavanja reklamacije, kao i informacije o produžavanju roka za rešavanje reklamacije. Prodavac je dužan da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 8 dana od dana prijema reklamacije, pisanim ili elektronskim putem odgovori potrošaču na izjavljenu reklamaciju. Odgovor prodavca na reklamaciju potrošača mora da sadrži odluku da li prihvata reklamaciju, izjašnjenje o zahtevu potrošača i konkretan predlog i rok za rešavanje reklamacije. Rok ne može da bude duži od 15 dana, odnosno 30 dana za tehničku robu i nameštaj, od dana podnošenja reklamacije. Prodavac je dužan da postupi u skladu sa odlukom, predlogom i rokom za rešavanje reklamacije, ukoliko je dobio prethodnu saglasnost potrošača. Ukoliko prodavac iz objektivnih razloga nije u mogućnosti da udovolji zahtevu potrošača u roku koji je dogovoren, dužan je da o produžavanju roka za rešavanje reklamacije obavesti potrošača i navede rok u kome će je rešiti, kao i da dobije njegovu saglasnost, što je u obavezi da evidentira u evidenciji primljenih reklamacija. Produžavanje roka za rešavanje reklamacija moguće je samo jednom. Nemogućnost potrošača da dostavi prodavcu ambalažu robe ne može biti uslov za rešavanje reklamacije niti razlog za odbijanje otklanjanja nesaobraznosti.

Pored gore opisanih opštih pravila potrošačkog prava koje se horizontalno primjenjuju putem svih sektorskih oblasti koje uključuju pitanja potrošača, ZZP takođe propisuje pravila koja se odnose na određene oblasti i koja u ovom slučaju imaju vertikalnu uticaj, kao i ona koji su vezuju za način na koji je ugovor zaključen. Drugi set pravila se odnosi na ostvarivanje prava iz ugovora na daljinu i ugovora zaključenih van poslovnih prostorija. U smislu posebnih sektorskih pravila, ZZP sadrži odredbe u oblasti usluga od opšteg ekonomskog interesa, kao i ugovor o turističkom putovanju i tajmšeringu. Imajući u vidu osnovni tematski okvir ove studije, posebna pažnja će biti posvećena odredbama o uslugama od opšteg ekonomskog interesa.

Odredbe ZZP o posebnim pravilima za zaštitu potrošača u uslugama od opšteg ekonomskog interesa rezultat su prenošenja relevantnih odredbi Direktive 2002/22/EC o univerzalnom servisu, Direktive 2009/72/EC o električnoj energiji i Direktive 2009/73/EC o prirodnom gasu.

Usluga od opšteg ekonomskog interesa je usluga čiji kvalitet, uslove pružanja, odnosno cenu uređuje ili kontroliše državni organ ili drugi imaoci javnog ovlašćenja, naročito, zbog velike vrednosti početnih ulaganja, ograničenosti resursa neophodnih za njeno pružanje, održivog razvoja, društvene solidarnosti i potrebe za ujednačenim regionalnim razvojem, a u cilju zadovoljenja opšteg društvenog interesa. Tu naročito spadaju elektronske komunikacione usluge, distribucija i javno snabdevanje električnom energijom, distribucija i snabdevanje gasom, distribucija i snabdevanje toplotnom energijom, snabdevanje pijaćom vodom, odvodnjavanje i prečišćavanje atmosferskih i otpadnih voda, prevoz putnika u javnom prevozu, poštanske usluge, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, upravljanje i održavanje groblja, pogrebne usluge, održavanje čistoće na površinama javne namene, održavanje javnih zelenih površina i obavljanje dimničarskih poslova.⁵⁵

Potrošač ima pravo na uredno i neprekidno snabdevanje uslugama od opšteg ekonomskog interesa odgovarajućeg kvaliteta po pravičnoj ceni, u skladu sa posebnim propisima.

Posebna pravila u vezi sa opštim pravilima za zaštitu potrošača u ovoj oblasti uključuju posebnu, dodatnu obavezu da pružalac usluga obavesti potrošača, između ostalog, o pravu na uslugu od opšteg ekonomskog interesa određenog kvaliteta, po pristupačnim cenama, specijalnim ponudama i popustima sa jasno istaknutim uslovima za njihovu realizaciju, kriterijumima za dobijanje statusa i posebne pogodnosti namenjenih ugroženim potrošačima i načine za njihovo ostvarivanje. Takođe i o iznosu tarife koja pokriva naknadu za priključenje na mrežu, vrste naknada, kao i način na koji potrošači mogu dobiti informacije o postojećim tarifama i cenama za održavanje, pravo i mogućnosti potrošača za promenu pružaoca usluga od opšteg ekonomskog interesa bez dodatnih troškova, kao i načine za ostvarivanje prava na raskid ugovora bez naknade ako usluga nije u skladu sa ugovorenim kvalitetom. Pored toga, u okviru dodatne obaveze prethodnog informisanja, trgovac je dužan da obavesti potrošača o promeni cene najmanje 30 dana pre početka primene nove tarife, kao i da javno i unapred obavesti potrošača u okviru istog perioda o promenama u pogledu metodologije formiranja cena i opštim uslovima ugovora.

Zakon propisuje da potrošač ima pravo da raskine ugovor o pružanju usluga od opšteg ekonomskog interesa ako nije saglasan sa promenom cene, odnosno tarife i izmenom opštih uslova ugovora navedenim u obaveštenju trgovca, kao i u pogledu kvaliteta pruženih usluga. Potrošač je dužan da uplati iznos za usluge koje su mu pružene do raskida ugovora.

Trgovac je dužan da omogućiti potrošaču zaključivanje ugovora sa drugim trgovcem koji pruža usluge od opšteg ekonomskog interesa iste vrste bez plaćanja naknade i dodatnih troškova. Rok u kome je trgovac dužan da omogućiti potrošaču zaključivanje ugovora sa novim trgovcem ne može biti duži od mesec dana od dana obaveštavanja trgovca o toj nameri, osim ako posebnim zakonom nije nešto drugo propisano. Ako je

55 Čl. 5/1/24 ZZP

ugovor o pružanju usluga od opšteg ekonomskog interesa zaključen na određeni rok, datum isteka roka mora biti naznačen na svakom računu.

Trgovac je dužan da račune za pružene usluge od opšteg ekonomskog interesa dostavlja bez kašnjenja i u rokovima koji omogućavaju da potrošač prati ostvarenu potrošnju i zaduženje za obračunski period od najviše mesec dana.

Zakon takođe propisuje da je trgovac dužan da u računu za pružene usluge od opšteg ekonomskog interesa navede elemente koji potrošaču omogućavaju da proverava i prati iznos svog zaduženja i ostvaruje uvid u tekuću potrošnju radi provere ukupne potrošnje prema pruženom kvalitetu usluge. Trgovac je dužan da potrošaču bez naknade na njegov zahtev dostavi detaljnu specifikaciju računa. Kada potrošač kasni sa plaćanjem, obračunate naknade za zakasnela plaćanja moraju biti u skladu sa troškovima i trgovac ne sme obračunavati kamatnu stopu na zaostali dug suprotno prinudnim propisima, a naročito zakonu koji uređuje visinu stope zatezne kamate. Zakon predviđa da usluga čitanja mernih uređaja u cilju izdavanja računa mora biti besplatna. Usluge koje su besplatne za korisnika treba da budu označene na računu kako bi potrošači bili upoznati sa njihovim postojanjem uz navođenje da su besplatne.

S obzirom da je većina usluga koje spadaju u obim usluga od opšteg ekonomskog interesa, uključujući i distributivne mreže, zakon predviđa posebna pravila o isključenju sa mreže, odnosno zaštitu od obustave pružanja usluga. Trgovac može da obustavi pružanje usluga od opšteg ekonomskog interesa (privremeno isključenje) ako potrošač ne plati dugove za pružene usluge u roku od dva meseca od datuma dospeća. U ovom slučaju, trgovac će, pre suspenzije, da upozori potrošača na obaveze po ugovoru i da ga pozove da plati dug u roku koji ne može biti kraći od 30 dana od dana dostavljanja obaveštenja o dugu. Međutim, ako potrošač osporava postojanje ili iznos obaveza po tom osnovu i nastavi da plaća nove račune, trgovac ne može isključiti potrošača iz distributivne mreže i obustaviti pružanje usluga od opšteg ekonomskog interesa do okončanja sudskog postupka čiji je predmet osporeno dugovanje. Važno je napomenuti da je za usluge koje se odnose na snabdevanje električnom energijom, toplotnom energijom (daljinsko grejanje), gasom, vodom za piće i dimničarske usluge, kada su predviđene za potrebe domaćinstva (kategoriju koja odgovara statusu potrošača u svetlu pravila o zaštiti potrošača) predviđen jednogodišnji rok zastarelosti.⁵⁶

U ovoj oblasti poseban značaj se odnosi na uvođenje kategorije ugroženih potrošača. Ugroženi potrošač je potrošač koji zbog svog ekonomskog ili društvenog položaja, uslova života, posebnih potreba ili drugih teških ličnih prilika pribavlja robu ili koristi uslugu pod naročito otežanim uslovima ili je u tome onemogućen. Vlada bliže uređuje kriterijume za definisanje ugroženih potrošača i specifične uslove za obezbeđivanje usluga od opšteg ekonomskog interesa ugroženim potrošačima u pojedinim oblastima usluga od opšteg ekonomskog interesa, na predlog ministra nadležnog za odgovarajuću oblast. Programima u pojedinim oblastima pružanja usluga od opšteg ekonomskog interesa utvrđuju se mere i instrumenti namenjeni obezbeđivanju efektivne zaštite ugroženih

⁵⁶ Čl. 378/1/1 ZOO

potrošača, naročito u pogledu pristupa, dostupnosti, isključenja sa distributivne mreže ili uskraćivanja pružanja usluga, načinu određivanja cene, informisanja, savetovanja i pomoći potrošačima u rešavanju potrošačkih problema. Vlada, na predlog ministra nadležnog za odgovarajuću oblast, donosi program zaštite ugroženih potrošača u pojedinim oblastima usluga od opšteg ekonomskog interesa.

Konačno, postoji poseban način propisan za prijem žalbi potrošača koji se odnose na usluge od opšteg ekonomskog interesa. Pored navedenih uslova, trgovci koji pružaju usluge od opšteg ekonomskog interesa dužni su da obezbede postojanje i nesmetano funkcionisanje besplatnih telefonskih linija radi omogućavanja potrošačima da lako kontaktiraju trgovca u vezi sa pitanjima i problemima priključivanja na distributivnu mrežu, kao i kvalitetom i korišćenjem usluga od opšteg ekonomskog interesa. Trgovci koji pružaju usluge od opšteg ekonomskog interesa dužni su da formiraju komisije za rešavanje reklamacija potrošača u čijem sastavu moraju da budu i predstavnici evidentiranih udruženja i saveza udruženja potrošača.

Opštinsko i relevantno sektorsko zakonodavstvo

Osnovni pravni okvir koji reguliše obavljanje komunalnih usluga u pogledu sadržaja je Zakon o komunalnim delatnostima⁵⁷. Komunalne delatnosti u smislu ovog zakona su delatnosti pružanja komunalnih usluga od značaja za ostvarenje životnih potreba fizičkih i pravnih lica kod kojih je jedinica lokalne samouprave dužna da stvori uslove za obezbeđenje odgovarajućeg kvaliteta, obima, dostupnosti i kontinuiteta, kao i nadzor nad njihovim vršenjem.

Komunalne delatnosti su delatnosti od opšteg interesa. Komunalne delatnosti su, prema zakonu:

1. snabdevanje vodom za piće;
2. prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda;
3. proizvodnja i distribucija toplotne energije;
4. upravljanje komunalnim otpadom;
5. gradski i prigradski prevoz putnika;
6. upravljanje grobljima i pogrebne usluge;
7. upravljanje javnim parkiralištima;
8. obezbeđivanje javnog osvetljenja;
9. upravljanje pijacama;
10. održavanje ulica i puteva;
11. održavanje čistoće na površinama javne namene;
12. održavanje javnih zelenih površina;
13. dimničarske usluge;
14. delatnost zoohigijene.

⁵⁷ Službeni glasnik RS, br. 88/2011

U odnosu na gore navedeni spisak, važno je napomenuti da ovaj zakon, povezuje status usluga od opšteg ekonomskog interesa u smislu propisa o zaštiti potrošača (samo) do snabdevanja pijaćom vodom, kanalizacijom, centralnim grejanjem i upravljanje otpadom. Jedinica lokalne samouprave, u skladu sa ovim zakonom, obezbeđuje organizacione, materijalne i druge uslove za izgradnju, održavanje i funkcionisanje komunalnih objekata i za tehničko – tehnološko jedinstvo sistema, i uređuje i obezbeđuje obavljanje komunalnih delatnosti i njihov razvoj.

Subjekti koji su u stanju da vrše komunalne delatnosti su javna preduzeća, koja su za tu svrhu formirana od strane lokalne samouprave, kao i preduzeća, preduzetnici ili bilo koji drugi privredni subjekt kome su povereni poslovi komunalnih delatnosti u skladu sa principima konkurencije, ekonomičnosti, efikasnosti i zaštite životne sredine. Iako prema svim ključnim pitanjima uređenja organizacije, uslovima i aspektima implementacije, komunalne usluga spadaju u nadležnosti lokalne samouprave, Vlada ima ovlašćenje da propiše kriterijume za pružanje komunalnih usluga koje se odnose na minimalne mere u pogledu prostora i stanovništva za koje se pružaju, učestalosti i sadržaja pružanja komunalne usluge i pokazatelje kvaliteta i efikasnosti pružanja usluga.

Sektorski propisi

Polazeći od opštinskih usluga koje su predmet ove studije: vodovoda i kanalizacije, centralnog grejanja, sakupljanja otpada i javnog parkinga, treba napomenuti da su određena pitanja od značaja za ove usluge predmet sektorskog zakonodavstva. Stoga, usluge centralnog grejanja podležu Zakonu o energetici⁵⁸, kojim se uređuju uslovi proizvodnje, distribucije i transporta toplotne energije. Propisana je i odgovornost isporučioaca toplotne energije za obezbeđivanje dovoljne količine energije potrebne za snabdevanje krajnjih korisnika, kao i obaveza da prikupi podatke o količini isporučene toplotne energije krajnjim kupcima, i druge relevantne podatke za izradu obračuna isporučene toplotne energije.

Tarife za usluge centralnog grejanja se samostalno formiraju od strane dobavljača, na osnovu metodologije za obračun koji se utvrđuje aktom Vlade. Međutim, ta metodologija predviđa i uređuje elemente za obračun i način utvrđivanja maksimalnog iznosa prihoda za dobavljača, za izračunavanje i metod izračunavanja cena za pristup sistemu za distribuciju toplote, kriterijume i pravila za raspodelu dela prihoda, kategorizacije finalnih grupa kupaca, kao i tarifnih elemenata, tarife i metode njihovih računanja u svrhu uspostavljanja cena toplotne energije dostavljene krajnjim korisnicima.⁵⁹

U svetlu zaštite potrošača, odredbe Zakona o energetici vezane za energetske ugožene potrošače od velikog su značaja, a takođe se odnose na kategoriju ugroženih potrošača. S obzirom na kontekst pružanje usluga daljinskog grejanja, zakonom je predviđena

⁵⁸ Službeni glasnik RS, br. 145/14

⁵⁹ Uredba o utvrđivanju metodologije za određivanje cene snabdevanja krajnjeg kupca toplotnom energijom (Službeni glasnik RS, br. 63/2015)

mogućnost određivanja kategorije ugoženih potrošača, pod uslovima i na način propisan mehanizmima za određivanje ove kategorije: aktom vlade, posebnim zakonom i odlukom jedinice lokalne samouprave.

Opštinske usluge, kao što su snabdevanje pijaćom vodom i odvođenje otpadnih voda spadaju u sektor specifičnog pravnog režima Zakona o vodama⁶⁰ koji sistematski reguliše integrisano upravljanje vodama, upravljanje vodnim objektima i vodnim zemljištem, kao i ostale aktivnosti u vezi sa vodama. Ovim propisom utvrđuju se uslovi za rad javnih vodovoda i kanalizacije, uključujući i zahtev za licenciranje. Licence za snabdevanje pijaćom vodom putem javnog vodovoda, kao i prikupljanje, odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda kroz javnu kanalizaciju mogu se dobiti za subjekt koji ispunjava uslove u pogledu tehničke opremljenosti i organizacione i kadrovske kvalifikacije. Licence izdaju nadležna ministarstva za period od pet godina.

Upravljanje otpadom, kao komunalna usluga, regulisano je sektorskim Zakonom o upravljanju otpadom⁶¹. Komunalni otpad se definiše kao otpad iz domaćinstava (kućni otpad), kao i drugi otpad koji je, zbog svoje prirode ili sastava, sličan otpadu iz domaćinstva. Lokalna samouprava je nadležna i odgovorna za regulisanje, pružanje, organizovanje i sprovođenje upravljanja komunalnim otpadom na svojoj teritoriji. Međutim, obaveza odlaganja otpada u kontejnere ili bilo koji drugi način propisan od strane lokalnih vlasti, takođe je propisan za domaćinstva, kao i tretiranje opasnog otpada. Na osnovu ovog zakona, jedinice lokalne samouprave izrađuju lokalne planove upravljanja otpadom sa rokom važenja od 10 godina.

Javni parking, tj. status parkinga i parking mesto, uslovi za parkiranje vozila predmeti su odredbi kojima se reguliše saobraćaj, a to je Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima⁶² i Zakon o javnim putevima⁶³. Zakonom o bezbednosti saobraćaja na putevima, kao i podzakonskim aktima donetim na osnovu ovog zakona, između ostalog, na detaljan način se uređuju uslovi za uklanjanje nepropisno zaustavljenih i parkiranih vozila.

Propisi lokalne samouprave

S obzirom da je organizacija i regulisanje komunalnih usluga u nadležnosti lokalne samouprave ova nadležnost se na normativnom nivou sprovodi kroz opštinske propise u ovoj oblasti. Kako je ova oblast decentralizovana, postoje izvesne razlike u obimu, sadržaju i načinu regulisanja određenih komunalnih delatnosti u različitim JKP.

Organizacija i način obavljanja komunalnih delatnosti podležu statutima JKP, dela komunalnog reda i uređenja grada, nadležnošću komunalne policije, a zatim posebnim aktima o uslovima za isporuku toplotne energije, uslovima i načinu isporuke

60 Zakon o vodama (Službeni glasnik RS, br. 30/10, 93/12)

61 Zakon o upravljanju otpadom (Službeni glasnik RS, br. 36/2009, 88/2010)

62 Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima (Službeni glasnik RS, br: 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 – Odluka Ustavnog suda, 55/2014, 96/2015 – dr. zakon i 9/2016 – Odluka Ustavnog suda)

63 Zakon o javnim putevima (Službeni glasnik RS, br. 101/2005, 123/2007, 101/2011, 93/2012, 104/2013)

vode i uklanjanja vode, održavanje čistoće, odluke o javnim parkiralištima, kao i pojedinačnih akata o osnivanju javnih komunalnih preduzeća za upravljanje ovim komunalnim delatnostima.

