

Unapređenje zaštite potrošača u lokalnim komunalnim uslugama

Potrošačka politika zahteva skup zakonskih odredbi i institucionalnih radnji kako bi se omogućila zaštita prava i interesa potrošača prema trgovcima, odnosno kako bi se smanjio ekonomski disbalans između ove dve strane. To je bio osnovni razlog nastanka prava potrošača u EU, koja je pružila značajan obim sekundarnog zakonodavstva

tokom poslednjih 40 godina. Uvođenje politike zaštite potrošača, kao javne politike, i posebnih zakona za zaštitu prava potrošača u regionu jugoistočne Evrope u direktnoj je korelaciji sa procesom približavanja EU zemalja u regionu.

Potrošači često nisu informisani da se njihova prava jednako odnose i na pružaoce komunalnih usluga. Uloga organizacija potrošača od ključnog je značaja za ostvarivanje prava potrošača.

Važan aspekt pravnog okvira je da se pojedinačni ugovori za komunalne usluge, pisani ili pravno pretpostavljeni, zaključuju prihvatanjem usluge/početak korišćenja, novim priključkom ili izveštajem o promeni korisnika. Bez obzira na način zaključenja ugovora, nema prostora za pregovore o njegovim odredbama. Zbog toga, ugovori lokalnih JKP sa potrošačima su adhezioni (ugovori po pristupu), gde se

pod činom prihvatanja samog ugovora smatra uspostavljanje veze ili početak korišćenja usluga, pod uslovima za koje se podrazumeva da su opšte poznati. Postoji jasna potreba za usklađivanjem dela sektorskih zakona, a naročito odluka lokalne samouprave ka stvaranju zakonskih uslova za ostvarivanje prava potrošača u kontekstu komunalnih usluga.

Zakonski okvir



Odnos između opšteg okvira za zaštitu potrošača i komunalnih usluga određen je posebnim odredbama u zakonodavstvu o potrošačima koje sadrži brojne dodatne specifičnosti u ovoj oblasti, pored opštih pravila koja važe za sve usluge. Sadržaj, obim i specifičnosti ovih odredbi varira u različitim pravnim sistemima, ali oni uglavnom sadrže odredbe o pravu na pristup uslugama, pružanje usluga bez diskriminacije, uz posebna pravila o obračunu, pravo na raskid ugovora itd. U tom smislu, ove odredbe su najčešće povezane sa kategorijom javnih usluga, uz poseban spisak usluga prepoznatih kao takvim. U srpskom pravnom sistemu one su prepoznate kao usluge od opšteg ekonomskog interesa. Prava koja su data potrošaču istovremeno vrlo precizno definišu sve obaveze i odgovornosti pružaoca usluga od opšteg ekonomskog interesa.

Važna karakteristika propisa kojima se uređuje sistem komunalnih delatnosti odnosi se na pitanje pružanja usluga za ličnu potrošnju, odvojeno od onih koji su od opšteg interesa ili zajedničke komunalne potrošnje. Ova razlika je veoma važna za jasno definisanje statusa krajnjih korisnika koji spadaju u kategoriju potrošača, i na taj način za stvaranje uslova za adekvatnu primenu pravila o zaštiti potrošača.

U vezi sa navedenim je i pravno utvrđivanje odnosa između javnih komunalnih preduzeća, koja imaju status pojedinačnog (*ex lege* ili *de facto*) i krajnjeg korisnika, kao odnos ugovornog karaktera. U regionu jugoistočne Evrope (SEE), koji je bio predmet istraživanja, prisutne su određene razlike; neki zakoni su veoma eksplicitni po tom pitanju, dok drugi obezbeđuju formulaciju koja indirektno pretpostavlja status. U srpskom Zakonu o komunalnim uslugama (Sl. Glasnik RS 88/2011), postoji

implicitna formulacija koja obezbeđuje ugovorno-pravnu prirodu odnosa između JKP i krajnjeg korisnika (potrošača) u vezi sa tim uslugama.

