

Министарству рударства и енергетике

Немањина 22-26

11000 Београд

Министарству државне управе и локалне самоуправе

Бирчанинова 6

11000 Београд

Иницијатива

надлежним министарствима да изврше инспекцијски надзор у јединицама локалне самоуправе и припреме нацрте измена и допуна Закона о енергетици и Закона о комуналним делатностима

Обраћамо вам се иницијативом да предузмете радње на које сте овлашћени Законом о енергетици, Законом о министарствима и другим актима ниже правне снаге. Предмет ове иницијативе је важеће законодавство и подзаконски акти који регулишу снабдевање топлотном енергијом, а којима се чини: повреда начела аутономије воље, злоупотреба права уговорно јаче стране (стипуланта), злоупотреба монополског/доминантног положаја и друге повреде уставних или законских одредаба и општих правних начела.

Наиме, Закон о комуналним делатностима (*Сл.гласник РС бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018*) као општи закон који регулише основе обављања комуналне делатности у члану 13. предвиђа:

„Уколико одлуком скупштине јединице локалне самоуправе о обављању комуналне делатности није предвиђено закључење појединачних уговора између вршиоца и корисника комуналних услуга, сматра се да је уговорни однос о пружању комуналне услуге настао започињањем коришћења комуналне услуге, односно почетком пружања комуналне услуге у складу са прописима којима се ближе уређује обављање те комуналне делатности.“

Ово је у супротности са више уставних и законских одредби и општих начела уговорног права: наиме уговори са вршиоцима комуналних услуга спадају у уговоре по

приступу или формуларне уговоре, чије опште услове одређује једна, јача уговорна страна и чија је суштина у олакшавању потписивања, једнообразности услова за све кориснике и искључењу преговарања. Међутим, управо зато што у уговорном односу постоје две суштински неравноправне стране, потпуно је супротно општим правним начелима и начелу аутономије воље уговорних страна увођење фикције о постојању уговора онда када он реално не постоји. Такође је одредба у супротности са одредбама Закона о енергетици (*Сл. Гласник РС, бр. 145/2014 и 95/2018 – др.закон*), чланом 360. који гласи:

„Снабдевач топлотном енергијом и крајњи купац дужни су да закључе писани уговор о снабдевању топлотном енергијом.

Садржај уговора из става 1. овог члана прописује јединица локалне самоуправе.“

На овај се начин повређује аутономија воље и могућност да купац топлотне енергије одлучи хоће ли уопште закључити уговор са дистрибутером топлотне енергије или се одлучити за други вид енергије, на шта по Закону о енергетици има право.

Други проблем је раскид уговора са дистрибутерима топлотне енергије. Регулисање овог права остављено је локалним самоуправама, које потпуно шаренолико у пракси поступају: или предвиђају право купца на једностранни отказ по сопственом нахођењу, или пак улазе у злоупотребу права, прописујући непримерене и тешко оствариве услове. Пример је одлука Града Зрењанина (*Сл. Лист Града Зрењанина 2/2020*), чији члан 2. гласи:

„У члану 38. став 4. мења се и гласи:

"Појединачни отказ уговора и искључења купца су могућа уколико: 1. купац поднесе писани захтев за обуставу испоруке топлотне енергије и приложи доказ о власништву над предметним станом односно пословним простором; 2. купац достави писану сагласност Скупштине стамбене заједнице за обуставу испоруке топлотне енергије стана, односно пословног простора који се снабдева топлотном енергијом са заједничког мерног места у складу са Законом о становању и одржавању зграда; 3. купац достави доказ о измирењу свих доспелих финансијских обавеза, односно о постигнутом споразуму о извршавању обавезе сагласно одлуци о важећој цени топлотне енергије укључујући и финансијске обавезе за месец који претходи месецу у ком се захтев за обуставу испоруке топлотне енергије подноси; 4. постоје техничке могућности за потпуну обуставу испоруке топлотне енергије, што се доказује израдом идејног пројекта објекта; 5. купац изради идејни пројекат објекта у складу са Законом о планирању и изградњи и Правилнику о садржини,