Nacionalno institucionalno okruženje

Na institucionalnom nivou ZZP definiše okvir u kojem postoji niz organa i tela sa posebnom ulogom u sprovođenju propisanih pravila zaštite potrošača. Narodna skupština, Vlada, resorno ministarstvo, Nacionalni savet za zaštitu potrošača, druga ministarstva i regulatorna tela sa zakonskim nadležnostima u oblasti zaštite potrošača, organi autonomne pokrajine i lokalnih samouprava, kao i potrošačke organizacije i udruženja, zakon prepoznaje kao nosioce zaštite potrošača.

Ministarstvo trgovine

Ključni nosilac aktivnosti formiranja politike zaštite potrošača, koji je odgovoran za izradu zakona u ovoj oblasti, koji predlaže i donosi strategiju za zaštitu potrošača, sprovodi druge mere i aktivnosti, prema sadašnjem zakonu koji reguliše organizaciju i nadležnosti ministarstava, jeste Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija (MTTT). Ministarstvo prati stanje u ovoj oblasti u okviru svog delokruga, kao i u skladu sa odgovornostima drugih organa i preduzima, predlaže ili inicira donošenje propisa, preduzimanje mera ili pokretanje i vođenje postupka. Među pitanjima iz svoje nadležnosti u ovoj oblasti ističu se sledeća: politika zaštite potrošača, vođenje postupka i odluke o merama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača, podrška razvoju i radu organizacija potrošača, saradnja sa lokalnim vlastima na jačanju zaštite potrošača na lokalnom nivou, upravljanje i nadzor nad nacionalnim registrom potrošačkih prigovora i dr. Inspekcijski nadzor nad sprovođenjem zakona, sa odgovarajućim ovlašćenjima da odredi propisane mere kao i pokretanje sudskih postupaka, pripada tržišnoj i turističkoj inspekciji u okviru MTTT.

Sektor za zaštitu potrošača

U resornom ministarstvu, postoji poseban sektor organizovan kao unutrašnja organizaciona jedinica najvišeg ranga, kojim rukovodi pomoćnik ministra, radi obavljanja stručnih i administrativnih poslova u ovoj oblasti. Ovo odeljenje bi trebalo da obezbedi osnovne tehničke i organizacione mogućnosti za ostvarivanje nadležnosti ministarstva, kako na nivou razvoja politike, praćenja situacije na terenu tako i za izradu regulatornih, organizacionih, tehničkih i drugih mera i predloga, izradu tehničke osnove za stvaranje zakonodavstva u ovoj oblasti, posebno u vezi sa usklađivanjem nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU. U nadležnosti ove organizacione jedinice je i sprovođenje operativnih aktivnosti koje se odnose na evidenciju organizacija potrošača, sprovođenje godišnjeg konkursa koji treba da podrži rad regionalnih savetovaništa za zaštitu potrošača,

obavljanje tehničkih poslova za Nacionalni savet za zaštitu potrošača, vođenje postupka kolektivne zaštite, upravljanje i praćenje nacionalnog registra žalbi potrošača.

Tržišna inspekcija

Tržišna inspekcija ima centralnu ulogu u nadzoru nad tržištem i široku nadležnost koja se proteže kroz izuzetno veliki broj propisa⁶⁴. Osnovna funkcija inspekcije je primena zakona i drugih propisa neposrednim uvidom i nadzorom nad poslovanjem privrednih subjekata, a zavisno od rezultata nadzora i izricanje mera u skladu sa zakonom⁶⁵. Dakle, cilj inspekcijskog nadzora jeste zaštita javnog interesa i primena obavezujućih propisa, a ne zaštita individualnih ili grupnih interesa određenih kategorija lica, uključujući i potrošače. Međutim, ovlašćenja tržišne inspekcije predviđena krovnim zakonima kao što su Zakon o trgovini i Zakon o tržišnom nadzoru, ali i direktno Zakon o zaštiti potrošača, su takve da njihova implementacija poboljšava uslove za zaštitu potrošača, na opšti način, generalnom ili specijalnom prevencijom.

Nacionalni savet za zaštitu potrošača

ZZP predviđa formiranje tela sastavljenog od predstavnika resornih ministarstava, nekoliko drugih ministarstava koja su relevantna za ovu oblast (ministarstva nadležna za bezbednost hrane, javnog zdravlja, energetike, pravde, finansija), kao i ostalih državnih organa i nosioca javnih ovlašćenja, zatim evidentiranih potrošačkih organizacija, privrednih i profesionalnih komora i drugih učesnika na tržištu, kao i nezavisnih eksperata iz oblasti zaštite potrošača. Jednu trećinu od ukupnog broja članova Nacionalnog saveta čine predstavnici organizacija potrošača. Nacionalni savet za zaštitu potrošača, prema ZZP, dobija širok spektar aktivnosti na nivou razmatranja politike zaštite potrošača i predlaganja mera i aktivnosti za promociju navedene politike. Međutim, iako je zakonom definisan kao platforma za realizaciju i koordinaciju u oblasti javne politike zaštite potrošača, Nacionalni savet je formiran sa statusom privremenog radnog tela Vlade, bez direktnih ovlašćenja i u potpunosti zavisi od kapaciteta i rada sektora za zaštitu potrošača resornog ministarstva, koje obavlja stručne i administrativne poslove za potrebe saveta.

Organizacije za zaštitu potrošača

Prve specijalizovane organizacije potrošača u Srbiji pojavljuju se početkom 2000-ih. ZZP iz 2002. godine prepoznaje ulogu i značaj ovih organizacija, ali ne predviđa neki

64 Nadležnost tržišne inspekcije propisanih u 88 zakona i 25 podzakonskih akata; "Analiza inspekcije u RS", USAID/NALED, sept. 2014

65 Na osnovu odredaba Zakona o državnoj upravi (Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010 and 99/2014) i Zakona o inspekcijskom nadzoru (Službeni glasnik RS, br. 36/2015) transponovana je ova definicija u skladu sa Zakonom o državnoj upravi, ali je postavljen novi cilj – preduzimanje preventivnih mera ili otklanjanje štetnih posledica kojima se štite prava i interesi uključenih strana

poseban pravni režim ili status organizacija potrošača. ZZP iz 2010. predstavlja značajan iskorak ka stvaranju uslova za jačanje organizacija potrošača. Ovaj zakon prvi put prepoznaje NVO koje su specijalizovane u oblasti zaštite potrošača i propisuje dodatne uslove za njihovo delovanje. Istovremeno je definisan sistem subvencija za rad ovih organizacija. To je bila polazna tačka za izgradnju institucionalnog okvira koji bi trebalo da značajno i poboljša položaj potrošača i zaštitu njihovih prava. ZZP iz 2014. godine nastavlja da prati isti concept uz određene modifikacije.

Sudstvo

Sudska zaštita potrošača ostvaruje se pred sudovima opšte nadležnosti, u skladu sa pravilima parničnog postupka. U cilju postizanja boljeg pristupa pravdi u potrošačkim sporovima i pravilnog ostvarivanja sudske zaštite, nakon usvajanja ZZP u 2010. godini, na inicijativu resornih ministarstava u procesu usvajanja novog Zakona o parničnom postupku u 2011. godini, uveden je potrošački spor kao poseban oblik spora u parničnom postupku, čiji je cilj postizanje efikasnosti u ovim slučajevima. Na osnovu već utvrđenih pravila postupka, aktuelni ZZP uveo je novinu koja se sastoji u oslobađanju od sudskih taksi za tužbe u ovom sporu, ako vrednost spora ne prelazi iznos od 500.000 dinara. Na taj način stvoreni su uslovi da se potrošači motivišu da pokreću postupke pred sudom s ciljem zaštite svojih prava. Međutim, treba primetiti da su ovi slučajevi i dalje veoma retki u sudskoj praksi.

Tela za vansudsko rešavanje potrošačkih sporova

ZZP uređuje i postupak za alternativno rešavanja sporova, a nedavno je usvojen podzakonski akt koji se posebno bavi uslovima za rad tela za vansudsko rešavanje potrošačkih sporova⁶⁶. Osim toga, postoji sektorska legislativa za posredovanje koja obezbeđuje opšte uslove za pružanje ove vrste pravne pomoći u svim građanskim parnicama⁶⁷. Međutim, treba istaći da do sada nije zabeležena bitna praksa u ovoj oblasti i da vansudsko rešavanje sporova praktično i nije zaživelo.

Lokalna samouprava i opštinske komunalne usluge

Pružanje komunalnih usluga i briga o komunalnom redu predstavlja jednu od osnovnih funkcija lokalne samouprave. Osnovni pravni okvir za funkcionisanje lokalne samouprave u Srbiji je Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o teritorijalnoj organizaciji, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Zakon o lokalnim izborima, Zakon o glavnom gradu, kao i neki sektorski zakoni u vezi sa aktivnostima koje spadaju u nadležnosti

⁶⁶ Pravilnik o radu tela za vansudsko rešavanje potrošačkih sporova (Službeni glasnik RS, br. 74/15)

⁶⁷ Zakon o medijaciji (Službeni glasnik RS, br. 18/2005)

lokalne samouprave. Zakon o lokalnoj samoupravi razrađuje ustavne odredbe o pravnom statusu, organizaciji i nadležnosti opština i gradova. Ovaj Zakon propisuje oblike lokalne samouprave, kriterijume za njihovo osnivanje, nadležnosti, organe, nadzor nad njihovim aktima i radu, zaštitu lokalne samouprave i ostala pitanja. Oblici lokalne samouprave su opštine, gradovi i grad Beograd, a njihova teritorija je regulisana Zakonom o teritorijalnoj organizaciji. Najviši pravni akt lokalnih samouprava su statuti; postoji regulatorna autonomija u oblastima iz svoje prevashodne nadležnosti, a ta područja su regulisana propisima u formi odluke, u skladu sa svojim pravima i obavezama utvrđenim Ustavom, zakonom, drugim propisa i statutom. U cilju ostvarivanja svojih prava i dužnosti, kao i zadovoljenja potreba lokalne zajednice, lokalna samouprava osniva preduzeća (uključujući i javno-komunalna preduzeća), ustanove i druge organizacije koje vrše javne usluge.

Na organizacionom nivou lokalne vlasti su lokalna skupština, kao nosilac regulatorne funkcije, predsednik opštine (gradonačelnik) i opštinsko (gradsko) veće, kao izvršni organ vlasti. Skupštinu opštine (grada) čine odbornici izabrani na neposrednim izborima, a predsednik i sastav veća, određuje skupština opštine (grada). U skladu sa navedenim, to je organizacioni model sa značajnom (ali ograničenom) ulogom predsednika (gradonačelnika), ali to nije dosledno sprovedeno, imajući u vidu da njegov izbor nije direktan⁶⁸. Unutrašnja organizacija lokalne samouprave, uključujući i pitanje da li treba uspostaviti integrisani model ili odeljenja lokalne administracije u okviru je nadležnosti i autonomije svake opštine ili grada i reguliše se statutom i odlukama. Prihod lokalne samouprave, u skladu sa zakonom podeljen je na direktna i preneti sredstva. Nadležni organi lokalne samouprave u svojim odlukama mogu uticati samo na direktne prihode (uključujući lokalne takse, naknade za građevinsko zemljište, naknade za zaštitu životne sredine, poreza na imovinu itd). Ovo se odnosi na budžetske prihode, gde nisu uključene naknade za javne usluge. Međutim, naknade ili cene komunalnih usluga su predmet posebnih tarifa, a ovi prihodi pripadaju pružaocima ovih usluga. Prema Zakonu o teritorijalnoj organizaciji⁶⁹, u Srbiji postoji 150 opština, 23 grada i glavni grad, Beograd. Zakon o glavnom gradu uređuje organizaciju i nadležnost grada Beograda, uključujući posebne odgovornost, pored onih koje pripadaju gradovima generalno.

U okviru lokalne uprave obično se organizuju posebni organi za komunalne usluge (sekretarijat ili odeljenja) koji su zaduženi za poslove koji se odnose na pripremu propisa u ovoj oblasti, na stvaranje tehničkih i drugih uslova za pružanje komunalnih usluga i njihov razvoj i vršenje nadzora nad obavljanjem ovih aktivnosti. Inspekcijski nadzor u oblasti komunalnih delatnosti obavlja komunalna inspekcija, koja je deo lokalne administracije, dok je komunalni red pod nadzorom komunalne policije.

ZZP propisuje značajan obim aktivnosti koje spadaju u nadležnosti lokalne samouprave, kao što je pružanje podrške aktivnostima udruženja potrošača u pogledu pružanja

68 U periodu između usvajanja prvog Zakona o lokalnoj samoupravi (2002) i prethodnog iz 2007. sprovodili su se neposredni izbori za predsednika opštine/gradonačelnika

69 Zakon o teritorijalnoj organizaciji (Službeni glasnik RS, br. 129/2007 i 18/2016)

finansijskih sredstava, odgovarajućih prostorija i drugih potrebnih uslova za rad, u skladu sa propisima o finansiranju programa od javnog interesa koje sprovode udruženja, kao i podsticanje i podržavanje aktivnosti na zaštiti potrošača, posebno informisanje, savetovanje i edukacija potrošača.

S druge strane, zakon o lokalnoj samoupravi ne sadrži nikakve odredbe koje se odnose na nadležnost lokalnih samouprava u ovoj oblasti. Isto se odnosi i na nedostatak propisa ili programa koji će podržati zaštitu potrošača. Izuzetno pozitivan primer u tom pogledu je grad Kragujevac, koji je doneo poseban program podrške Organizaciji potrošača Kragujevca za unapređenje zaštite potrošača u 2014. godini i nastavio tokom 2015. i 2016. Na organizacionom nivou, ne postoji evidencija o bilo kakvom uspostavljanju specijalizovanog tela, kancelarije ili drugog organizacionog oblika koji bi bili zaduženi za unapređenje zaštite potrošača na lokalnom nivou.

Podela nadležnosti za vršenje komunalnih usluga vrši se aktom o osnivanju JKP, dok je druga situacija, u praksi daleko manje uobičajena, da se nadležnosti povere sporazumom. Akt o osnivanju JKP takođe određuje sredstva koja će preduzeće koristiti u svom radu i druga imovinska ovlašćenja, imajući u vidu činjenicu da ova preduzeća raspolazu janvom imovinom. Imajući u vidu njihov pravni status, javno vlasništvo, pravni režim korišćenja sredstava za njihovo funkcionisanje i drugih specifičnih pitanja, ova preduzeća se često susreću sa operativnim problemima u svom radu. Sredstva potrebna za njihov rad, kao i ona stečena u vršenju poslova, imaju status državne imovine čiji je korisnik jedinica lokalne samouprave. U skladu s tim, sticanje i raspolaganje imovinom koja pripada JKP treba da bude odobreno od strane nadležnog organa osnivača, odnosno nadležnog organa jedinice lokalne samouprave. Odredbe Zakona o javnoj svojini se stoga mogu primeniti u vezi ovlašćenja za zakup, prebacivanja tereta (hipoteka) na nekretnine, kao i posebne uslove njenog sticanja i raspolaganja.

Pored toga, JKP karakteriše činjenica da je imenovanje direktora u nadležnosti lokalne samouprave, što u praksi znači da je direktor značajno podložan političkim uticajima. Isto važi i za pitanje odgovornosti za rad JKP, koja je u velikoj meri pod političkim nadzorom, a ne kao posledica analize poslovanja u pogledu efikasnosti i racionalnosti u korišćenju raspoloživih resursa, kvaliteta usluga i zadovoljstva potrošača.

Kada je u pitanju politika cena, i tu postoje značajna ograničenja i visok stepen političkog uticaja, s obzirom da cene komunalnih usluga reguliše ili odobrava lokalna samouprava. U praksi, postoji zajednička politika niskih cena u odnosu na stvarne troškove, uzimajući u obzir socijalni karakter ovih usluga, ali i višedecenijsko nasleđe netržišnih cena za većinu ovih usluga (posebno vodovod i kanalizacija i komunalni otpad). S druge strane, JKP poseduju prirodne monopole u oblastima u kojima deluju i koriste resurse koje je izgradila lokalna samouprava iz svog budžeta. Ova neraskidiva veza opština/gradova i JKP u oblasti infrastrukture ima više posledica koje obično usporavaju ili ometaju investicije i modernizaciju opreme i mreže. U smislu postizanja pojedinačnih interesa krajnjeg korisnika (potrošača), redovno snabdevanje, merenje stvarne potrošnje, administracija, tehničko-tehnološka modernizacija i redovno održavanje infrastrukture, pojavljuju se kao preduslov za punu implementaciju pravila o zaštiti potrošača.

Uloga organizacija za zaštitu potrošača

Organizacije potrošača (OP), u skladu sa ZZP, su nevladine organizacije i udruženja koja su osnovana u skladu sa Zakonom o udruženjima, sa osnovnim ciljem zaštite potrošača, nezavisna i samostalna, posebno u odnosu na interese trgovaca i njihovih udruženja, političke stranke i državne subjekte. Pored toga, kao uslov za ulazak u javnu evidenciju potrošača koju vodi resorno ministarstvo, predviđeno je da je zaštita potrošača njihova osnovna delatnost, da su aktivni u ovoj oblasti najmanje tri godine, da imaju odgovarajuće kadrovske i tehničke kapacitete, i da imaju odgovarajuće iskustvo, stručnost i veštine za obavljanje delatnosti u oblasti zaštite potrošača⁷⁰. Tipične aktivnosti koje organizacije potrošača treba da sprovode tiču se informisanja, obrazovanja, savetovanje i pružanja pravne pomoći potrošačima u ostvarivanju prava potrošača. U okviru pravne pomoći, OP primaju, evidentiraju i postupaju po prigovorima potrošača. Pored toga, oni sprovode nezavisne uporedne analize kvaliteta robe i usluga i objavljuju rezultate. Konačno, OP sprovode i istraživanja i studije u oblasti zaštite potrošača i objavljuju rezultate.