Lokalna samouprava i JKP kontrolišu način i uslove pružanja komunalnih usluga, organizaciju i funkcionisanje, sredstva za rad i izgradnju infrastrukture, definišu tarife. Ceo proces je u skladu sa zakonskim okvirom kojim se uređuje sistem lokalne samouprave i komunalnih usluga, sektorskim propisima, statutima opština i drugim opštim aktima lokalne samouprave. Međutim, u ovom trenutku nije moguće utvrditi uključivanje pitanja zaštite prava potrošača kao relevantnog aspekta u definisanju zakonskog okvira ili lokalne javne politike. Pored toga, pravni okvir je nedovoljno transparentan i ne dozvoljava adekvatan nivo svesti potrošača o njihovim pravima i obavezama u vezi sa komunalnim uslugama.

Osim toga, treba imati u vidu da postojeći postupak javne

rasprave o nacrtu propisa lokalnih vlasti ili akata JKP u kojima traže saglasnost lokalnih samouprava nije dovoljno transparentan i sveobuhvatan.

Povremeno postoji praksa u kojima se pojedinačni akti lokalnih samouprava i JKP objavljuju na sajtu u funkciji prethodnog informisanja šire javnosti, čime se ostavlja mogućnost za dostavljanje konkretnih primedbi i predloga. Dosadašnje javne rasprave uz učešće članova organizacija potrošača, kao legitimnih predstavnika korisnika komunalnih usluga gotovo su neprimetne.

Verovatno najveći nedostatak postojećeg stanja je odsustvo poštovanja prema pravilima propisanim za reklamacije u pogledu prava potrošača. Zapravo, takvi sistemi (*Call centar* i sl.) uvedeni su bez pravog usklađivanja sa propisima o zaštiti potrošača i ne predstavljaju rezultat zahteva iz ovih zakonskih odredbi, već se prvenstveno tretiraju kao korisnički servis.

Komunalne delatnosti podrazumevaju pružanje komunalnih usluga od značaja za ostvarenje životnih potreba kod kojih je jedinica lokalne samouprave dužna da stvori uslove za obezbeđenje odgovarajućeg kvaliteta, obima, dostupnosti i kontinuiteta, kao i nadzor nad njihovim vršenjem. Imajući u vidu da te usluge obavljaju upravo lokalna komunalna preduzeća (JKP) pojedinačni akti lokalne samouprave o osnivanju i načinu obavljanja delatnosti predstavljaju polaznu osnovu za unapređenje rada navedenih pravnih subjekata. Na taj način moguće je znatno unaprediti i položaj potrošača.

Pravna priroda regulacije propisa o zaštiti potrošača vrlo je kompleksna: relevantni lokalni propisi su javno pravo, odnosno propisi organa lokalne samouprave, ali su takve odredbe suština ugovora koji je zaključen sa potrošačem. Imajući to u vidu one su svakako predmet nadzora prema zakonu o zaštiti potrošača, posebno u delu nepravičnih ugovornih odredbi.

Opis postojećeg stanja / zaključak

- Komunalne usluge, kao što su snabdevanje vodom, sakupljanje i odvoz smeća, centralno grejanje, tradicionalno spadaju pod nadležnost lokalne samouprave i kao takve predstavljaju jednu od glavnih funkcija opština i gradova
- Pravni odnos između pružaoca komunalnih usluga (JKP) i svakog pojedinačnog korisnika iz kategorije domaćinstva spada u režim ugovornog prava i ima status potrošača iz perspektive propisa o zaštiti potrošača
- Pravni okvir zaštite potrošača prilično je usklađen sa pravnim tekovinama EU. Postoji određeni broj nedostataka u politici zaštite potrošača koji zahteva dalje aktivnosti u procesu pridruživanja
- Komunalne usluge ne prepoznaju se uvek kao usluge od opšteg ekonomskog interesa u skladu sa važećim propisima u zemlji koji su usklađeni sa zakonodavstvom EU
- Zaštita potrošača nije u fokusu lokalnih vlasti niti komunalnih preduzeća – osnovna tendencija jeste razmatranje opštinskih i sektorskih propisa za usluge koje pružaju
- JKP u velikoj većini ne obezbeđuju pismeni ugovor o uslugama niti postoji jasno obaveštavanje potrošača pre, za vreme i nakon zasnivanja odnosa. Ovo je jedno od najčešćih i najznačajnijih kršenja prava potrošača po osnovu prava na informisanje
- Politika formiranja cena ili promena tarifa vrši se u zatvorenom krugu između lokalne vlasti i JKP. Potrošači nisu blagovremeno informisani niti je omogućeno njihovo učešće u tom procesu u skladu sa zakonom
- Potrošači su upoznati sa osnovnim pojmovima zaštite potrošača, ali nisu svesni svih prava koje imaju u oblasti komunalnih usluga
- Organizacije potrošača nisu dovoljno prepoznate kao bitan akter ukupne politike zaštite potrošača – postoji ozbiljan raskorak između njihove predviđene uloge u sadašnjem institucionalnom okviru i realnih mogućnosti
- Organizacije potrošača imaju aktivnu ulogu u skladu sa svojim mogućnostima. Trenutni kadrovski, finansijski i tehnički kapaciteti nisu dovoljni za postizanje značajnog i permanentnog uticaja na rešavanje brojnih izazova zaštite potrošača