начину и поступку израде и начину вршења контроле техничке документације према класи и намени објекта; 6. купац идејним пројектом објекта предвиди реконструкцију машинских инсталација и/или топлотне подстаннице тако да се задовоље следећи технички услови : а) измештање свих делова машинских инсталација за грејање из стана и/или пословног простора за који је поднет захтев за обуставу топлотне енергије, б) реконструкција зидова према суседним становима и/или пословним просторима и третман као "Зидова ка негрејаном простору" у смислу одредби Правилника о енергетској ефикасности зграда, ц) реконструкција међуспратних конструкција према суседним становима и/или пословним просторима и третман као "Међуспратна конструкција изнад/испод негрејаног простора" у смислу одредби Правилника о енергетској ефикасности зграда и д) ако обустава топлотне енергије стана или пословног простора не утиче на повећање топлотних губитака у становима, односно пословним просторима крајњих купаца које се граниче са станом, односно пословним простором који је поднео захтев за обуставу топлотне енергије; 7. купац изведе радове којима се обезбеђује обустава испоруке топлотне енергије на основу решења којим се одобрава извођење тих радова, односно промена намене објекта, које издаје орган надлежан за издавање грађевинске дозволе на основу идејног пројекта; 8. купац сноси све трошкове радова и материјала који настају услед обуставе испоруке топлотне енергије, а који су у складу са идејним пројектом; 9. после завршених радова којима се обезбеђује обустава испоруке топлотне енергије стану, односно пословном простору која се топлотном енергијом снабдева са заједничког мерног места, извођач обавезно сачини извештај Скупштини стамбене заједнице у складу са идејним пројектом и правилима струке."

Одлука Града Ниша на нешто другачији начин регулише ово питање, те члан 38. став 1. гласи :

„Уколико раскид уговора захтева крајњи купац као власник посебног дела зграде, уговор се може раскинути под условом да је извршио радове на физичком одвајању дела грејне инсталације, која се налази у његовом стану/пословном простору, од унутрашње грејне инсталације зграде, да је обезбедио нови систем грејања у његовом стану /пословном простору и предузео друге мере, а све у складу са поступком који је утврђен посебним законом којим се уређује изградња објекта о прописима који су донети на основу њега.“

Постављањем оваквих услова повређују се начело слободe уговарања, као и одредбе Закона о облигационим односима и Закона о правима потрошача који регулишу на примерен и довољно јасан начин право на раскид уговора (због неиспуњења, промењених околности, прекомерног оштећења и друго).

Постављањем оваквог сета захтева, Град Зрењанин, као пример који наводимо, врши злоупотребу права на регулисање општих услова, као и злоупотребу доминантног положаја на тржишту дистрибутера на њиховој територији. Град Ниш такође предвиђа строге услове за раскид уговора, те непримерено и непрописно обавезују купца да примени правила поступка предвиђена законом ван области енергетике (оним којим се уређује изградња објекта), али и свим подзаконским прописима који га прате. Истовремено се од њега захтева да накнади трошкове овог поступка. Посебан проблем је постављање услова обезбеђења другог система грејања, чиме се поново повређује аутономија одлучивања купца. С друге стране Град Пожаревац поштујући опште и посебне прописе и начела уговарања предвиђа у члану 50. став 2. Одлуке о условима и начину снабдевања топлотном енергијом (Сл гласник Града Пожаревца бр. 4/09) :

„Купац може писмено трајно отказати уговор о снабдевању топлотном енергијом са отказним роком до 30 дана. Дистрибутер уважава раскид са првим следећим обрачунским периодом, уз испостављање коначног обрачуна трошкова. За ново прикључење купац, у овом случају, плаћа све трошкове прикључења као и нови купац.“

Све ово указује на неуједначене праксе и прописе локалних самоуправа које грађане стављају на овај начин у суштински неравноправан положај пред законом.