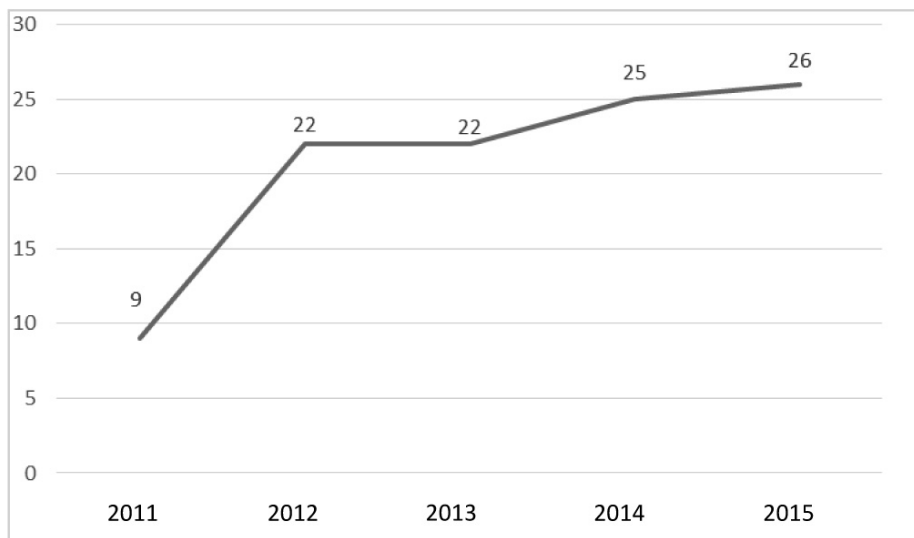
Na osnovu gore iznetog, može se zaključiti da sve registrovane organizacije potrošača imaju pravni status nevladine organizacije, koji se stiče u skladu sa zakonom i obuhvata registraciju u nacionalnom registru NVO, ali ne ispunjava svaka NVO uslove za registraciju kao potrošačka organizacija, čak i ako sadrži ime, ciljeve ili aktivnosti koje su u vezi sa zaštitom potrošača. Osim toga, ZZP predviđa sankcije za OP ako se predstavljaju ili u svom nazivu ukazuju na to da su organizacija za zaštitu potrošača, a ne ispunjavaju uslove propisane ovim zakonom. Zabuna može nastati u vezi sa NVO čije polje delovanja ima delimično veze sa zaštitom potrošača (npr. u vezi sa zaštitom određenih osetljivih grupa u oblasti zdravstvenih usluga, udruženje štediša, itd). Pomenuti pravni režim stvara prepreku za njihovo uključivanje u sistem zaštite potrošača, na način utvrđen ovim zakonom. Međutim, odredbama tih dodatnih uslova nezavisno od onih koji propisuju opšti pravni okvir za osnivanje i rad NVO, ne ograničava se pravo njihovog delovanja u odgovarajućoj oblasti, ili na drugi način narušava ustavna slobodu udruživanja.

Nakon registracije u evidenciji koju vodi Ministarstvo, NVO stiče status potrošačke organizacije, i na ovaj način, stiče posebna ovlašćenja. Najvažnije je da organizacija zastupa interese potrošača u sudskim i vansudskim postupcima, postupcima za zaštitu kolektivnih interesa potrošača u upravnom postupku (kolektivno obeštećenje), zastupanje interesa potrošača u konsultativnim organima u oblasti zaštite potrošača na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, da učestvuje u radnim grupama

⁷⁰ Pravilnik o sadržini i načinu vođenja evidenciji udruženja i saveza udruženja za zaštitu potrošača i uslovima za upis (Službeni glasnik RS, br. 21/2015)

za izradu propisa i strateških dokumenata koji regulišu prava potrošača, itd. Da bi se uspešno bavila osnovnim delatnostima registrovanim organizacijama potrošača omogućen je pristup nacionalnom registru potrošačkih prigovora, u cilju prikupljanja, evidentiranja i postupanja po prigovorima potrošača. Pored toga, OP imaju ovlašćenje da imenuju predstavnike u savetodavnim telima i komisijama za rešavanje reklamacija potrošača, a koje se osnivaju od strane JKP.

Broj evidentiranih organizacija potrošača⁷¹



Uspostavljanje sistema stabilnog i kontinuiranog finansiranja aktivnosti organizacija potrošača predstavlja najveći izazov u ovom modelu sistema zaštite potrošača koji se zasniva na ključnoj ulozi potrošačkih organizacija. Svi ciljevi, kadrovski, tehnički i funkcionalni zahtjevi uslovljeni su izvorima finansiranja. Zakon predviđa mogućnost da se ove organizacije finansiraju ili sufinansiraju iz državnog budžeta. Međutim, njima je zabranjeno da primaju novac i druge oblike imovinske koristi od lica sa kojima postoji sukob interesa, naročito od trgovaca ili trgovinskih udruženja, osim u slučajevima pružanja usluga uz naknadu (obuka i slično) u skladu sa zakonom i statutom.

Imajući to u vidu, prema trenutnom stanju stvari, verovatno najveći praktični značaj ima konkurs za evidentirane organizacije potrošača za subvencije u nacionalnom budžetu u okviru programa podrške za zaštitu potrošača, predviđen od strane resornog ministarstva. Počevši od 2011. godine, Ministarstvo trgovine sprovodi program podrške za rad regionalnih savetovališta za zaštitu potrošača. Cilj ovog programa je da se stvori mreža regionalnih savetovališta i da se poboljša zaštita potrošača kroz bolje informisanje, savetovanje i pravnu pomoć. Program se realizuje kroz poziv za

⁷¹ Izvor: Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, sept. 2015.

raspodelu sredstava za četiri regionalna centra: Grad Beograd (B), Šumadija i Zapadna Srbija (ŠZS), Južna i Istočna Srbija (JIS) i Vojvodina (V). Sredstva se dodeljuju za period od (po pravilu) 12 meseci, a sve evidentirane organizacije mogu podneti predloge projekata. Organizacija koja ostvari najviše bodova na konkursu u skladu sa uslovima propisanim zakonom i konkursnom dokumentacijom upravlja regionalnom kancelarijom za savetovanje. Program se realizuje na osnovu budžetskih sredstava i obuhvata aktivnosti koje se odnose na informisanje i edukaciju potrošača o njihovim pravima, savetovanje potrošača, pomoći u rešavanju datog prigovora i pravna pomoć. Na prvom javnom pozivu u 2011. godini, zbog ozbiljnih nesuglasica sa Ministarstvom, učestovale su samo četiri potrošačke organizacije, od kojih su tri dobile sredstva i realizovale program. U narednim godinama interes je rastao uporedo sa brojem registrovanih organizacija potrošača. U 2015. godini, trenutni program ima ukupnu vrednost od 15 miliona dinara, a realizuje se od strane pet organizacija koje organizuju navedene aktivnosti pomoći potrošačima u 4 regionalna centra: Beograd (dva savetovališta) – NOPS i Efektiva, ŠZS – Organizacija potrošača Kragujevac, Vojvodina – Udruženje za zaštitu potrošača Vojvodine i JIS – Forum Niš.

Upravljanje prigovorima

Važna funkcija potrošačkih organizacija odnosi se prikupljanje, evidentiranje i postupanje po prigovorima potrošača. Pod ZZP, prigovor podrazumeva “bilo kakvu žalbu ili prigovor kojim se krše prava potrošača iz ovog i drugih zakona”⁷². Ovo je veoma opšta formulacija, dok je njen pravi smisao konkretizovan kroz praksu ministarstva i organizacija potrošača. Redovan način zaštite potrošača u određenim situacijama, pre svega, podrazumeva podnošenje reklamacije trgovcu. Zakon predviđa obavezu trgovca da odgovori potrošaču na reklamaciju, a to je kritična tačka u ostvarivanju zaštite prava i interesa potrošača. Ako je odgovor nezadovoljavajući za potrošača, on ima mogućnost da se obrati organizaciji potrošača za savet i podršku, a to je upravo trenutak koji se obično beleži kao “prigovor”. Potrošači se mogu direktno obratiti organizaciji, preko njenih kontakata (lično, putem telefona, e-mail) ili putem *Call* centra Ministarstva koji preusmerava pozive ka regionalnim savetovalištima. Na osnovu sadržaja prigovora, procenjuje se osnovanost i mogućnost za preduzimanje daljih koraka. Podrška potrošačke organizacije u ovoj situaciji kreće od davanja saveta, objašnjenja ili davanje potpunije informacije o opravdanosti prigovora. Direktna podrška se često sastoji od rešavanja spora između potrošača i trgovca, kao specifičan vid posredovanja.

U okviru regionalnih savetovališta, pored navedenih aktivnosti podrške potrošačima, postoji obaveza organizacija potrošača za evidentiranje podataka o primljenim prigovorima potrošača i dostavljanja podataka MTTT u cilju da zaživi Nacionalni registar

72 Čl. 139/ 1 ZZP

potrošačkih prigovora (NRPP). Međutim, kako je potvrđeno u Ministarstvu, postoje određeni problemi uglavnom tehničke prirode, koji uzrokuju nefunkcionalnost sistema u potpunosti. Potrebno je dalje unapređenje postojećih tehničkih rešenja. Ovo je posebno važno kako bi se stvorili uslovi za sve registrovane OP za pristup sistemu, čime bi se pružile pouzdane informacije o problemima sa kojima se potrošači u Srbiji najčešće susreću i utvrdili analitički parametri za praćenje. Podaci iz NRPP nisu dovoljno slojeviti, tako da ne uključuju kategoriju određenih komunalnih usluga koje su predmet istraživanja, ili komunalnih usluga uopšte. Ovi podaci svrstani su u širu kategoriju usluga od opšteg ekonomskog interesa (koji između ostalog podrazumeva električnu energiju i gas, ali ne i telekomunikacione usluge) a na osnovu kojih se može utvrditi izvestan trend, prema kojoj ova kategorija spada među najveću učestalost žalbi potrošača.

*Broj žalbi po kategorijama*⁷³

	2014	2015
Obuća	14,73	13,96
Telekomunikacione usluge	10,31	9,43
Usluge od opšteg ekonomskog interesa	9,89	11,11
IT oprema	9,85	8,64
Mobilni telefoni	9,80	9,21

⁷³ Izvor: MTTT, period 01-2014 do 07-2015

V IDENTIFIKACIJA IZAZOVA I PREPREKA ZA ZAŠTITU POTROŠAČA U OBLASTI KOMUNALNIH USLUGA I JAČANJE ULOGE ORGANIZACIJA POTROŠAČA

U identifikaciji lokalnih samouprava koje su predmet analize ove studije, kriterijumi koji su uzeti u obzir su veličina opštine/grada, nivo razvoja, administrativni status, teritorijalna raspodela i etnički sastav stanovništva. Imajući to u vidu, Beograd je najveći grad u zemlji, Kragujevac i Novi Sad su regionalni centri (centralne Srbije i Vojvodine), kao i među najvećim gradovima, a Subotica je srednje veličine po broju stanovnika. Sve one spadaju u grupu sa standardom iznad državnog proseka, a geografski se prostiru od krajnjeg severa (Subotica) do centralne Srbije (Kragujevac). Isto tako, etnička struktura stanovništva Subotice je veoma raznovrsna.⁷⁴

Lokalne samouprave i opštinske usluge

Pored nacionalnog pravnog okvira o lokalnoj samoupravi, komunalnim uslugama i sektorskih zakona (energija, snabdevanje vodom za piće), organizacija i rad pojedinih komunalnih usluga su regulisani lokalnim propisima.

U gradu Beogradu najvažniji lokalni propisi relevantni za rad opštinskih komunalnih službi uključuju:

- Odluka o utvrđivanju komunalnih delatnosti ("Sl. list grada Beograda", br. 14/98)
- Odluka o načinu plaćanja komunalnih usluga na teritoriji grada Beograda ("Sl. list grada Beograda", br. 24/2003, 11/2005, 2/2011, 34/2014)
- Odluka o utvrđivanju kategorije korisnika koji plaćaju subvencionisani cenu komunalnih usluga ("Sl. list grada Beograda", br. 31/2013, 75/2013, 27/2014, 37/2014, 51/2014 i 97/2014)

⁷⁴ Podaci o stepenu razvoja lokalne samouprave Republičke agencije za regionalni razvoj, 2014.

- Odluka o snabdevanju toplotnom energijom u gradu Beogradu ("Sl. list grada Beograda", br. 43/2007, 2/2011 i 29/2014)
- Odluka o cenama isporučene toplotne energije ("Sl. list grada Beograda" br. 1/2002, 3/2002 – ispr., 23/2002, 2/2004, 41/2004, 4/2005 – ispr., 27/2005 – dr. rešenje, 2/2007 – dr. rešenje, 7/2007 – ispr. dr. rešenja, 36/2008 – dr. rešenje, 55/2008 – dr. rešenje, 34/2010 – dr. rešenje, 35/2010 – dr. rešenje, 44/2011 – dr. rešenje, 49/2012 – dr. rešenje, 2/2013 – dr. rešenje, 79/2013 – dr. rešenje, 64/2014 – dr. rešenje, 95/2014 – dr. rešenje)
- Odluka o prečišćavanju i distribuciji vode za piće ("Sl. list grada Beograda", br. 23/2005, 2/2011 i 29/2014)
- Odluka o ceni vode i uklanjanje otpadnih voda ("Sl. list grada Beograda", br. 89/2014)
- Odluka o uslovima i tehničkim standardima za projektovanje stambenih zgrada i stanova ("Sl. list grada Beograda", br. 32/IV/83 i 5/88)
- Odluka o javnim parkiralištima ("Sl. list grada Beograda", br. 12/2010 – prečišćen tekst, 37/2011, 42/2011 – ispr., 11/2014, 30/2014, 34/2014 i 89/2014)
- Odluka o održavanju čistoće ("Sl. list grada Beograda", br. 27/2002, 11/2005, 6/2010 – dr. odluka, 2/2011, 10/2011 – dr. odluka, 42/2012, 31 / 2013 i 44/2014).

Okvir lokalnih propisa u Kragujevcu, Novom Sadu i Subotici vrlo je sličan. Neke od razlika uključuju specifične aktivnosti koje su uključene u spisak opštinskih usluga u skladu sa relevantnim lokalnim aktima. Lokalni akt o opštinskim uslugama u Kragujevcu, predviđa podelu opštinskih usluga na one koje se finansiraju na osnovu sopstvenih sredstava i one koje se finansiraju iz gradskog budžeta (javne opštinske uluge) i takođe dalje propisuje detaljan postupak regulacije rada opštinskih komunalnih službi.

Aktom o osnivanju uređuju se uslovi rada određene opštinske službe. Na primer, aktom o osnivanju lokalnog vodovoda u Kragujevcu, u skladu sa odredbama Zakona o javnim preduzećima i statutom Grada, propisano je da je "snabdevanje pijaćom vodom, uključujući crpljenje iz izvorišta, preradu i isporuku vode do krajnjih potrošača", kao i "prikupljanje, uklanjanje, tretman i ispuštanje otpadnih, atmosferskih i površinskih voda od priključka korisnika do ulične kanalizacije" svrha njegovog osnivanja.⁷⁵

Što se tiče pravnog statusa pružaoca opštinskih komunalnih usluga primetan je jedan izuzetak: snabdevač toplotnom energijom u Kragujevcu nije javno preduzeće, ali je u javnom vlasništvu (d.o.o.). Što se tiče koordinacije napora, Sekretarijat za komunalne poslove grada Beograda razmenjuje podatke sa drugim opštinskim komunalnim službama, a postoji i stalna komunikacija i koordinacija među njima, naročito u pogledu planova i aktivnosti u vezi komunalne infrastrukture, uključujući infrastrukturu pružaoca komunalnih usluga. Koordinacija je uspostavljena periodičnim i *ad hoc* sastancima.

Generalno, lokalni propisi koji se odnose na opštinske komunalne aktivnosti pripremljeni su od strane jedinica lokalne samouprave nadležnih za komunalne poslove (sekretarijat ili odeljenje). Nacrti propisa ili akata su pripremljeni u saradnji sa relevantnim preduzećima, često na inicijativu samog JKP. Kada je nacrt odobren od strane

⁷⁵ Odluka o osnivanju JKP "Vodovod i kanalizacija" ("Sl. list grada Kragujevca", br. 27/2013 – prečišćen tekst)

Gradskog veća, on se prosleđuje Skupštini grada na usvajanje. Imajući to u vidu, može se konstatovati da su fokusi za diskusiju lokalne javne politike komunalnih usluga ili pitanja koja se posebno se odnose na neke od njih, zapravo jedinice lokalne samouprave nadležne za ova pitanja. To je mesto gde se nadzire rad javnih preduzeća koja pružaju komunalne usluge, njihovi godišnji i periodični planovi rada, gde se ostvaruje koordinacija rada opštinskih preduzeća i propisa i vrši priprema pojedinačnih akata. Takođe, u nekim gradovima (npr. Kragujevac), komunalna inspekcija i komunalna policija su u ovom delu administracije.

Praksa većine lokalnih uprava je da omogući neku vrstu javne konsultacije u vezi nacрта propisa, a u pojedinim situacijama i organizuje debatu o pojedinačnim pravnim aktima. Obično, javna rasprava podrazumeva objavljivanje nacрта akta na internet sajtu lokalne samouprave. Međutim, ova praksa nije regulisana, ne postoje definisane procedure za javne debate ili smernice, forumi, platforme za stalni dijalog nacрта lokalnih propisa, uključujući i one od značaja za pružanje komunalnih usluga.

Treba istaći da je u lokalnoj samoupravi finansijska situacija teška, da su u većini prisutna finansijska ograničenja i da je zbog budžetskih ušteda, većina projekata koji se odnose na komunalnu infrastrukturu pod znakom pitanja. Ovo su neka pitanja koja stvaraju najveće probleme u radu opštinskih komunalnih službi i JKP. To je važno istaći, jer neke od ovih usluga koje su predmet ovog istraživanja gde su stanje i tehnički zahtevi mreže, uključujući i pitanja korisnika, obračun i merenje veoma su važni (usluga vode i kanalizacije, centralnog grejanja). Većina lokalnih komunalnih preduzeća se samofinansiraju, u pogledu njihovih operativnih troškova (troškovi za osoblje, održavanje, energija, sredstva za rad), dok su investicije, kao što je gore navedeno, pokrivene od strane lokalnog budžeta (ponekad, u kombinaciji sa drugim izvorima, kao što su strana pomoć, krediti, državni budžet itd). Što se tiče prihoda JKP, često je komentarisano da naplata naknada za komunalne usluge, naročito iz kategorije korisnika domaćinstva (potrošača) nije zadovoljavajuća i da stvara značajne prepreke za redovan rad snabdevača.

Pristup uslugama (od opšteg ekonomskog interesa) i zahtevima informisanja potrošača

Već je objašnjeno da Zakon o komunalnim delatnostima predviđa da se ovi propisi direktno primenjuju na sve ugovorne odnose kojima se pružaju komunalne usluge korisnicima, kao i opštim uslovima poslovanja. Isti zakon predviđa da, ukoliko lokalni propis o pružanju komunalnih usluga ne zahteva zaključivanje pojedinačnog ugovora između JKP i korisnika (potrošača), smatra se da je ugovorni odnos za pružanje komunalne usluge nastao pokretanjem korišćenja usluge, odnosno početkom pružanja komunalnih usluga u skladu sa propisom koji detaljnije reguliše karakteristike usluge.

Korisnik status zapravo stiče na različite načine:

- a) novi priključak na mrežu (centralno grejanje, voda);
- b) upis novog korisnika (upravljanje otpadom);
- c) prihvatanje javne ponude za korišćenje usluga (javni parking).

Tarifni sistem i način obračuna

Cene pojedinih komunalnih usluga određuju se aktom JKP, ali pre stupanja na snagu, one su predmet odobrenja od strane skupštine lokalne samouprave. Međutim, povećanje cena mora biti planirano u okviru godišnjeg programa koji uključuje kvartalno izveštavanje, nakon čega se utvrđuje da li je promena tarife opravdana. Cene centralnog grejanja su takođe definisane tarifom koju je usvojila određena toplana, ali su podložne sektorskom zakonodavstvu. Već pomenuta metodologija za određivanje cene snabdevanja krajnjih korisnika toplotnom energijom je definisana pravilnikom koji je usvojen od strane Vlade, a u skladu sa odredbama Zakona o energetici.