- ✓ Aktivnosti definisane kao komunalne usluge moraju biti jasno navedene u svim relevantnim zakonima imajući u vidu njihovo odvajanje od usluga od opšteg javnog interesa
- ✓ Odgovarajući pravni okvir za komunalne usluge, na nacionalnom i lokalnom nivou nadležnosti, mora biti usaglašen sa aktuelnim zakonom o zaštiti potrošača u cilju otklanjanja zakonskih prepreka za punu zaštitu potrošača u ovoj oblasti
- ✓ Poslovanje JKP uskladiti sa odredbama zakona o zaštiti potrošača, posebno u domenu predugovornog obaveštavanja, pisanih ugovora, načina obračuna, specifikacije računa, zabrane diskriminacije i mogućnosti za raskid ugovora
- ✓ Uspostaviti integrisani sistem žalbi potrošača u jedinicama lokalne samouprave kako bi se omogućio jednostavan i pouzdan način nadzora nad njihovim rešavanjem
- ✓ Podizanje nivoa poznavanja potrošačkih prava u JKP i lokalnim administracijama u cilju otklanjanja prepreka za punu saradnju uzrokovanih nedostatkom adekvatnih informacija
- ✓ Stvaranje trajnog modela za učešće organizacija potrošača u procesu rasprave u domenu lokalnih javnih politika i propisa
- ✓ Gradski saveti za zaštitu potrošača mogu preuzeti aktivnu ulogu u stalnoj komunikaciji sa JKP i njihovim osnivačima, jedinicama lokalne samouprave
- ✓ Jačanje kapaciteta organizacija potrošača pokazao se kao uspešan metod tokom realizacije međunarodnih i nacionalnih projekata. Ovaj model mogao bi postati jednako uspešan i na lokalnu kroz aktivnosti na jačanju zaštite potrošača u domenu lokalnih komunalnih usluga. Na taj način istovremeno se postižu dva cilja: prvi, organizacije potrošača obezbeđuju kvalitetniju i efikasniju zaštitu potrošačima; i drugi, poboljšava se rad lokalnih javnih i javno-komunalnih preduzeća kroz poštovanje zakonskih odredbi.

Izrada ovog dokumenta podržana je kroz projekat „Jačanje kapaciteta organizacija potrošača za bolje opštinske usluge u Jugoistočnoj Evropi“, finansiranog od strane GIZ Otvorenog regionalnog fonda za modernizaciju opštinskih usluga (GIZ ORF-MMS)

Nacionalna organizacija potrošača Srbije (NOPS) je savez organizacija potrošača u Srbiji, lokalnih i regionalnih članica. Osnovana 2004. godine kao nestranačka, nevladina i neprofitna sa osnovnim ciljem – efikasna zaštita prava potrošača. NOPS posebno promoviše propise koji doprinose jačanju položaja potrošača i aktivno učestvuje u formulisanju nacionalne politike zaštite potrošača. Informisanje, savetovanje i zastupanje potrošača osnovni su principi rada. Od 2009. godine deo smo svetske porodice potrošača kroz članstvo u Consumers International.

Više o nama pročitajte na www.nops.org.rs i www.potrosac.rs