Овлашћење и могућност раскида уговора корисника са комуналним предузећима једно је од кључних права гарантованих Законом о заштити потрошача (*Сл.гласник РС 62/2014, 6/2016 – други закон и 44/2018 – др.закон*). С тим у вези, постоје начелно два услова за раскид у корист потрошача: први је општег карактера, и представља раскид у случају непоштовања обавеза, када испуњавање обавеза представља битан елемент уговора, или је потрошач информисао трговца пре потписивања уговора да је испорука на одређени датум или по уговореном року је од суштинског значаја за њега , у ком случају уговор о продаји престаје *ex lege*, осим ако га потрошач држи на снази, док се други управо односи на услуге од општег економског интереса, када потрошач има право да раскине уговор ако се не слаже са променом цене, тарифе или променом општих услова

уговора, наведеним у обавештењу друге уговорне стране, као и у погледу квалитета пружених услуга.

Наметањем низа формалних и техничких услова повређује се такође, сем наведених начела и законских одредби и одредба члана 16. Закона о заштити конкуренције (*Сл. Гласник РС бр. 51/2009 и 95/2013*) која се односи на актере који на тржишту имају доминантан положај, а која гласи:

„Злоупотреба доминантног положаја на тржишту забрањена је.

Злоупотребом доминантног положаја, нарочито се сматра:

1) непосредно или посредно наметање неправичне куповне или продајне цене или других неправичних услова пословања;

2) ограничавање производње, тржишта или техничког развоја;

3) примењивање неједнаких услова пословања на исте послове са различитим учесницима на тржишту, чиме се поједини учесници на тржишту доводе у неповољнији положај у односу на конкуренте;

4) условљавање закључења уговора тиме да друга страна прихвати додатне обавезе које по својој природи или према трговачким обичајима нису у вези са предметом уговора.“

Трећи проблем је постојање пословног удружења „Топлане Србије“ преко којег произвођачи топлотне енергије (монополисти) усклађују своје поступке на штету корисника грејања. Постојање оваквих удруживања имплицира или ствара сумњу да су повређене одредбе о заштити конкуренције према Закону о заштити конкуренције.

У складу са наведеним, предлажемо да:

- Министарство рударства и енергетике изврши, у складу са чланом 367. Закона о енергетици, инспекцијски надзор преко надлежних инспектора у свим јединицама локалне самоуправе и предузме мере на које је законом овлашћено;

- Министарство рударства и енергетике изврши у складу са чланом 367. Закона о енергетици инспекцијски надзор преко надлежних инспектора деловања и одлука удружења “Топлане Србије” и предузме мере на које је законом овлашћено;

- Надлежно министарство припреми одговарајуће измене и допуне прописа, а конкретно:

- Да министарство државне управе и локалне самоуправе припреми измену члана 13. Закона о комуналним делатностима (Сл.гласник РС бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018) који предвиђа:
„Уколико одлуком скупштине јединице локалне самоуправе о обављању комуналне делатности није предвиђено закључење појединачних уговора између вршиоца и корисника комуналних услуга, сматра се да је уговорни однос о пружању комуналне услуге настао започињањем коришћења комуналне услуге, односно почетком пружања комуналне услуге у складу са прописима којима се ближе уређује обављање те комуналне делатности.“
Наведени члан треба изменити тако да предвиђа обавезу закључења уговора између вршиоца услуге и корисника.
- Да министарство рударства и енергетике припреми измене и допуне Закона о енергетици и њима дефинише опште услове за раскид уговора и уподоби их Закону о облигационим односима и Закону о заштити потрошача, будући да стављање у надлежност локалним самоуправама у пракси доводи до значајно различитих, а неретко и незаконитих решења, те до значајне неравноправности грађана по територијалном принципу.

Удружења:

Јасно и гласно

Право на право

Локална алтернатива

Само локално

Грађански преокрет

Зрењанински социјални форум