Međutim, za razliku od takvog rada JKP, u nekim jedinicama lokalne samouprave (npr. Beograd) kreiranje cena za usluge nisu u nadležnosti lokalne jedinice uprave za komunalne usluge, već su u okviru jedinice posebne uprave za cene u okviru Ministarstva trgovine. Na osnovu održanih intervjua, u diskusiji o svakoj promeni važeće tarife, odvija se unutrašnja koordinacija tih jedinica (sekretarijati), ali završni čin odobrenja daje pomenuto odeljenje za cene. Ovo je važno primetiti kako bi se utvrdile kontakt osobe koje su relevantne za raspravu oko politike cena, uključujući i prethodno informisanje javnosti (potrošača) o svakoj promeni tarifa ili metodologiji za obračun cena. To je isključiva obaveza JKP, u skladu sa posebnim odredbama Zakona o zaštiti potrošača.

Što se tiče politike formiranja cena, s obzirom na godišnje finansijske izveštaje JKP, može se primetiti da gotovo sva JKP rade iznad granice profita. Imajući to u vidu, kao i na osnovu intervjua, moguće je zaključiti da je prvi faktor u određivanju cena balans prihoda i rashoda, a da nadležni organ lokalne uprave kontinuirano prati finansijsko funkcionisanje JKP u tom smislu. Tarife za sve komunalne usluge, koje su predmet ovog istraživanja, prepoznaju različite kategorije korisnika:

- Pravna lica (komercijalni korisnici)
- Fizička lica (domaćinstva)

Ova druga kategorija odgovara korisnicima sa statusom potrošača u kontekstu zaštite potrošača. To je takođe povoljnija tarifa u svim kategorijama koje su pokrivene istraživanjem. U većini lokalnih samouprava postoje posebne tarife koje koriste socijalno ugrožene kategorije stanovništva. Na primer, u Beogradu postoji skala popusta (10-30%) za domaćinstva sa niskim prihodima koja je na snazi za usluge vode i kanalizacije,

centralnog grejanja i odlaganje otpada⁷⁶. U drugim gradovima postoje slični programi, a u ovakvim situacijama, relativna smanjenja prihoda su pokrivena iz budžeta grada. Ova pitanja su uglavnom u nadležnosti jedinice lokalne uprave nadležne za poslove socijalne zaštite.

U praksi, u lokalnim samoupravama koje su uključene u studiju, prethodno obaveštenje o promeni tarife komunalnih usluga, ili neki oblik procesa javnih konsultacija u vezi sa politikom cena ili pojedinih radnji (npr. postavljanje akta o promeni tarife na zvaničnom sajtu opštine ili grada, pre njenog odobrenja), jedva da postoji. Metodološki okvir definisan sektorskim propisima postoji za neke komunalije, u smislu utvrđivanja visine i/ili načina obračuna. Na primer, u vezi sa centralnim grejanjem i električnom energijom, podzakonski akt, usvojen na osnovu Zakona o energetici propisuje sve kriterijume za izračunavanje cene toplotne i električne energije za kupca. Definisani su i elementi koji se odnose na: određivanje maksimalnog nivoa prihoda energetskog subjekta i njihovu raspodelu, pristup sistemu za distribuciju, kategorije krajnjih korisnika toplotne energije, tarifni elementi, tarife i metode njihovog obračuna, kao i uslovi i procedure za podnošenje zahteva za promenu cene.⁷⁷

Reklamacije/Izveštaji, Upravljanje potrošačkim prigovorima i zahtevima - povratne informacije i uticaj

Reklamacije su osnovni pravni instrumenti zaštite prava potrošača, uključujući i oblast usluga od opšteg ekonomskog interesa, samim tim i komunalnih usluga. Osnovni elementi reklamacija su neformalnost (usmena, pismena forma i/ili elektronska forma) i sadržaj koji se odnosi na otklanjanje nepravilnosti, pitanje naplate ili drugih nedostataka.

Obaveza trgovca (JKP u ovom slučaju) je da omogući podnošenje reklamacija u prethodno opisanoj, slobodnoj, formi, da obezbedi postojanje i nesmetano funkcionisanje besplatnih telefonskih linija koje uključuju pomoć korisnicima da lako kontaktiraju trgovca u vezi sa problemima priključenja na distributivnu mrežu, kao i o kvalitetu i korišćenju usluga od opšteg ekonomskog interesa⁷⁸. Pored toga, trgovac je dužan da vodi evidenciju primljenih reklamacija, kao i da obavesti potrošača u pisanoj ili elektronskoj formi o prijemu žalbe, i saopšti broj pod kojim je zreklamacija zavedena u takvim dokumentima. Rok za rešavanje reklamacija ne sme biti duži od 15 dana.

⁷⁶ Ne primenjuje se za parking servis. Međutim, postoji posebna tarifa za stanovnike gradskih zona u zonskom sistemu parkiranja (Odluka o javnom parkingu, Sl.list grada Beograda br. 44/2009, 2/2010, 9/2010, 29/2010, 45/2011, 36/2013, 11/2014, 76/2014, 3/2015)

⁷⁷ Uredba o utvrđivanju Metodologije za određivanje cene snabdevanja krajnjeg kupca toplotnom energijom (na osnovu člana 362. stav 1. Zakona o energetici i člana 42. stav 1. Zakona o Vladi)

⁷⁸ Čl. 92 ZZZP

Gradska uprava

U Beogradu, potrošači mogu direktno da se obrate nadležnom Sekretarijatu za komunalne poslove i na osnovu toga, oni su obavezni da postupaju u skladu sa ovim zahtevima. Zahtevi se prosleđuju nadležnim JKP koji su dužni da odgovore u roku od 5 dana. Reklamacije na „Infostan“ mogu da se podnesu putem tri linije komunikacija: Infostana, preduzeća na čiju usluge se žale, i Sekretarijata. Primarni zadatak Sekretarijata za komunalne poslove grada Beograda je da nadgleda komunalne aktivnosti, rad JKP, izveštava Sekretarijat o sprovedenim aktivnostima, a retko o rešenjima pojedinačnih reklamacija. Broj reklamacija koje Sekretarijat prima predstavlja parametre kvaliteta rada, ili ukazuje na problem u radu pojedinačnog JKP. Na isti način, Sekretarijat za komunalne poslove grada Subotice ima svoj „Call Centar“, a do nedavno, i elektronsku formu za podnošenje prigovora. Po predmetu zahteva, reklamacije su uglavnom fokusirane na interventne usluge usluga (greška na mreži, pucanje cevi, itd).

Prikupljanje reklamacija (Infostan)

U Beogradu, „Infostan“ je formirao posebnu radnu jedinicu za primanje i procesuiranje reklamacija potrošača. Reklamacije se evidentiraju u odvojenim knjigama koje vode posebne radne jedinice. Značajan napredak u radu „Infostana“ predstavlja mogućnost da svaki potrošač samostalno izračuna količinu korišćene komunalne usluge, odnosno zaduženje preko zvaničnog sajta, unoseći identifikacioni broj sa računa. U pogledu sadržaja, ako se radi o žalbi na kvalitet komunalnih usluga, ona će biti prosleđena nadležnim JKP. „Infostan“ razmatra i odlučuje o žalbama koje se odnose na obračun i naplatu individualnih računa. Potrošači se uglavnom žale na usluge beogradskog vodovoda i kanalizacije i daljinskog grejanja. U mnogim slučajevima, potrošači u prigradskim opštinama se žale na rad JKP Gradska čistoća. „Infostan“ je formirao komisiju za reklamacije, kao drugu instancu za odlučivanje o reklamacijama potrošača. Predstavnici udruženja potrošača nisu članovi Komisije.

Ilustracija slučaja**Jedinstvena komunikaiona platforma za komunalne usluge - Beokom, Beograd**

“Beokom” (Beogradski komunalni servis) je specijalizovani servis u okviru uprave grada Beograda, osnovan 2003. godine, sa ciljem da se poboljšaju i sistematski vode poslovi odnosa sa javnošću kroz sve dostupne kanale komunikacije.

“Beokom” je obavezan da:

- prikuplja i obrađuje informacije o radu gradskih komunalnih sistema;
- koordinira aktivnosti JKP i drugih subjekata;
- prima i procesuiru reklamacije potrošača.

Radno vreme “Beokoma” je od 7:00 do 22:00 radnim danima. Samo operatori komunalne policije rade u tri smene (0-24), dok komunalna inspekcija radi i subotom. Postupak je drugačiji kada su u pitanju reklamacije koje se odnose na visinu računa i reklamacije na posebne komunalne usluge. Iako svaki JKP u Beogradu ima svoj *Call Centar*, potrošači uglavnom kontaktiraju “Beokom”, pre svega zbog modernog kol centra usmerenog ka krajnjem korisniku. Proces podnošenja reklamacije obično ovako izgleda: potrošač ima pitanje, naziva “Beokom”, poziv se preusmerava od strane “Beokoma” ka posebnom operatoru (predstavniku JKP), koji potom potvrđuje problem direktno u bazi podataka i reaguje na reklamaciju potrošača. Tokom godine primi se i obradi oko 100.000 poziva. “Beokom” planira da zaposli psihologa, kako bi se pravilno odgovorilo na zahteve potrošača, posebno onih sa posebnim potrebama. Svi pozivi se snimaju, a reklamacije su elektronski registrovane. Prema starom sistemu, “Beokom” je snimao sve pozive. Novi sistem zasnovan na zakonskim rešenjima, predviđa da potrošači moraju da daju saglasnost za obradu ličnih podataka pre snimanja. Ako potrošač ne želi da ostavi svoje podatke, on ne može biti kontaktiran, jer će poziv biti registrovan kao anonimni. Novi sistem je usklađen sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti i zahtevima poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Svakog jutra, *Call centar* podnosi izveštaj direktoru, sa statističim podacima od prethodnog dana.

“Beokom” trenutno pruža mogućnost da se podnese reklamacija putem telefona i e-pošte. Sistem podnošenja žalbi putem SMS-a i Android aplikacije je u razvoju. Ove usluge se pružaju bez naknade, osim za pozive iz mobilne mreže, a koji se obračunavaju po važećim cenama. Žalbe dobijene direktno iz “Beokoma”, lokalna JKP obrađuju kao da se radi o prigovoru gradske uprave. Na ovaj način, proces odgovora na prigovor je značajno ubrzan (rok za odgovor potrošačima je 30 dana, rok za odgovore drugim organima uprave - 15 dana). Iako JKP obično postupaju i odgovaraju “Beokomu”, postoji mogućnost direktnog odgovora potrošaču (ako su ostavili svoje podatke).

Vodovod

Davaoci usluga vodosnabdevanja imaju uspostavljene mehanizme za primanje i rešavanje reklamacija potrošača i vode evidenciju o sprovedenim postupcima⁷⁹. „Beogradski vodovod i kanalizacija“ ima svoj kontakt centar, gde potrošači mogu da se obrate u pismenoj formi, putem e-pošte ili telefonom. Potrošači uglavnom zovu zbog

⁷⁹ U JKP Beogradski vodovod i kanalizacija zaposleni su potpuno svesni roka od 8 dana za odgovor na podnetu reklamaciju potrošača i tvrde da ispunjavaju sve obaveze na vreme

dugovanja/zaduženja. Razgovori se snimaju i primetno je da potrošači redovno dobijaju povratnu informaciju od operatera. „Beogradski vodovod i kanalizacija“ smatra da je njihov rad efikasan i po visokim standardima, imajući u vidu da od 1,8% žalbi samo 0,38% je osnovano (jedna petina).⁸⁰

Vodovod i kanalizacija u Subotici prima reklamacije pre svega usmeno, i putem telefona, 24 sata dnevno. Kada je reč o ličnom i kontaktu u pismenoj formi, imaju svoju službu za odnose sa klijentima. Od ukupno 34.635 vodomera, tokom 2014. godine dobili su ukupno 849 reklamacija (0.25%). Svaka reklamacija se evidentira, a od trenutka podnošenja prigovora, kvar se otklanja intervencijom u roku od 2 sata u 84% slučajeva. Zbog nedovoljnog znanja, potrošači podnose reklamacije/zahteve i kada problem nije u nadležnosti komunalnih preduzeća (npr. oštećenja unutrašnjih instalacija u zgradi, sekundarna mreža).

Komunalni otpad

JKP Gradska čistoća Beograd prima reklamacije u pisanoj i usmenoj formi i dužni su da odgovore na svaku od njih. Prema sazanjima iz intervjua, zaposleni ispunjavaju svoje obaveze uredno. Interni dokument koji definiše proceduru za podnošenje reklamacija postoji, ali nije javno dostupan potrošačima. Žalbe se uglavnom odnose na kvalitet usluga, o načinu i brzini prikupljanja otpada.

U Novom Sadu reakcija JKP zavisi od vrste reklamacija. Kada su u pitanju žalbe koje zahtevaju hitnu intervenciju (kao zahtev za pražnjenje kontejnera do kraja dana), radnja se odvija bez povratne informacije. Menadžer odmah daje nalog timu koji izlazi na teren i rešava problem. Kada je reč o reklamacijama u kojima rešenje nije moguće na dnevnoj osnovi (npr. zahtev za hitne sanacije podzemnih kontejnera), povratne informacije se dostavljaju. Menadžeri moraju da ispituju svaku reklamaciju i deluju u skladu sa njima.

U Subotici, JKP Čistoća i Zelenilo su izjavili da su upoznati sa Zakonom o zaštiti potrošača i njegovim odredbama u vezi sa pitanjem reklamacija. Oni tvrde da se u potpunosti sprovode svi propisi. Postoje posebne forme za reklamacije (na kvadraturu, kvalitet usluge itd.). Od nedavno instaliran je informacioni sistem, a trenutno rade na elektronskoj informacionoj knjizi. Kompanija je formirala Komisiju za rešavanje reklamacija potrošača u skladu sa zakonom.

U Kragujevcu građani se mogu obratiti kontakt centru JKP Čistoća telefonom, elektronskom poštom ili lično. Postoji poseban softver koji beleži i prati reklamacije. Aktivnosti zavise od sadržaja reklamacije i prosleđuju se nadležnoj službi iz određene oblasti koja mora da postupi po nalogu i da obavesti kontakt centar o sprovedenim merama. Kontakt centar zatim šalje povratnu informaciju građanima/potrošačima. Obično je potrebno 1-2 sata da se odgovori potrošaču. Kompanija poštuje zakonske

⁸⁰ Intervju sa zaposlenima u Beogradskom vodovodu i kanalizaciji, 29.05.2015.

rokove za odgovor na reklamacije (u roku od 8 dana). JKP Čistoća Kragujevac dobija pozive od 7-21 časova, uključujući i subotom. Primaju više od 1.200 poziva mesečno, ili oko 14.000 godišnje.

Centralno grejanje

Preduzeća koja se bave snabdevanjem toplotnom energijom (toplane) imaju procedure za prijem i obradu reklamacija. Oblik prigovora zavisi od svakog snabdevača posebno. Beogradske elektrane omogućavaju usmene i pismene prigovore. Korisnici mogu koristiti kontakt centar Beogradskih elektrana koji radi non-stop. Kol centar ima direktan pristup bazi podataka svih korisnika kako bi se olakšala komunikacija i obezbedile povratne informacije. Nakon prijema informacija o ovom pitanju, Beogradske elektrane šalju tim na teren da otklone kvar, a svaka pritužba se evidentira.

U Subotici toplana ima telefonsku liniju koja je na raspolaganju 24 sata dnevno. Svaki poziv se evidentira.

U Kragujevcu "Energetika" prima reklamacije putem e-pošte ili putem sajta (kroz predviđenu formu), kao i neposredno (gde korisnici dobijaju forme za ulaganje prigovora), preko kol centra (gde potrošači razgovaraju sa dispečerom), gde se putem posebnog softvera evidentiraju žalbe potrošača i pojedinačni pozivi i prosleđuju zaposlenima u posebnom odeljenju. Potrošači dobijaju odgovore na reklamacije na isti način na koji su podneli reklamaciju. Krajnji rok za odgovor na reklamacije u pismenoj formi je 15 dana (u praksi, odgovor obično stiže ranije). Usmeno obaveštenje se daje putem telefona ili direktno strankama, a pozivi se obično ne beleže, osim ako ne postoje određene posebne potrebe.

Potrošači se obično žale na kvalitet usluga, tj. temperaturu i obračunatu količinu potrošene energije. Snabdevač prima reklamacije u vezi sa cenom usluge u zavisnosti od toga da li je on konkretno pružalac usluga ili je deo jedinstvenog sistema naplate. Na primer, potrošači se žale na kvalitet usluga Beogradskoj elektrani a "Infostan" obično prima pritužbe za iznos računa. JKP Toplana Subotica dobija najviše konkretnih primedbi na visinu temperature u zgradama. Prema navodima njihovog predstavnika, problem je u tome što zgrade trpe velike gubitke energije i nisu energetske efikasne. Korisnici usluga Energetike Kragujevac uglavnom ulažu prigovore na iznos računa i količinu potrošene energije. Veliki problemi nastaju na početku grejne sezone, kada su povećane šanse za havarije zbog mogućih "curenja".

Ilustracija slučaja procesa reklamacije (Kragujevac)

Ilustrativan primer zloupotrebe u odgovoru na reklamaciju potrošača, koji je dat u intervjuu fokus grupe sa potrošačima u Kragujevcu:

Potrošač R.M. usmeno je podneo reklamaciju u vezi lošeg kvaliteta grejanja, na početku grejne sezone (sredinom oktobra). Kada, nakon deset dana nije dobio nikakav odgovor, osim obaveštenja da čeka, jer služba ima dosta intervencija, on je podneo pismeni prigovor da nema grejanja. Tehnička služba 15. decembra dolazi na lice mesta i rešava problem. Zatim, 15. januara naredne godine, radnik Toplane odgovoran za deo grada poziva da se izvini što nije postupio po prigovoru (iako je građanin već dobio grejanje 15. decembra). Potrošač R.M. nije hteo da plati za onih nekoliko meseci bez grejanja. Toplana je insistirala da je problem bio u pumpama u vlasništvu stanara. U saradnji sa Organizacijom potrošača Kragujevca, angažovan je ovlašćeni sudski veštak i sprovedena je ekspertiska istraga, a rezultati su pokazali da pumpe nisu problem. U međuvremenu, preduzeće je tužilo potrošača R.M. za neplaćene račune i pokrenut je proces prinudne naplate putem sudskih istražitelja, pri čemu je potrošaču oduzeto 2/3 penzije. Prema saznanjima na osnovu intervjua, problemi sa toplanom su u upravljanju. Menadžeri su odgovorni za loše stanje u ovoj oblasti i tehničke usluge su sekundarni problem jer inženjeri deluju po instrukcijama svojih pretpostavljenih.

Parking servis

U Beogradu, Parking servis omogućava podnošenje usmenih i pismenih reklamacija i direktan kontakt je moguć kroz dva centra za potrošače. Zaposleni su dužni da obrade svaku primljenu reklamaciju. Zaposleni koji je dobio reklamaciju *de facto* odlučuje o ishodu, u skladu sa posebnim internim uputstvima (postoji lista od 10 situacija u kojoj zaposleni može samostalno da odluči). U suprotnom, reklamacije se prosleđuju Komisiji (organizacije za zaštitu potrošača nisu deo nje).

U Novom Sadu, žalbe se upućuju u Korisnički servis, koji se sastoji od dva odeljenja - jedan za rešavanje pritužbi (koji prima usmene i pismene žalbe) i odeljenje za naplatu. Svaki prigovor na rad operatera se beleži u PDA uređaj i prosleđuje Korisničkom servisu, koji, ako utvrdi da je reklamacija opravdana, ukida zahtev za izdavanje posebne dnevne karte za potrošača. Isti sistem žalbi se primenjuje u slučaju "pauka".

U Kragujevcu, Parking servis pravi razliku između dve vrste mehanizma za podnošenje reklamacija, u zavisnosti od toga da li korisnik poziva Parking servis zbog opštih usluga parkinga/plaćanja dnevne karte ili u vezi sa pitanjima oduzimanja vozila ("pauk"). Servis za pritužbe prima žalbe potrošača u vezi sa javnim parkiralištima i plaćanjima dnevne karte. Služba donosi odluku o reklamaciji i usmeno (telefonom) obaveštava korisnika o tome. Što se tiče uklanjanja nepropisno parkiranog vozila, korisnik podnosi prigovor direktno Nadzornom odboru (takođe u obliku zahteva). Nadzorni odbor prosleđuje žalbu svojoj komisiji koja je zadužena za ispitivanje osnovanosti reklamacije i dalje izveštava Nadzorni odbor o rešavanju. Prema izveštaju Komisije, nadzorni odbor donosi odluku.

Međutim, u razgovoru sa potrošačima (fokus grupe) najviše pritužbi je na nedostatak povratnih informacija o podnetoj reklamaciji, kao i odsustvo informacija o naknadnim reklamacijama. Prijem pismenog odgovora ili dugih podataka o reklamaciji nije evidentiran. Opšti komentari o radu komunalnih preduzeća su odsustvo adekvatne organizacije na nivou preduzeća i drugih institucija zaduženih za pružanje komunalnih usluga. Posebno, problemi postoje u kontakt centrima gde operateri ne pružaju potrebne informacije o tome kako da potrošači reše probleme. U razgovoru su navedeni i neki primeri dobre prakse: Parking servis Novi Sad poništava svoje odluke nakon žalbi potrošača, zbog očigledne nenamerne greške, kao što su: plaćanje za pogrešnu zonu parkinga, kazne za nepriznavanje domaćih, latiničnih slova na tablicama od strane softvera.

Može se zaključiti da je praksa postupanja po pritužbama potrošača u komunalnim preduzećima neujednačena i zavisi od pojedinačnih organizacionih i tehničkih rešenja.

Konstatovano je da postoji jasna razlika između zahteva za pružanje informacija, posebno tzv. servisne i reklamacije potrošača. Prvi slučaj je situacija kada se potrošaču prosleđuje informacija i ispunjava obaveza da se obezbedi povratna informacija, ali se to ne evidentira niti se pokreće postupak. Međutim, svi zahtevi za intervenciju na terenu ili drugi prigovori koji se odnose na status mreže i infrastrukture, greške pri obračunu, kvalitet usluga uključuju obavezu da se registruju i da se na njih odgovori u propisanim rokovima.

Većina ispitanih JKP ima implementiran standard upravljanja kvalitetom ISO 9001, koji, između ostalog, uključuje evidenciju u procesu monitoringa, uključujući i korisničke funkcije. Ovaj mehanizam, kada se u potpunosti poštuje, u skladu sa propisanim standardima, pruža pouzdanu tehničku i organizacionu osnovu za sprovođenje efikasnog mehanizma za prijem, praćenje i sprovođenje zahteva korisnika usluga. Uspešna komunikacija se ostvaruje kroz razvoj funkcija korisničkog servisa, dok vođenje evidencije predstavlja osnovu za dalje poboljšanje kvaliteta rada i usluga. Dalje modifikacije i izmene ovih mehanizama regulisane odredbama Zakona o zaštiti potrošača nisu ni potrebne. Neophodno je potpuno prihvatanje i razumevanje karakteristika reklamacije kao pravnog instrumenta, a ne samo kao komunikacija u vezi sa određenim problemima u pružanju komunalnih usluga.

Merenje potrošnje i naplata usluga (količina)

Merenje i obračun pruženih komunalnih usluga su jedno od centralnih pitanja u praksi, posebno u oblasti usluga vodosnabdevanja i sistema grejanja. To su usluge gde na merenje potrošnje utiče stanje infrastrukture, kako u distributivnoj mreži tako i unutar objekata koji su povezani na mrežu, i po pravilu se vrši preko kolektivnog uređaja – tzv. centralnog vodomera, ili kroz individualne merače na nivou objekta podstanice. Shodno tome, sistemi za očitavanje “realne” potrošnje zapravo podrazumevaju procenu troškova po domaćinstvu, na osnovu zagrejanog prostora ili broja članova domaćinstva.

Za snabdevanje vodom, centralni vodomer je tačka predaje, nakon čega pružalac usluga nije nadležan. Unutrašnje instalacije, koje dovode vodu do stana potrošača su zajedničko vlasništvo u stambenim zgradama i to spada u nadležnost Skupštine stanara/zgrade. Međutim, prema izjavama predstavnika vodovoda, građani nemaju dovoljno informacija o podeli nadležnosti i instalacijama u okviru svoje stambene zgrade. Osim toga, u praksi, postoje mnogi problemi u pogledu održavanja unutrašnje instalacije objekata, neovlašćenih intervencija, potreba da se eliminišu nedostaci koji ne spadaju pod nadležnosti vodovoda, a upravo na njih se potrošači pozivaju u svojim reklamacijama.

Uglavnom se koriste centralni, mehanički vodomeri, a moguća je ugradnja pojedinačnih (kontrolnih) vodomera, ali postoje pravila za njihovu nabavku i ugradnju u skladu sa posebnim tehničkim propisima i internim propisima i standardima određenog pružaoca usluga (npr. standardi koji se odnose na vrstu vodomera prema načinu instalacije). Nove zgrade imaju pojedinačne vodomere, ali u starijim zgradama to nije slučaj, a njihovi najveći problemi su visoki troškovi instalacije i izgradnje koji uključuje veći broj takozvanih vertikalna po domaćinstvu. Vodovod u Kragujevcu prihvata ugradnju smao određenih pojedinačnih vodomera (domaće proizvodnje), jer imaju tehnički kapacitete da servisiraju samo ove vrste uređaja. U Subotici, Vodovod ima ekskluzivna prava na prodaju i postavljanje vodomera kada je u pitanju zamena. U Kragujevcu, 60% stambenih objekata poseduje kontrolne vodomere (individualni vodomeri) koji očitavaju potrošnju po domaćinstvu. JKP Vodovod i kanalizacija ih direktno kontroliše, što može biti problematično kada se korisnici s tim ne slažu. Problem je i u tome što su vodomeri pojedinih objekata na privatnom posedu, što otežava pristup ovim uređajima.

Slična je situacija i sa merenjem potrošnje toplotne energije, a ovo pitanje je dodatno povezano sa energetsom efikasnošću. Zajedničkom svojinom (objektima) ne upravlja se na energetske efikasan način i u tim delovima zgrade se beleže značajni gubici energije. Tu je i pitanje praznih stanova koje dovodi u pitanje energetske efikasnost individualnog objekta. Beogradske elektrane ne prepoznaju subjekte koji održavaju zajedničke kotlove i vertikalne cevi u zgradama. Zgrade treba da potpišu ugovor sa firmom koja se bavi održavanjem. Pošto to nije slučaj, tako i nastaju problemi sa održavanjem, podelom troškova i efikasnim korišćenjem energije. Situacija je bila drugačija do 1993. godine, kada je Javno stambeno preduzeće održavalo sve objekte u zajedničkom vlasništvu, ali od tada svaki objekat ima pravo da odvojeno potpiše ugovor sa subjektom za održavanje (do sada je samo 30% korisnika u sistemu Toplance Beograd potpisalo ovakav ugovor).

Na temu konverzije u sistemu grejanja - naplate prema potrošnji, bilo je rasprave i planovi su pravljani u dužem vremenskom periodu, ali to je stvar politike razvoja koji je prihvaćen u većini lokalnih samouprava. Konkretno, na osnovu razgovora sa predstavnicima Beogradske elektrane, zaključeno je da su obavljene pripreme za postepeni prelazak na sistem individualnog merenja. Procenjuje se da će se proces odvijati tokom narednih deset godina.

Zakon o efikasnom korišćenju energije (2013) zahteva od investitora da nabavi oprema za kontrolu i/ili merenje isporučene toplotne energije (uređaje za regulaciju i uređaje za merenje toplote predate objektu, uređaje za merenje predate toplote za svaki deo objekta, uređaje za kontrolno regulisanje dostavljanja toplotne energije za svako grejno telo iz instalacije grejanja) u svakoj toplotnoj instalaciji nove zgrade koja se priključuje na sistem daljinskog grejanja⁸¹. Isti zakon predviđa usvajanje programa finansiranja aktivnosti i mera radi poboljšanja efikasnog korišćenja energije. Međutim, mere usmerene na povećanje broja instaliranih pojedinačnih kalorimetara nisu deo tekućeg programa za 2015/16. godinu.⁸²

Raskid ugovora

Ovlašćenje i mogućnost raskida ugovora korisnika sa JKP jedno je od ključnih prava garantovanih Zakonom o zaštiti potrošača. S tim u vezi, postoje dva uslova za raskid u korist potrošača: prvi je opšteg karaktera, i predstavlja raskid u slučaju nepoštovanja obaveza, kada ispunjavanje obaveza predstavlja bitan element ugovora, ili je potrošač informisao trgovca pre potpisivanja ugovora da je isporuka na određeni datum ili po ugovorenom roku je od suštinskog značaja za njega (čl. 48 ZZP), u kom slučaju ugovor o prodaji (roba) prestaje *ex lege*, osim ako ga potrošač drži na snazi. Još jedan razlog za raskid je posebnog karaktera i odnosi se isključivo na usluge od opšteg ekonomskog interesa. Očekuje se da potrošač ima pravo da raskine ugovor ako se ne slaže sa promenom cene, tarife ili promenom opštih uslova ugovora, navedenim u obaveštenju trgovca, kao i u pogledu kvaliteta pruženih usluga. U kontekstu komunalnih usluga, na osnovu navedenog, možemo identifikovati tri grupe situacija kada su ispunjeni navedeni uslovi od strane potrošača:

- Promena cene (ili tarife) odlukom JKP i posle datog pristanka nadležnog organa lokalne vlasti;
- Promene u odluci lokalne samouprave kojom se uređuju način i uslovi pružanja konkretne komunalne usluge i koji se, u skladu sa zakonom, primenjuju kao opšti uslovi u ugovornom odnosu sa korisnikom;
- Problemi sa kvalitetom pružene usluge, tj. odstupanja od propisanih parametara ili tehničkih standarda.

U svakoj od ovih situacija potrošač ima pravo da zahteva raskid ugovora i ukidanja statusa korisnika. Imajući u vidu da su to iznad svega usluge od opšteg interesa, kao što je voda ili daljinsko grejanje, i kada se primi takav zahtev potrošača, to izaziva niz pitanja. Takvi zahtevi potrošača su učestali u poslednje vreme, posebno oni koje se odnose na daljinsko grejanje.

81 Čl. 44 Zakon o efikasnom korišćenju energije (Službeni glasnik RS, br. 25/2013)

82 Uredba o utvrđivanju programa za finansiranje aktivnosti i mera za poboljšanje efikasnog korišćenja energije u 2015. (Službeni glasnik RS, br. 75/2015)

U intervjuima sa pružaocima usluga daljinskog grejanja, problem u vezi primene zahteva za raskid ugovora na osnovu ZOO, sa kojim se toplane suočavaju posebno je istaknut. U okviru aktuelne ekonomske krize, postoje grupe potrošača sa masovnim zahtevima za raskid ugovora, pre svega zbog nezadovoljstva visinom temperature i na osnovu ekonomske računice da se obezbedi jeftinija toplota iz drugih izvora energije. Predstavnici toplana obično naglašavaju da navedeni zahtevi potrošača remete sistem grejanja i pružaoci usluga uglavnom ne znaju kako da odgovore na takve zahteve. U nekim situacijama, traži se saglasnost stanara, kao dodatni uslov, mada nije jasno na kojim osnovama, s obzirom da je ova ugovorna obaveza uspostavljena sa potrošačima (domaćinstvima), a ne sa stambenim zgradama. Međutim, treba imati u vidu da prema članu 89. i 90. ZZP potrošač ima pravo da raskine ugovor ili promeni pružaoca usluga od opšteg ekonomskog interesa. Istovremeno, svi intervjuisani predstavnici toplana su upoznati sa pravnim režimom ZZP u pogledu ovlašćenja potrošača, ali njihovi komentari variraju u rasponu od razumevanja obaveza i razmatranja tehničkih mogućnosti, do *de facto* odbijanja takve mogućnosti.

Konstatovano je da postoji mogućnost privremenog i trajnog isključivanja u Kragujevcu i Subotici. Ako potrošač želi da se isključi sa mreže, prvo se mora uraditi izveštaj (studija) koja definiše tehničke mogućnosti za takvu intervenciju. Takođe se navodi da su izuzeci veoma sporni, jer narušavaju sistem grejanja, toplotne vrednosti na nivou objekta i njegovih specifičnih delova, a u okviru sistema podstanica.

U razgovoru sa potrošačima iz Beograda, teškoće u smislu isključivanja su takođe istaknute, ali i veze sa centralnim sistemom grejanja, koji su od interesa zbog pomenutog nezadovoljstva kvalitetom pružene usluge. Potrošači nemaju dovoljno transparentne informacije o mogućnosti isključenja iz centralnog sistema grejanja. Jedan od navedenih primera je da toplana odvraća potrošača u svojoj nameri da se isključi iz sistema grejanja, uz obrazloženje da to nije moguće zbog tehničkih problema, ili im se kaže da isključenje jednostavno nije moguće (često bez jasnog definisanja da li je nemogućnost pravne ili tehničke prirode). Konstatovano je da potrošači nisu svesni mogućnosti da se u ovom slučaju, na primer, mora pristupiti izradi projekta tehničke izvodljivosti. Zbog toga, neki potrošači imaju utisak da isključenje nije moguće (i ovo je zabeleženo tokom razgovora sa fokus grupama), ili da su troškovi isključivanja previsoki. S druge strane, toplana takođe “zastrašuje stanare” i kaže da ako je isključena njihova komšinica, oni će izgubiti na kvalitetu grejanja (zbog zajedničkih vertikalnih grejanja) i zbog toga postoji određeni otpor među potrošačima čija je saglasnost neophodna da bi se pojedinačni korisnik isključio sa centralnog grejanja. Jedan od njih je imao problem sa povezivanjem na sistem centralnog grejanja preko kotlarnice iako je stanovnik zgrade, jer toplana to nije dozvoljavala zbog zastarele instalacije. Potrošači u Kragujevcu takođe ističu probleme u vezi sa isključivanjem i priključenjem na mrežu daljinskog grejanja. Međutim, jedan slučaj uspešne realizacije zahteva za prestanak ugovora sa JKP i stalnim isključenjem se posebno navodi (*case study*):

Ilustracija slučaja
Raskid ugovora za centralno grejanje

Potrošač Ž.M. iz Kragujevca, koji je učestvovao u intervjuu fokus grupe, podelio je svoje iskustvo uspešnog raskida ugovora sa Energetikom iz Kragujevca. On je naveo da je tražio isključenje sa mreže centralnog grejanja, jer nije bio zadovoljan nivoom temperature (razlog je bio neadekvatan kvalitet). U početku, bilo je otpora i pokušaja da se spreči namera potrošača, od strane predstavnika toplane koji su navodili da to nije moguće, i da takvi slučajevi nisu postojali. Ž.M. je bio uporan u svom zahtevu, pa mu je rečeno da se grejanje može privremeno ili trajno isključiti. U prvom slučaju, on bi bio u obavezi da plati 30% od osnovne cene za efekat grejanja od susednih stanova, kao i toplotne neravnoteže koje će biti uzrokovana smanjenjem sistema grejanja. Rečeno mu je da se može trajno isključiti, ali o svom trošku, koji bi obuhvatio i troškove dobijanja projekta za tehničko rešenje za isključenje, izrađen od strane stručnog/ovlašćenog lica, kao i troškovi izolacije vertikalnih cevi koje prolaze kroz njegov stan, tako da drugi stanovi ne gube toplotu. Ž.M. je postupio u skladu sa svim navedenim uslovima, dobio tehničku studiju (po ceni od 1 EUR/m² stambenog prostora), sproveo potrebne tehničke intervencije, uključujući i postavljanje tražene izolacije na vertikalne cevi (koji je takođe kupio i instalirao o svom trošku). Nakon verifikacije tehničke studije i prihvatanja intervencije na licu mesta, tehnička služba toplane je potvrdila da su radovi obavljeni u skladu sa studijom, a da je tehnička procedura isključenja sa mreže daljinskog grejanja uspešno završena. Na osnovu izveštaja tehničke službe, raskid ugovora je uspešno okončan, i Ž.M. nije imao nikakvih daljih obaveza prema preduzeću "Energetika".

Važno je napomenuti da je Ž.M. imao konsultacije i tehničku pomoć od strane NOPS-a, odnosno Organizacije potrošača Kragujevac, u nastojanju da realizuje svoje potrošačko pravo na raskid ugovora. Na ovaj način, dobio je potpunu informaciju o pravnom regulisanju ove materije, uključujući i objašnjenje zakonskog ovlašćenja da raskine ugovor u datom slučaju, kao i drugu podršku tokom realizacije njegovog prava.

Međutim, u razgovoru sa potrošačima nije zabeležen visok nivo svesti kada je u pitanju njihovo pravo na raskid ugovora. Značajan broj ispitanika smatra da ne postoji mogućnost raskida ugovora sa JKP, posebno kada su u pitanju mrežne usluge. Tokom razgovora u Novom Sadu i Beogradu, otkrili smo da su potrošačima u razgovorima sa predstavnicima toplana navođeni razlozi za nemogućnost isključenja sa mreže, i pri tom se kao najčešći razlog pominje obaveza plaćanja fiksnih troškova 30% kao osnovne cene zbog povezanih instalacija.

U toku izrade ove studije zabeležena je pojava masovnih zahteva za isključenje sa mreže daljinskog grejanja potrošača u Nišu, gde su se potrošači okupili u specijalno osnovano udruženje⁸³ i sprovodili aktivnosti i proteste tražeći da potrošačima Gradska toplana u Nišu dozvoli trajno isključenje sa mreže. Prema brojnim novinskim izveštajima, razlozi za ove zahteve potrošača su enormno visoki troškovi grejanja, metodologija za obračun troškova isporuke toplotne energije, a koji je, prema navodima predstavnika udruženja, takav da visoke troškove nelegalnog poslovnaja toplane prebacuje na krajnje korisnike. Predstavnici gradskih vlasti ukazuju da je u kolektivnim zgradama nemoguće

83 Udruženje predsednika Skupštine stanara

isključenje pojedinaca iz tehničkih razloga, osim ako se svi vlasnici stanova ne saglase, ili ako isključenje jednog stana ne utiče na zagrevanje drugih stanova. Pod pritiskom javnosti i nakon brojnih i masovnih protesta, gradske vlasti su generalno prihvatile zahtev da se stvore formalni uslovi za realizaciju zahteva za raskid ugovora sa toplanom, a nova odluka predviđa takvu mogućnost i propisuje uslove. Ovi uslovi⁸⁴, između ostalog, uključuju odobrenje skupštine stanara, podnošenje zahteva najmanje 45 dana pre početka grejne sezone, izradu tehničke studije, ispunjavanje uslova iz ove studije i nadoknadu troškova isključenja. Pored ovog oblika, postoji mogućnost privremenog isključenja, u bilo koje vreme i pod olakšanim uslovima, uz zadržavanje obaveze plaćanja fiksne mesečne naknade (do 10 din/m² zagrejanog prostora). Međutim, predstavnici nezadovoljnih potrošača su nastavili svoje proteste, pre svega odbijanjem mogućnost isključivanja iz daljinskog grejanja uz obavezu plaćanja fiksnih troškova. Tenzije su nastavljene, a situacija je nedavno kulminirala u vidu hapšenja lidera protesta, na osnovu krivičnih prijava od strane toplane⁸⁵. Što se tiče događaja iz Niša koji vode ka izmeni propisa i uslova pružanja komunalnih usluga, treba napomenuti da je cilj inicijative da olakša primenu zakonom garantovanih prava potrošača da raskinu ugovor sa lokalnim pružaocem usluge grejanja, koji su se međusobno samoorganizovali putem društvenih mreža kako bi zaštitili svoja prava.

Naplata/prinudna naplata

Naplata većine komunalnih usluga (vodovoda i kanalizacije, grejanja i prikupljanja otpada) u gradovima u kojima je sprovedeno istraživanje vrši se kroz sistem objedinjene naplate: u Beogradu „Infostan“, u Novom Sadu „Informatika“, u Kragujevcu „JSP Kragujevac“ (bez vodovoda i kanalizacije), dok je u Subotici objedinjena naplata poverena Čistoći (bez centralnog grejanja).

Najveći problemi su vezani za zastarelosti potraživanja i prinudnu naplatu jer ne postoji mogućnost privremene obustave pružanja usluga zbog neplaćenih računa (kao kod telekomunikacionih usluga ili električne energije). Uvođenje sistema privatnih izvršitelja stvorili su se uslovi za češću naplatu prinudnim putem, ali tu postoje dodatni troškovi koje podnosilac mora da plati.

„Infostan“ je komunalno preduzeće osnovano sa ciljem vršenja objedinjene naplate, tj. fakturisanja i naplate komunalnih usluga od korisnika koji su fizička lica (potrošača). „Infostan“ ne ulazi u deo korisničkog odnosa koji su predmet regulacije između korisnika i pružaoca usluga.

U intervjuu sa predstavnicima JKP konstatovano je da ovakav sistem uspešno funkcioniše, jer znatno olakšava efikasnost naplate i konsoliduje troškove JKP u vezi sa

84 Odluka o uslovima i načinu proizvodnje, distribucije i snabdevanja toplotnom energijom (Sl. list grada Niša, br. 74/2015)

85 Dnevne novine „Politika“ - objavljen izveštaj o detaljima ovog slučaja 14.10.2015.

naplatom, i omogućava korisnicima da regulišu svoje obaveze za skoro sve komunalne usluge na jednom mestu. Naplata se odvija tako što se novac automatski klasifikuje po JKP, a istog ili sledećeg dana najkasnije, iznos obračunat za određeno preduzeće se prenosi na izdavaoca računa u skladu sa individualnim obračunom. „Infostan“ naplaćuje naknadu od dobavljača usluga putem posebnih sporazuma. Istovremeno, tokom susreta sa predstavnicima komunalnih preduzeća preovlađuje mišljenje da objedinjena naplata ne opravdava u potpunosti svoju funkciju i da su svi troškovi preneti na distributera, kao i problem vezani za kašnjenje u prenosu sredstava. Pored toga, direktna naplata (pravnim licima), na primer, u „Beogradskom vodovodu i kanalizaciji“ je oko 90%, dok je ista niža u „Infostanu“.

JKP „Čistoća“ Beograd generalno je zadovoljan trenutnim platnim sistemom, jer je sistem objedinjene naplate lakši u odnosu na specifičnost plaćanja komunalija. JKP „Čistoća i Zelenilo“ Subotica je istakao da je ranije naplata vršena putem radnika na terenu, koji su takođe bili njihovi najbolji anketari, jer su imali direktan kontakt sa klijentima i redovno prenosili stavove o kvalitetu usluga koje pružaju, koji su imali uticaj na dalje poslovanje. Ova praksa je napuštena zbog sukoba sa odredbama Zakona o poštanskim uslugama. Na takav način procenat naplate duga je oko 90%. Postoji mogućnost smanjenja procenta naplate potraživanja zbog primene novog sistema objedinjene naplate, na primer, zato što stariji ljudi ne žele da idu u poštu da plate račun.

U Kragujevcu, problem neredovnih naplata za usluge upravljanja otpadom prisutan je u značajnoj meri - građani trenutno duguju više od 200 miliona dinara JKP „Čistoća“. Fenomen neredovnog plaćanja nastaje početkom 2003. godine – do tada su građani uredno izmirivali svoje obaveze. Trenutak promene redovnosti naplate poklapa se sa prelaskom na jedinstven sistem naplate (SON) od 2003. godine za sva fizička lica.

Kragujevački JKP „Vodovod i kanalizacija“ bio je deo sistema objedinjene naplate od 2003-2005, ali onda su, uz razumevanje gradskih vlasti, napustili sistem. Oni veruju da su unapredili kompletan sistem poslovanja i stoga ne vide korist od učešća u jedinstvenom sistemu. Očigledno, dok je JKP bio deo objedinjene naplate, bilo je mnogo pritužbi, računovodstveni sistem je generalno loš, nedostajala je kontrola priliva sredstava, dok su korisničke baze podataka bile nepotpune, zastarele i u značajnom neskladu sa bazama podataka drugih provajdera – korisnika usluga objedinjene naplate. Oni smatraju da je postojeće rešenje lakše i da omogućava potpunu odgovornost za pružanje usluga potrošačima, sa kojima imaju direktan ugovorni odnos.

Usluge parkinga nisu vezane za objedinjeni obračun korisnika, ali u isto vreme sprovode najsavremenije sisteme plaćanja. Novi Sad Parking servis poseduje poznat način plaćanja putem „greb kartica“ i SMS (prvi razvili softver za plaćanje parkiranja putem SMS-a u regionu). U Kragujevcu, javni parking se plaća putem SMS-a (80 % od naplate izvršeno na ovaj način) i „greb kartica“ koje se mogu kupiti na kioscima (20 % od naplate na ovaj način). Istakli su da je uvođenjem SMS naplate u parking zonama u 2003. godini u Beogradu nastala „prava revolucija“, jer se do tada parking naplaćivao „ručno“, gde postoji izuzetno visok rizik od zloupotrebe. Kompanija razmatra uvođenje SMS parking platnog sistema i u zatvorena parkirališta.

Kolektivna zaštita

Verovatno najznačajnija novina u sprovođenju zaštite potrošača, uvedena aktuelnim ZZP je zaštita kolektivnih interesa potrošača. Pod povredom kolektivnog interesa podrazumeva se:

1. kada isti trgovac po istom osnovu ili na isti način krši pravo garantovano zakonom u slučaju od najmanje deset potrošača;
2. u slučaju nepoštene poslovne prakse i nepravinih ugovornih odredbi.

Osim toga, kršenje kolektivnih interesa potrošača je prisutno i u slučajevima gde se krše prava prema ukupnom broju potrošača koji je manji od broja deset, ako nadležni organ utvrdi kršenje kolektivnih interesa⁸⁶. U skladu sa tim, materijalni uslovi za postojanje kolektivnih interesa su definisani kroz kvantitativni uslov (barem deset identičnih situacija kršenja zakonom garantovanih prava potrošača) i jedan kvalitativni (prekršaj iz kategorije nepoštene poslovne prakse i nepravinih ugovornih odredbi). Ovi uslovi ne daju čvrstu osnovu za preciziranje definicije pojma kolektivnih interesa potrošača, već su više indikativno – kvantitativne prirode. Postupak ispitivanja kršenja kolektivnog interesa potrošača je administrativne prirode i sprovodi ga Ministarstvo trgovine. Postupak se pokreće i vodi po službenoj dužnosti, a može se pokrenuti na dva načina:

- podnošenjem zahteva od strane ovlašćenog predlagača, a u skladu sa zakonom to pravo garantovano je samo evidentiranim organizacijama potrošača;
- podnošenje inicijativa za pokretanje postupka, od strane zainteresovanih strana, uključujući potrošače, pojedinačno ili grupno ili drugih organa koji su u postupku nadzora došli do saznanja i činjenica dovoljnih za pokretanje postupka.

Postupak se pokreće donošenjem zaključka, kao formalnog akta, a kojim se odlučuje o opravdanosti zahteva za pokretanje postupka od strane ovlašćenog lica (organizacije potrošača) ili dostavljene inicijative (ostale zainteresovane strane). Značajno je napomenuti da kao stranka u postupku, osim trgovca (privrednog subjekta) protiv kog je pokrenut postupak, može da se pojavi samo ovlašćeni predlagač (organizacije potrošača), ali ne i inicijatori. Osim toga, prema ZZP, Ministarstvo je dužno da donese odluku (zaključak), što nije slučaj kada su u pitanju inicijative drugih zainteresovanih lica. Ovo procesno rešenje od velikog je značaja za afirmaciju uloge i značaja organizacija potrošača u zaštiti kolektivnih interesa potrošača.

Nakon pokretanja postupka, Ministarstvo obaveštava trgovca protiv koga je pokrenut postupak za zaštitu kolektivnih interesa potrošača, o relevantnim činjenicama, dokazima i ostalim elementima na osnovu kojih se vodi postupak i poziva ih da odgovore u roku od 15 dana od dana prijema ovog obaveštenja. Trgovac može u

⁸⁶ Član 145. ZZP

svom odgovoru da se izjasni o obavezama koje je on spreman da preuzme kako bi se sprečilo kršenje zakona, sa uslovima za sprovođenje obaveza (korektivne izjave). Međutim, ako to ne uradi, u daljem toku postupka za utvrđivanje postojanja povrede, Ministarstvo će doneti dokument kojim određuje mere za zaštitu kolektivnih interesa potrošača. Ova mera može se odnositi na zabranu određenog ponašanja, kako bi se zaustavilo dalje kršenje odredbi na osnovu kojih je ustanovljena povreda, otklanjanja nepravilnosti kako bi se sprečila nepoštena poslovna praksa ili eliminisale nepravilne ugovorne odredbe. Pored toga, prekršajna prijava se dostavlja nadležnom sudu. Nezadovoljna stranka može pokrenuti upravni spor protiv odluke donete u postupku pred Ministarstvom.

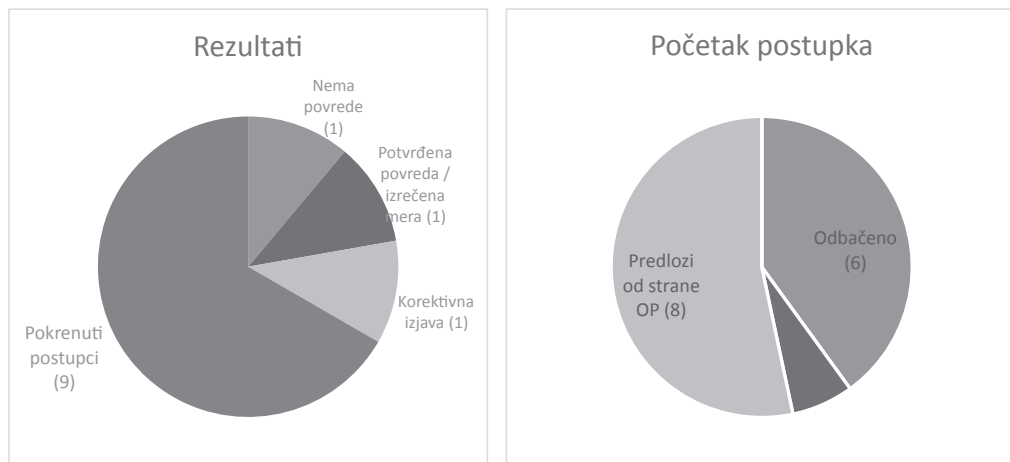
Na osnovu navedenog može se zaključiti da je zamena za sudski postupak formalno uvedena počev od negativnih iskustava sa sudskim procesom kolektivne zaštite, na osnovu prethodnog ZZP (2010. god), a koji je stupio na snagu nakon odluke Ustavnog suda kojim se utvrđuje neustavnost odredbi zakona o parničnom postupku kojima se reguliše poseban postupak za zaštitu kolektivnih prava i interesa⁸⁷. Imajući u vidu ovu situaciju, učinjen je napor da se obezbedi zaštita kolektivnih interesa potrošača u posebnom upravnom postupku.

Tako je stvoren zakonski definisan mehanizam da sadašnji pravni i institucionalni okvir obezbedi efikasnu zaštitu kolektivnih interesa potrošača. Posebno imajući u vidu osnovne razloge za postojanje takvog mehanizma, koji su obično povezani sa potrebom za grupisanje nekoliko pojedinačnih materijalnih interesa, često niske vrednosti, uz smanjenje troškova postupka, stvarajući „kritičnu masu“ nasuprot „velikom biznisu“⁸⁸. Pitanje je da li ovaj mehanizam funkcioniše u praksi.

Polazeći od donošenja ZZP (2014. god), do trenutka ovog istraživanja, podneto je ukupno 15 prijava za pokretanje postupka za kolektivnu zaštitu potrošača, na osnovu kojih je nadležno ministarstvo pokrenulo 9 postupaka. Meritorne odluke u ovim postupcima su donete i utvrđujući kršenje, predložene određene mere za zaštitu kolektivnih interesa potrošača.

87 Odluka Ustavnog suda IUz-51/2012 (Službeni glasnik 49/13 od 05.06.2013.)

88 "Kolektivna pravna zaštita jača poziciju potrošača u svrhu protivteže biznis sektoru. To prevazilazi potencijalni nedostatak individualne nezainteresovanosti, smanjuje pravne troškove i doprinosi unapređenju pravne svesti". Reich N., Micklowitz H-W., Rott P., Tonner K., *Evropsko potrošačko pravo*, Cambridge – Antwerp – Portland; Intersentia 2014, str. 379

Postupak kolektive zaštite pri MTTT⁸⁹

Na osnovu prezentovanih podataka i razgovora sa predstavnicima Ministarstva koji su sprovodili postupak, može se potvrditi uspeh u početnoj fazi primjene ovog potpuno novog proceduralnog mehanizma, ne samo u oblasti zaštite potrošača, već i jedinstvenog u kontekstu nacionalnog zakonodavstva. Za nešto više od godinu dana, organizacije potrošača su pokazale značajan interes za primenu ovog pravnog instituta za zaštitu potrošača i zavidan nivo razumevanja njegove prirode i efekata. Osim toga, zabeležen je prvi slučaj prihvatanja zahteva od strane trgovca, navedenih u prijavi za pokretanje postupka, tako što su usvojene mere radi usklađivanja sa predmetom zahteva. Na kraju, od posebne važnosti je i donošenje prve meritorne na osnovu povrede zakona i preduzimanje zakonom propisanih mera u cilju zaštite kolektivnog interesa potrošača, a ovaj primer je zabeležen upravo u oblasti komunalnih usluga.

⁸⁹ Prema raspoloživim podacima MTTT, septembar 2015.

Ilustracija slučaja**Udruženje potrošača "Narodni parlament" / JKP "Vodovod" (Leskovac)**

Na osnovu predloga evidentiranog udruženja "Narodni parlament", Ministarstvo je pokrenulo postupak, 3. novembra 2014. godine, radi zaštite kolektivnih interesa potrošača protiv JKP "Vodovod" iz Leskovca. Postupak je sproveden u pogledu obračuna potrošnje vode za korisnike kolektivnog stanovanja, tj. navoda da vodovod izdaje specifikaciju računa koja nije u skladu sa članom 91. Zakona. U ovom slučaju, na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja potvrđeno je kršenje zakona u slučaju od najmanje deset potrošača, na isti način, od strane istog subjekta, te su ispunjeni uslovi za sprovođenje postupka. Na dostavljeni zaključak o pokretanju postupka, JKP "Vodovod" se izjasnio na navode, navodeći da je način obračuna potrošnje i fakturisanje potrošene vode regulisano članom 31. Pravilnika o vodosnabdevanju na području grada Leskovca, a kojim je propisano da se očitavanje potrošnje u slučaju stambenih zgrada vrši na glavnom vodomeru, a raspodela potrošnje vrši prema broju članova domaćinstva, tj. na osnovu overenog spiska dostavljenog od strane predsednika skupštine stanara, te da je ovakav način obračuna pravilo na teritoriji Republike Srbije. Udruženje navodi da postoji drugačiji princip rada i odnosa JKP prema potrošačima, s obzirom da se u slučaju nekih potrošača potrošnja obračunava prema broju članova domaćinstva, a u slučaju drugih prema očitanoj potrošnji, a što je u suprotnosti sa Odlukom, za šta su priloženi i dokazi. Nakon sprovedenog postupka, Ministarstvo je donelo odluku 10. jula 2015. godine, kojom se potvrđuje da je JKP "Vodovod" Leskovac učinio povredu kolektivnih interesa potrošača, koristeći različite kriterijume prilikom obračuna potrošnje u stambenim zgradama, sprovodeći na taj način diskriminaciju potrošača, ali i na način da račun za usluge ne precizira elemente koji omogućavaju potrošaču da proveri i prati iznos duga i da mu se omogući uvid u tekuću potrošnju kako bi se utvrdila ukupna potrošnja u skladu sa predviđenim kvalitetom usluga. U istoj odluci, doneta je mera zaštite kolektivnih interesa, kroz naredbu za prestanak kršenja člana 83. stav 2. tačka 2) i člana 91. stav 2. Zakona o zaštiti potrošača.

Analiza postojećih aktivnosti potrošačkih organizacija i njihovih kapaciteta za zaštitu, predstavljanje i zastupanje interesa i prava potrošača / uloga organizacija potrošača: realnost, potrebe i mogućnosti

U razgovoru sa predstavnicima lokalnih samouprava nadležnim za komunalne poslove o određenim pitanjima koja treba da budu predmet komunikacije sa udruženja potrošača i od interesa za potrošače, primetno je pojednostavljenje i izostanak debate na temu nivoa cena i tarifa. Kada je reč o pravnom režimu korisnika komunalnih usluga, postoji opšte razumevanje njegove ugovorne pravne prirode, kao i relevantnost propisa o zaštiti potrošača za ova pitanja, ali određene karakteristike i implikacije tog odnosa nisu u potpunosti jasne.

Beogradski Sekretarijat za komunalne poslove nije imao nikakav kontakt sa organizacijama potrošača u postupku izrade nacrtu odluke, niti u pogledu formiranja Komisije za rešavanje reklamacija potrošača. Međutim, oni su imali *ad hoc* kontakte sa organizacijama u slučaju pojedinačnih reklamacija potrošača. Primećeno je odsustvo informisanosti o bilo kakvoj aktivnosti Savetovališta za potrošače. Slično je i u drugim gradovima. Beogradski „Infostan“ je imao više kontakata sa predstavnicima potrošačkih organizacija, tokom 2013., 2014. i 2015. godine. Prema rečima predstavnika „Beokoma“, potrošačke organizacije više sarađuju sa Ministarstvom trgovine u odnosu na gradsku administraciju.

Snabdevači vodom su takođe imali sporadične kontakte i pokušavali da odgovore na pitanja predstavnika potrošačkih organizacija uz učešće pojedinih stručnjaka. U Subotici, „Vodovod“ je ostvario uspešnu saradnju sa lokalnim zajednicama, dok je komunikacija sa udruženjima sporadična. Saradnja sa toplanama varira u zavisnosti od konkretnog distributera. Dok toplana u Subotici nema nikakav kontakt, u Kragujevcu „Energetika“ blisko sarađuje sa organizacijom potrošača. Međutim, ta saradnja je više vezana za razumevanje pitanja prava potrošača, pripremu dokumentacije i predloga od strane javnih vlasti, a ne toliko za pojednične reklamacije potrošača. „Beogradske elektrane“ nisu direktno sarađivale sa organizacijama potrošača. Trenutno rade na pokretanju saradnje sa Udruženjem za zaštitu prava i interesa stanara Srbije. „Parking servis“ ima različita iskustva u pogledu saradnje – dok u Beogradu i Novom Sadu postoji izvesna saradnja (sa NOPS-om i Republičkom unijom potrošača), ova praksa još nije zaživela u Kragujevcu.

Predstavnici JKP prepoznaju značaj i funkciju organizacija potrošača, jer njihova aktivnost omogućava jačanje njihove svesti, i suprotno od toga one kanališu grupne i kolektivne interese svojih korisnika, omogućavajući na taj način racionalnu komunikaciju povodom najvažnijih problema koji se pojavljuju u praksi.

Na osnovu istraživanja⁹⁰ sprovedenog u okviru ove studije, utvrđeno je da je od 26. evidentiranih organizacija potrošača, samo 16 aktivno.

Pregled kapaciteta OP

		Aktivno	Program MTTT-a	Prostorije	Zaposleno osoblje	Opštinska podrška
1	Organizacija potrošača Srbije, Jagodina	NE	ŠZS2012-13, ŠZS2011			
2	Centar za zaštitu potrošača „FORUM“, Niš	DA	JIS2015, JIS2014, JIS2012-13	DA	DA	NE
3	Centar potrošača Srbije (CEPS), Beograd	DA	B2014, B2012-13, B2011	DA	DA	NE
4	Udruženje za zaštitu potrošača Vojvodine, Novi Sad (UZPV)	DA	V2015, V2014, V2012-13, V2011	DA	DA	NE
5	Organizacija potrošača Leskovac	NE				
6	Organizacija potrošača Kragujevca (OPK)	DA	ŠZS2015, ŠZS2014	DA	DA	DA
7	Nacionalna organizacija potrošača Srbije (NOPS)	DA	B2015	DA	DA	DA
8	Opštinska organizacija potrošača Vlasotince	DA		DA	DA	DA
9	Organizacija potrošača Kruševac	NE				
10	Asocijacija potrošača Srbije, Novi Sad (APOS)	DA		DA	DA	NE
11	Centar za zaštitu potrošača, Senta	DA		DA	NE	DA
12	Centar potrošača, Gornji Milanovac	NE				
13	Centar potrošača Pančevo	NE				
14	Centar potrošača Zemun	NE				
15	Centar za zaštitu i edukaciju potrošača, Sremska Mitrovica	NE				
16	Centar za zaštitu i edukaciju potrošača Kovačica	NE				
17	Organizacija potrošača Valjevo	DA		DA	NE	DA
18	Centar potrošača Opovo	DA		NE	NE	NE
19	Udruženje EFEKTIVA, Beograd	DA	B2015	DA	DA	NE
20	Organizacija potrošača Topola-Oplenac	NE				
21	Centar za novu politiku, Beograd	NE	B2012-13			
22	Organizacija potrošača Hram, Beograd	DA		NE	NE	NE
23	Republička unija potrošača, Beograd	DA		NE	NE	DA
24	Centar za zaštitu i edukaciju potrošača Plandište	DA		NE	NE	DA
25	Narodni parlament, Leskovac	DA		DA	DA	NE
26	Udruženje za zaštitu potrošača, Prosperitet - Novi Sad	DA		DA	NE	NE

Kada je reč o potrošačima, učesnicima u fokus grupama, primetne su dve grupe: u prvoj grupi su potrošači koji su identifikovani na osnovu prethodne saradnje sa organizacijama potrošača (NOPS i članice – UZPV i OP Kragujevac) i druga grupa odabranih na osnovu određenih kriterijuma, koji međutim, nisu imali kontakt sa organizacijama potrošača. S obzirom na gore navedeno, slika u pogledu nivoa saradnje između potrošača i organizacija za zaštitu potrošača u ovom slučaju potpuno je pouzdana. Ako izdvojimo prvu grupu, možemo zaključiti da su potrošači slabo informisani o postojanju savetovališta, da su bili upoznati sa činjenicom da postoje organizacije potrošača, ali nisu u potpunosti upoznati sa njihovim radom (npr. Beograd, samo 1 od 10 učesnika iz ove druge kategorije potrošača ranije je kontaktirao udruženje potrošača – NOPS ili CEPS).

Osnovni i glavni izvor informacija o pravima potrošača u svim gradovima u kojima je sprovedeno istraživanje jeste internet. Kada su u pitanju informacije o pravima i obavezama u vezi sa komunalnim uslugama ponovo je internet na prvom mestu, a na drugom je direktna komunikacija sa preduzećima (telefon, info pultovi). Kada je reč o istraživačkim projektima u ovoj oblasti, APOS iz Novog Sada je sproveo istraživanje u četiri opštine u Vojvodini, u okviru projekta “Proaktivni potrošač” uz podršku Pokrajinskog sekretarijata za međuregionalnu saradnju i lokalnu samoupravu AP Vojvodine (2013. god), a u pogledu pitanja uspostavljanja dijaloga između predstavnika lokalnih samouprava, pružaoca usluga i potrošačkih organizacija. Pored ovih aktivnosti, nije bilo drugih u vezi sa opštinskim komunalnim uslugama, niti konstantne saradnje sa jedinicama lokalne samouprave.

VI DISKUSIJA O REZULTATIMA ISTRAŽIVANJA

Na osnovu gore predložene analize pravnog i institucionalnog okvira za zaštitu potrošača u oblasti komunalnih usluga u region JIE i pregleda relevantne prakse u lokalnim samoupravama, JKP-ima i potrošačkim organizacijama, može se zaključiti da postoji relativno ujednačen pravni okvir, pre svega po sadržaju. Nema sumnje da je pojava i razvoj politike zaštite potrošača u regionu u tesnoj vezi sa otpočinjanjem i tokom procesa evropskih integracija zemalja u regionu i da je pravni okvir u potpunosti vezan za prenos relevantnih evropskih propisa o potrošačima. Uz to, zajedničko pravno nasleđe takođe je dovelo do relativno istog nivoa učinka pružalaca komunalnih usluga i pitanja u vezi sa primenom pravila o zaštiti potrošača.

Nacionalni zakonodavni okvir obično čine sistemski propisi koji definišu kategoriju javnih komunalnih usluga i osnovne uslove za njihovo pružanje, kao i sektorski propisi od značaja za organizaciju i pružanje pojedinačnih usluga. Međutim, uređenje određenih uslova za pružanje usluga, organizaciju i funkcionisanje komunalnih preduzeća u potpunosti je pod ingerencijom lokalne samouprave. Na zakonodavnom nivou postoji delimična kodifikacija potrošačkog prava, koje, u kombinaciji sa drugim propisima, pruža odgovarajući pravni okvir. Imajući u vidu dinamiku potrošačkog *acquis-a* i napredak u pristupanju EU svih zemalja, *dalje unapređenje potrošačkog zakonodavstva radi uspešnije zakonske harmonizacije je neophodno i očekuje se.*

Međutim, u smislu sektorskog zakonodavstva, kao i zakonskog okvira za javne usluge, situacija je drugačija. Postoji trvenje između zahteva za potrošačkim pravima koja se ostvaruju i regulatornih uslova o pružanju konkretnih komunalnih usluga. *Postoji potreba da se usklade određeni delovi sektorskog zakonodavstva, a posebno odluke lokalne samouprave za stvaranje pravnih uslova za ostvarivanje određenih potrošačkih prava u kontekstu komunalnih usluga.*

Značajan primer u vezi sa gore navedenim je pitanje propisivanja obaveze da se zaključuje ugovor sa potrošačima. Dok zakoni određenih zemalja u regionu eksplicitno propisuju ovu obavezu, to nije redovna pojava. Nedostatak takvih eksplicitnih odredaba naglašava značaj definisanja karaktera ovog ugovornog odnosa, jer u toj situaciji se ugovorni odnos javlja *ex lege*, a pojedinačni ugovor između određenog JKP-a i potrošača se sastoji od složenog pravnog okvira o uzajamnim pravima i obavezama razuđenog u više akata lokalne samouprave, poslovnih akata JKP-a, itd.

Takođe, nedovoljno je transparentan i pravni okvir koji ne dozvoljava adekvatan nivo svesti potrošača o njihovim pravima i obavezama u odnosu na određene komunalne usluge. Obaveza da se zaključi pojedinačni ugovor sa korisnikom (kupcem), koji obuhvata omogućavanje uvida u relevantne informacije pre zaključenja ugovora je predušov za punu afirmaciju i konkretizaciju instrumenata zaštite potrošača.⁹¹

Uz to, neki zakoni u regionu prave razliku između opštinskih usluga za pojedinačnu potrošnju i usluga za potrebe zajedničke (javne) potrošnje. Uočavanje ovih razlika je od velikog značaja za stvaranje adekvatnog regulatornog okvira, što su dve potpuno nove funkcije. Zajedničke (javne) komunalne usluge su za potrebe i korišćenje cele zajednice, za neodređeni broj korisnika i finansiraju se iz opštinskih poreza. Nasuprot tome, pojedinačne komunalne usluge uključuju neposredno pružanje usluge identifikovanom korisniku, finansiranje naplate računa i, konačno, potpadaju pod ugovorni režim.

Na kraju, uz ova regulatorna pitanja koja se odnose na sadržaj, veoma važna pitanja se odnose na način zaštite potrošačkih prava i interesa, funkcionisanje institucionalnog okvira i ulogu potrošačkih organizacija.

Glavna suštinska pitanja zaštite potrošača u opštinskim uslugama

Tokom istraživanja, ustanovljena su mnoga otvorena pitanja u vezi sa ostvarivanjem potrošačkih prava u domenu opštinskih usluga.

Kao što je već pomenuto, opšti uslovi za pružanje opštinskih usluga sastavni su deo ugovora između JKP-a i potrošača (krajnjih korisnika) i rukovođeni su odredbama propisa lokalne samouprave. Problem se javlja kad su ti uslovi izvor nepoštovanja pravila o zaštiti potrošača i mogu da obuhvataju kršenja koja spadaju u zabranu nepoštenih odredbi u ugovoru o pružanju usluga od opšteg ekonomskog interesa. Shodno tome, postoji problem pravnog nadzora nad tim uslovima, budući da su to uglavnom lokalni propisi.

Ovo pitanje nije jedinstveno samo za situaciju u regionu i javlja se i u evropskom okviru⁹². Međutim, to je posebno aktuelno u regionu JIE, s obzirom na nedostatak svesti na

91 Uvođenje ugovora o snabdevanju vodom, gasom, električnom energijom ili daljinskim grejanjem doživljava se kao "korak u izgradnji mosta između brojnih pravnih instrumenata EU u polju usluga od opšteg interesa i korpusu potrošačkog prava, koje podržava i nova Evropska potrošačka agenda". Rajh, (str. 399)

92 Kad je reč o subjektivnim kriterijumima primene, "diskutabilno je pitanje da li standardni poslovni uslovi javnih komunalnih preduzeća u vidu uredbe ili sličnog upravnog akta spadaju u opseg primene Direktive. Opšte je mišljenje da takve uredbe treba smatrati obaveznim statutarnim ili regulatornim odredbama u duhu Člana 1.(2.) te da stoga nisu u polju primene Direktive". Postoje i protiv-argumenti u odnosu na Član 2.(c) i recitative (14) i (16). Glavna kontroverza ponovo se vrti oko značenja termina "obavezne, statutorne ili regulatorne odredbe". Direktiva nalaže da se uslovi u ugovoru sačinjavaju jasnim i razumljivim jezikom (Član 5). Ova odredba ima dodatak u presudama ESP koje se znatno oslanjaju na mišljenje Pravnog savetnika (Generalnog advokata) rezimirano za predmet Rajh i ostali: "prodavac ili dobavljač treba da od počet-

nivou odlučivanja, predstavnika lokalnih vlasti i JKP-a o sadržaju potrošačkih prava. Zapravo, jedina delotvorna terapija u slučaju nedostataka u oblasti potrošačka prava je pre svega prevencija, uticaj na proces donošenja odluka i priprema i diskusija o propisima.

Osnovni mehanizam za ostvarenje zaštite potrošača su, kako je već konstatovano, reklamacije. U svim zajednicama koje su obuhvaćene ovom studijom postoje relativno razvijeni mehanizmi komunikacije sa korisnicima. Jedan primer su jedinstveni punktovi na kojima građani mogu dobiti informacije i podneti žalbe. Međutim, postoji nedostatak koji je horizontalno prisutan u svim ispitivanim oblastima. Postojeći sistemi za komunikaciju sa građanima i krajnjim korisnicima (potrošačima) pre svega imaju odlike Centra za podršku, koji prima prijave o problemima pružanja određenih usluga (t.j. prekidima u mreži centralnog grejanja ili vodovoda, itd.), ili zahteve za otklanjanje problema ili nepravilnosti u pružanju usluga putem drugih kanala komunikacije. Ovaj mehanizam uključuje i vid povratne informacije o ispunjenju zahtjeva. Međutim, postoji preklapanje i nedostatak koordinacije relevantnih opštinskih službi u odnosu na identične situacije: potrošači se obično obraćaju određenom JKP-u putem njihovih kontakt kanala, a često reklamacije i žalbe i dalje upućuju direktno lokalnoj samoupravi, komunalnoj inspekciji ili indirektno putem potrošačkih organizacija, potrošačkih veća, kao i drugim sredstvima komunikacije.

Najveći nedostatak postojeće situacije je odsustvo poštovanja pravila propisanih za reklamacije *u smislu potrošačkih prava*, što uključuje i evidenciju reklamacija, rokove za preduzimanje mera, kao i odgovor na žalbu zasnovan na relevantnim odredbama o zaštiti potrošača. Ovi sistemi su uvedeni bez stvarnog usklađivanja sa propisima o zaštiti potrošača i ne predstavljaju izraz odredaba iz zakonskog okvira, već se tretiraju pre svega kao servis za potrošače.

Potrošači se obično žale na nemogućnost pristupa Pozivnom centru, na rutinu osoblja da daje objašnjenja ali retko kad da nešto preduzima, izostanak povratne informacije. Značajno je da veliki broj ispitanih JKP-a primenjuje sistem upravljanja kvalitetom ISO 9001, koji između ostalog obuhvata evidenciju i praćenje izmena i donetih odluka, kao i beleženje reklamacija i praćenje njihovih ishoda. Prema tome, da se ovaj standard dosledno primenjuje, pružio bi adekvatnu osnovu za funkcionisanje sa adekvatnim prijemom, evidentiranjem, praćenjem i beleženjem odluka o podnetim žalbama.

Na osnovu razgovora u fokus grupama i sa predstavnicima JKP-a, javila su se pitanja neodgovarajućeg obračuna i izdavanja računa, koje je ključno u većini reklamacija potrošača. U tom smislu, ima reklamacija koje se odnose na moguća kršenja pravilne metodologije obračuna (potrošnja vode, centralno grejanje), netačan obračun prema konkretnim podacima i uslovima, obračun i izdavanje računa u situaciji kada usluga

ka obezbede sačinjavanje odredaba na jednostavnom i razumljivom jeziku. Dalje, smatraju se odgovornim za to da se pre zaključenja ugovora postaraju da potrošač bude u prilici da dobije informacije potrebne za donošenje odluke sa punim poznavanjem predmetne materije". Pod jednostavnim jezikom se podrazumeva transparentnost pravnog dejstva ugovornih uslova. Razumljivost znači čitljivost, odnosno eliminaciju sitnog fonta, da bi se obezbedila jasnoća sa priredivačkog i optičkog stanovišta i zahtev za informacije u smislu prava i obaveza, čime se izbegava dovođenje u zabludu. Rajh i ostali, *op.cit.*

nije pružena (privremeni prekid usluge ili potpuno odsustvo usluge u određenom periodu, kako se često dešava sa uslugama odnošenja otpada u ruralnim opštinama), greške na mernim instrumentima, proizvoljne obračune za dati merni period, itd.

Problem merenja i izdavanja računa komunalnih usluga izuzetno je složen, posebno u oblasti vodosnabdevanja i centralnog grejanja. Na prvom mestu, zakon obično nalaže da se nadoknada za javne usluge mora obračunati prema potrošnji za određeni period primenom tarifnog sistema u skladu sa zakonom⁹³, i/ili da se potrošaču omogući uvid u trenutno stanje potrošnje usluge da bi se uverio u ukupnu potrošnju navedenu na računu.⁹⁴ U praksi, gore navedeno je uslovljeno postojanjem infrastrukture i činjenicom da se potrošnja usluga centralnog grejanja i vode kod većine potrošača meri preko kolektivnog mernog instrumenta, instaliranog na instalaciji sekundarnog priključka stambene zgrade (sa više pojedinačnih stanova) na distributivnu mrežu. Raspodela izmerene potrošnje obavlja se po određenoj metodologiji, koja obično podrazumeva raspodelu po broju članova domaćinstva i/ili površine stana. Ovi podaci se uglavnom određuju na osnovu podataka koje daju predstavnici stanara zgrade (a ne i krajnji korisnici).

U ovom pogledu, treba istaći da se puno potrošačkih reklamacija odnosi na pitanja koja ne spadaju u nadležnost JKP-a: sve unutrašnje instalacije stambenih zgrada i pojedinačne kućne instalacije zajednička su imovina zgrada i/ili domaćinstava, pa kvarove na ovim instalacijama treba da rešavaju zgrade i domaćinstva. U takvoj situaciji, potrošač može da utiče na problem samo preko tela svoje stambene zgrade, a ne da postupa u svoje ime. Često, ti nedostaci uzrokuju rast troškova, te su u toj situaciji zahtevi potrošača za intervenciju, kao i smanjenje troškova neosnovani. Ova situacija se javlja uglavnom usled nedovoljnog nivoa svesti potrošača o njihovim pravima, ali i obavezama koje se odnose na usluge, kao i na limite u domenu odgovornosti pružalaca komunalnih usluga.

S druge strane, jedna od čestih žalbi koje su utvrđene na osnovu razgovora sa potrošačima je nepouzdanost merenja koje vrše službenici JKP-a na terenu. Sektorski propisi predviđaju obavezu da se predstavnicima pružalaca usluga omogući pristup mernim uređajima, ali ista obaveza (pravo) nije predviđena za krajnjeg korisnika (potrošača), koji nema pouzdan uvid u stvarnu potrošnju, niti mogućnost da prati podatke u vezi sa izdavanjem računa za datu potrošnju.

Diskontinuitet u pravima i obavezama strana u ugovornom odnosu kad je reč o korišćenju usluga nije pravno regulisan na odgovarajući način, već se u praksi javljaju *ad hoc* procedure i metode koje nisu uvek u interesu potrošača. Kao zanimljivo rešenje za ovu situaciju može se navesti primer Bosne i Hercegovine (Sarajevo), gde je predviđena obaveza da se angažuje takozvani *upravitelj zgrade*, licencirano i specijalizovano preduzeće za upravljanje stambenom zgradom. U protivnom, ono se imenuje po službenoj dužnosti.⁹⁵

Diskriminacija određenih grupa potrošača, u kontekstu pružanja usluga od opšteg ekonomskog interesa, takođe je jedna od pojava koja je česta tema žalbi potrošača.

93 Čl. 118, ZZP Makedonije

94 Čl. 91. ZZP Srbije

95 Zakon o održavanju zajedničkih delova zgrada i upravljanju zgradama (Službeni glasnik Kantona Sarajevo, br. 3/2012)

Diskriminacija se javlja u vezi sa načinom isporuke, kvalitetom usluge ili načinom izdavanja računa i naplate usluga. Ovaj vid kršenja potrošačkih prava takođe se često pominje u razgovorima sa potrošačima u domenu javnog parkiranja.⁹⁶

Jedno od ključnih pitanja u vezi sa ostvarivanjem potrošačkih prava je *pravo na raskid ugovora*. Ovo pitanje ne čini se značajnijim u praktičnom smislu, jer je upotreba opštinskih usluga neophodna. Međutim, imajući u vidu da je većina JKP-a po prirodi monopolska, posebno ona koja usluge pruža putem mreže (voda, grejanje), postavlja se pitanje mogućnosti zamene usluge drugom uslugom u smislu sadržaja, po povoljnijoj ceni i/ili kvalitetu. Indikativni slučajevi u oblasti centralnog grejanja ranije su objašnjeni. Međutim, značajno je pitanje da li je zakonski moguće ukinuti status korisnika, na osnovu zahteva u skladu sa zakonom koji uređuje zaštitu potrošača. Ako nije, neophodno je uskladiti zakonski okvir i obezbediti ostvarenje takvog zahteva, što bi pratio odgovarajući tehnički i organizacioni proces.

Izazov funkcionalnog institucionalnog uređenja i delotvorna uloga organizacija za zaštitu potrošača

Na institucionalnom nivou, možemo uočiti relativno standardizovanu situaciju: lokalna uprava i javna komunalna preduzeća rade u okviru svojih nadležnosti i u skladu sa brojnim pravnim aktima i politikom i trenutno nije moguće prepoznati pitanje zaštite potrošača kao relevantan aspekt u definisanju regulatornog okvira lokalne javne politike.

Na prvom mestu, kad je reč o ovom problemu, treba istaći da postojeća procedura javne rasprave o nacrtu propisa lokalnih samouprava ili akata koje usvajaju JKP uz odobrenje lokalnih samouprava nije dovoljno transparentna i inkluzivna. Po prepoznatoj praksi, povremeno se desi da se pojedini akti lokalne samouprave objave na sajtu, da se javnost prethodno informiše o tome i dobije priliku da iznese napomene. Međutim, neposredna javna debata uz učešće kvalifikovanih predstavnika, u ovom slučaju potrošačkih organizacija kao legitimnih predstavnika interesa potrošača, gotovo da je neprimetna. Postoje brojne mogućnosti za dostavljanje komentara, sugestija i kritika putem više kanala komunikacije i oni redovno stižu do nadležnih vlasti koje ih uzimaju u obzir. Međutim, ovaj proces nema definisanu platformu za kontinuiranu komunikaciju, posebno u oblasti od interesa za celo stanovništvo.

Treba konstatovati da su predstavnici JKP-a upoznati sa pravnim okvirom zaštite potrošača i, uopšteno govoreći, prepoznaju značaj i uticaj tih odredaba u oblasti u kojoj rade, ali detalji koji se tiču određenih pitanja nisu im sasvim poznati. Sa takvom

⁹⁶ U diskusiji po fokus grupama, na pitanje o "pauku" javnog parking servisa često se javljao komentar o selektivnom tretmanu usluge u zavisnosti od kategorije vozila, gdje luksuzna i velika vozila imaju favorizovani tretman i retko se odvoze sa mesta gde su nepropisno parkirana.

polaznom tačkom, logična posljedica je da uslovi za pružanje određenih opštinskih usluga nisu u potpunosti prilagođeni realizaciji potrošačkih prava. Na tom nivou, aktivnosti OP-a usmerene na podizanje svesti relevantnih predstavnika JKP, njihova tesna saradnja u pripremi dokumenata, modela ugovora ili uslova za korisnike znatno bi mogla da izmeni situaciju.

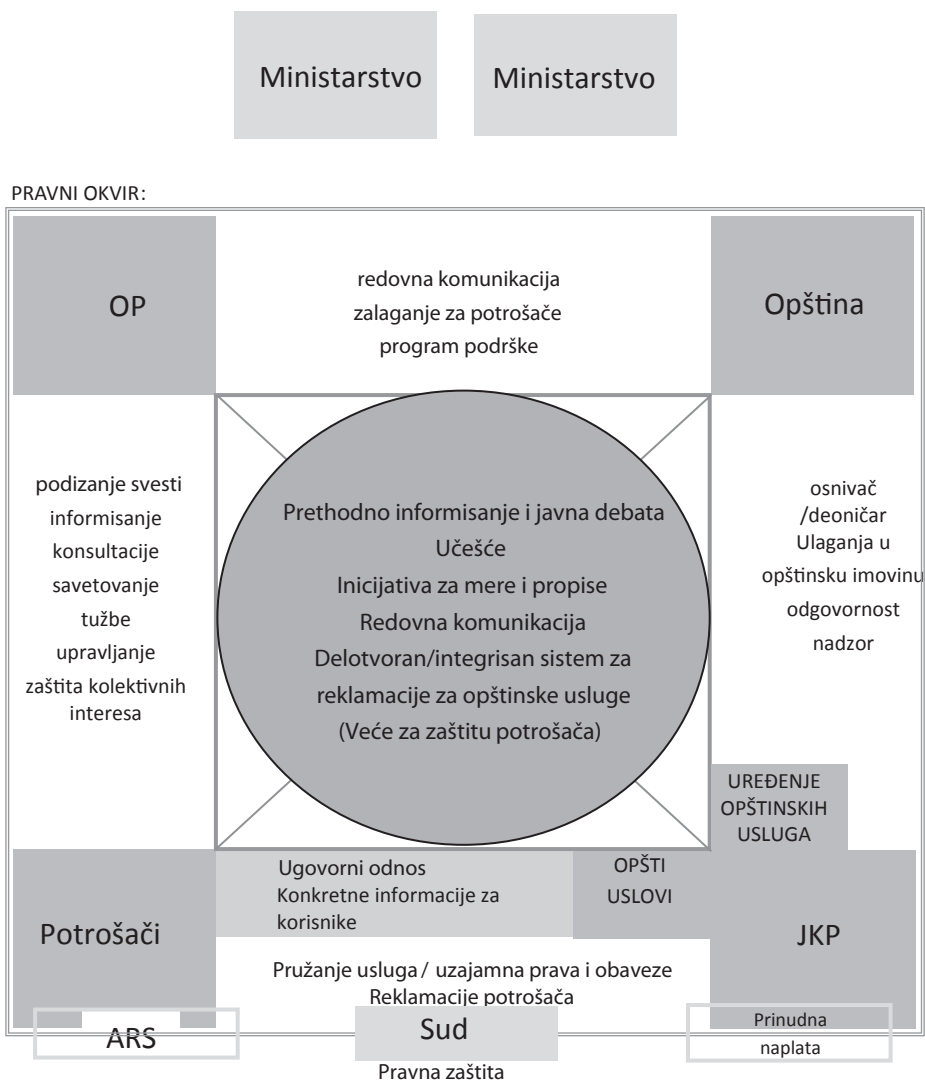
Saradnja između JKP i OP je sporadična, *ad hoc*, i dešava se uglavnom u pojedinačnim slučajevima. U većini jedinica lokalne samouprave obuhvaćenih ovom studijom ne postoji kontakt sa potrošačkim organizacijama, te čak i odsustvo znanja o njihovom postojanju. Izuzeci se odnose na sredine u kojima deluju aktivne potrošačke organizacije sa relevantnim kapacitetima. Kroz to se može videti direktna veza između kapaciteta potrošačkih organizacija, na profesionalnom, organizacionom i tehničkom nivou i uticaja na tokove u procesu uređivanja i pružanja opštinskih usluga i zaštite potrošača. Na osnovu razgovora sa JKP, može se konstatovati spremnost i otvorenost za saradnju, kao i spremnost na direktnu koordinaciju sa OP u vezi sa uređenjem određenih pitanja, aktivnosti ili organizacije određene prakse, ali napomena koja se uvek javlja je nedostatak inicijative potrošačkih organizacija.

S druge strane, predstavnici OP ukazuju na nedostatak podrške i razumevanja, kako od strane lokalne uprave tako i od strane JKP. Zajednički imenilac tih protivurečnih tvrdnji je *nedostatak komunikacije*, a posebno razmene iskustava i podataka. U tom smislu, može se konstatovati da osim sporadičnih slučajeva postojanja potrošačkih veća⁹⁷, ne postoji pouzdana institucionalna osnova za stalni dijalog između predstavnika lokalnih vlasti, nadležnih komunalnih službi, JKP, potrošačkih organizacija i samih potrošača. To je vjerovatno i ključni institucionalni nedostatak aktuelnog institucionalnog okvira.

Kad je reč o pravnoj zaštiti pred sudovima, može se primetiti da su pojedinačne tužbe potrošača, uz pomoć OP ili bez njih, izuzetno retke, čak jedva primetne. Sudska praksa u ovim stvarima, prema tome, ne postoji. Međutim, u razgovorima sa predstavnicima OP, zajednička procena je da sudije ne poznaju dobro zakonodavstvo o zaštiti potrošača. Upoznati su sa zakonom, ali retko ga primenjuju u pojedinačnim predmetima, čak i kad se pokrene postupak. Alternativno rešavanje sporova je gotovo nepostojeće, iako svi zakoni zemalja u region predviđaju značajnu ulogu tela za van-sudsko poravnanje.

97 Macedonia (Skopje)

Pregled standardne institucionalne strukture za zaštitu potrošača u opštinskim uslugama u region JIE



Sadašnji institucionalni sistem zaštite potrošača predvideo je znatne funkcije potrošačkih organizacija. OP se doživljavaju kao organizacije koje predstavljaju interese potrošača u kontekstu definisanja relevantnih javnih politika (uključujući i lokalnu javnu politiku), određenih sektorskih propisa i pitanja od značaja za ostvarivanje prava potrošača. OP su uz to prepoznate kao fokalne tačke za pružanje informacija potrošačima o njihovim pravima i mogućnostima ostvarivanja prava, kao i širenja potrošačke kulture među svim zainteresovanim stranama. Na kraju, OP su potrebne da pruže i stručnu pomoć i/ili podršku u ostvarivanju zaštite potrošačkih prava u konkretnim situacijama,

putem individualnih ili kolektivnih zahteva ili u situaciji kada su prekršena kolektivna prava i interesi potrošača. To su različite operativne funkcije i uspeh u njihovom ostvarenju zavisi od odgovarajućih, čak i minimalnih profesionalnih, organizacionih i tehničkih kapaciteta OP-a.

VII ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Glavni zaključci koji se odnose na celi region ili na nalaze iz većine zemalja koje su bile predmet ovog istraživanja su:

- Opštinske usluge (nazivaju se i komunalnim uslugama i/ili delatnostima) kao što je vodosnabdevanje, kanalizacija, odnošenje optada i centralno grejanje tradicionalno su u nadležnosti opština u regionu JIE i još uvek predstavljaju neke od najvažnijih funkcija opština.
- Pravni odnos između opštinskog pružaoca komunalnih usluga i pojedinačnog krajnjeg korisnika potpada pod režim zakona o ugovornim odnosima, gde krajnji korisnik ima status *potrošača* iz ugla zakonodavstva o zaštiti potrošača.
- Zakonodavni okvir zaštite potrošača u regionu je prilično sveobuhvatan i uglavnom ujednačen sa pravnim tekovinama EU, barem u opštim crtama. Ima puno nedostataka koje treba dalje usklađivati sa potrošačkim pravom EU, a to će biti predmet daljih aktivnosti u okviru procesa pristupanja EU za sve zemlje u regionu. Suština je da politika i zakonodavstvo u oblasti zaštite potrošača potiču iz EU, tako da region umnogome deli isti koncept, pojmove i suštinu potrošačkog zakonodavstva.
- Opštinske usluge treba posmatrati i kao *usluge od opšteg ekonomskog interesa*, prema tome zakonodavstvo EU SGEI je takođe važno za razmatranje i sprovođenje. To je već i uneto u zakonodavstvo nekih od zemalja regiona.
- Organizacije za zaštitu potrošača prisutne su u svim zemljama regiona i imaju različit nivo organizacionih kapaciteta i rezultata. Međutim, zajedničko im je prisustvo jaza između uloge koje za njih predviđa sadašnji zakonodavni okvir i njihovih stvarnih kapaciteta.
- Zaštita potrošača nije u fokusu lokalnih vlasti i javnih JKP-a. Osnovno poznavanje zakonodavnog okvira zaštite potrošača uočeno je u većini opština obuhvaćenih ovim istraživanjem, u nekima od njih već su formirani i specijalni organi za to, ali vidljiv je nedostatak dubljeg razumevanja i adekvatnog ispunjavanja uslova potrošačkog zakonodavstva.
- JKP obično ne dostavljaju ugovore o pružanju usluga u pisanoj formi, niti adekvatno obaveštavaju potrošače o njihovim pravima, pre ili nakon uspostavljanja statusa korisnika. To je jedno od najčešćih i najkrupnijih kršenja prava potrošača, posebno u delu obaveznog obaveštavanja.

- Uslovi i odredbe za pružanje opštinskih usluga potiču iz relevantnih lokalnih propisa, te se stoga ne mogu dovoditi u pitanje kao što bi trebalo po odredbama potrošačkog zakonodavstva (npr. nepravični uslovi ugovora), i to usled njihove prirode javnog prava. Da bi se uticalo na te odredbe, neophodno je učešće u procesu pripreme i usvajanja relevantnih propisa lokalnih vlasti.
- Formiranje cena i/ili tarife za opštinske usluge obavlja se u zatvorenom krugu između lokalnih vlasti i JKP-a. Potrošači se ne obaveštavaju na vreme, niti im je omogućeno učešće u postupcima formiranja cena.
- Potrošači su uopšteno upoznati sa pojmom zaštite potrošača, ali nisu svesni stvarnog opsega prava i obaveza koje imaju kao potrošači opštinskih usluga.
- Organizacije za zaštitu potrošača su aktivne u skladu sa svojim ovlašćenjima. Hroničan manjak sredstava, ljudskih, finansijskih i tehničkih resursa, nalaže njihovu ozbiljnu dogradnju da bi se obezbedilo trajno delovanje i znatan uticaj na izazove u rešavanju pitanja iz domena zaštite potrošača. Njihovo prisustvo na terenu nije dovoljno vidljivo niti za potrošače ni za JKP.
- Platforma za dijalog između lokalne samouprave, JKP i OP počela je da se formira u regionu u vidu potrošačkih veća, ali ona su retka i nedovoljno razvijena.

Preporuke, zasnovane na nalazima istraživanja, su sledeće:

- Delatnosti koje se navode kao opštinske usluge moraju se jasno definisati u relevantnom zakonodavstvu (Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o komunalnim uslugama), posebno u pogledu njihovog razdvajanja od komunalnih delatnosti opšteg javnog karaktera;
- Relevantan pravni okvir za opštinske usluge, na nacionalnom i lokalnom nivou, mora se uskladiti sa relevantnim odredbama zakonodavstva o zaštiti potrošača koje je već na snazi, da bi se otklonile pravne prepreke za potpuno obezbeđenje zaštite potrošača u ovoj oblasti;
- Rad JKP-a treba uskladiti sa uslovima koje nameće zakonodavstvo o zaštiti potrošača. U tom pogledu, pisani ugovori i adekvatno predašnje informisanje potrošača, pitanja u vezi računa i merenja, diskriminacija i mogućnost da se raskine ugovor o uslugama, neki su od najčešćih izazova;
- Integrisanu platformu za žalbe koja treba da omogući lak pristup informacijama, pouzdan mehanizam ulaganja žalbi, evidentiranje i odgovor na njih, treba uvesti u jedinice lokalne samouprave, posebno u formi pogodnoj za korisnike (standardni obrasci za žalbe);
- Primena sistema upravljanja ISO 9001 u JKP se pokazala korisnim oruđem, budući da nudi delotvoran operativni sistem kao osnovu za rešavanje reklamacija (žalbi) u skladu sa zahtevima potrošačkog zakonodavstva;
- Podizanje nivoa znanja o pravnom režimu zaštite potrošača u JKP i relevantnim lokalnim samoupravama, kako bi se otklonile trenutne prepreke za potpunu saradnju i primenu zaštite potrošača je ključno;

- Neophodno je uspostavljanje stalne platforme za učešće organizacija za zaštitu potrošača u procesu debate o lokalnoj politici, lokalnim propisima i drugim pitanjima od značaja za potrošače. Ova platforma mogla bi biti u vidu lokalnih potrošačkih veća ili drugačija, ali mora da omogući saradnju i komunikaciju među OP, JKP i relevantnih predstavnika lokalne uprave. Na ovaj način, OP i potrošači bi mogli delotvorno učestvovati u procesu odlučivanja, posebno u pogledu cena, ugovornih odredaba o kvalitetu i uslovima za pružanje opštinskih usluga;
- Jačanje kapaciteta OP putem programa podrške pokazao se kao uspešan metod, tako da može biti model za lokalne samouprave u obezbeđivanju finansiranja putem lokalnih programa podrške OP, posebno za aktivnosti u oblasti zaštite potrošača komunalnim uslugama. Na taj način, dva rezultata se mogu postići istovremeno: prvo, OP bi mogle da pružaju veću podršku potrošačima u određenoj lokalnoj samoupravi, a kao drugo, izvršio bi se dodatni pritisak na JKP da postupaju u skladu sa zakonima koji sadrže odredbe o zaštiti potrošača.

