



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ
О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА
Заштита потрошача у области
снабдевања топлотном енергијом



Број: 400-433/2021-06/230
Београд, 28. децембар 2021. године



У циљу јачања положаја потрошача у области снабдевања топлотном енергијом, потребно је уз ефикаснији надзор унапредити примену прописа

У Стратегији заштите потрошача за период 2019 - 2024. године наводи се да извршење прописа који су у великој мери хармонизовани са правним тековинама ЕУ и даље представља изазов.



Извор: ДРИ

Правни оквир није у потпуности створио услове за ефикасну примену Закона о заштити потрошача због непотпуног спровођења и неусклађености појединих прописа. Поједине одредбе Закона о комуналним делатностима и одлуке јединица локалних самоуправа у делу обавезе закључења појединачних уговора о снабдевању топлотном енергијом, права на раскид уговора и права потрошача на рекламацију, нису усклађене са Законом о заштити потрошача чијим се одредбама пружа већи степен заштите потрошача.

Иако је формирано 89 удружења потрошача, њих 26 је поднело захтев и испунило услове за упис у Евиденцију надлежног Министарства трговине, туризма и телекомуникација, што за последицу има неједнаку доступност заштите потрошача на територији РС.

Предузете активности носилаца заштите потрошача и пружалаца услуга нису у довољној мери допринеле ефикасном остваривању права потрошача у области снабдевања топлотном енергијом. Топлане у периоду 2018-2020. године нису закључиле писане уговоре о снабдевању топлотном енергијом са највећим бројем крајњих купаца из категорије стамбени простор, иако је наведена обавеза прописана Законом о заштити потрошача и Законом о енергетици. ЈКП Београдске електране и ЈКП Топлана-Лозница у периоду 2018-2020. године нису подносили надлежном органу писани захтев за одобравање цене топлотне енергије за наступајућу грејну сезону и у току грејне сезоне уколико се укупна цена енергента смањивала за више од 5%, што није у складу са Законом о енергетици.

ЈКП Београдске електране је у периоду 2018-2020. године за око 90% корисника из категорије стамбени простор вршило наплату топлотне енергије према јединици површине, уместо према потрошњи, како је прописано Законом о енергетици, Законом о ефикасном коришћењу енергије и Одлуком о начину плаћања комуналних услуга на територији града Београда.

ЈКП Београдске електране, ЈКП Градска топлана Ниш и ЈКП Топлана-Лозница нису све рекламације потрошача решавала у прописаном року, а евиденције о примљеним рекламацијама нису свеобухватне.

Није у потпуности успостављен ефикасан надзор над применом прописа у области заштите потрошача. Инспекцијски надзор у периоду 2018-2020. године није у потпуности обезбедио остваривање права потрошача у области снабдевања топлотном енергијом. Министарство трговине, туризма и телекомуникација у периоду 2018-2020. године није предузимало активности у циљу одржавања седница Националног савета за заштиту потрошача. Министарство трговине, туризма и телекомуникација и Министарство рударства и енергетике у периоду 2018-2020. године нису сачинила извештаје о реализацији стратешких докумената из области заштите потрошача и енергетике.

Државна ревизорска институција је након спроведене ревизије субјектима ревизије између осталих дала следеће препоруке:

Министарство трговине, туризма и телекомуникација да предузме активности:

- како би се обезбедила равномернија територијална покривеност удружењима потрошача, у циљу стварања услова за ефикаснију заштиту потрошача;
- ради сазивања и одржавања редовних седница Националног савета за заштиту потрошача, сходно одредбама Пословника, а у циљу унапређења стања у области заштите потрошача;

Министарство рударства и енергетике да предузме активности:

- у циљу успостављања система наплате према утрошку топлотне енергије код свих корисника из категорије стамбени простор у систему даљинског грејања у Републици Србији, чиме се обезбеђује већа транспарентност наплате и контрола потрошње енергије;

ЈКП Београдске електране да:

- врши наплату према потрошњи свим корисницима из категорије стамбени простор, у циљу веће транспарентности наплате и контроле утрошка топлотне енергије од стране потрошача;

Топлане да:

- закључе са крајњим купцима из категорије стамбени простор писани уговор о снабдевању топлотном енергијом;
- све рекламације потрошача решавају у прописаном року.



Садржај

Скраћенице и термини	5
I Резиме и препоруке	6
II Увод	11
1. Проблем	11
2. Циљ ревизије	12
3. Ревизијска питања	12
4. Обим и ограничења ревизије	12
5. Методологија у поступку рада	13
III Опис предмета ревизије	14
1. Појам	14
2. Законодавни и институционални оквир	15
3. Опште информације	22
IV Закључци	25
ЗАКЉУЧАК 1: Правни оквир није у потпуности створио услове за ефикасну примену Закона о заштити потрошача због непотпуног спровођења и неусклађености појединих прописа	25
Налаз 1.1: Поједине одредбе Закона о комуналним делатностима и одлуке јединица локалних самоуправа у делу обавезе закључења појединачних уговора о снабдевању топлотном енергијом, права на раскид уговора и права потрошача на рекламацију, нису усклађене са Законом о заштити потрошача чијим се одредбама пружа већи степен заштите потрошача	26
Налаз 1.2: Министарство надлежно за област енергетике није предложило Влади РС доношење програма заштите угрожених потрошача у области снабдевања топлотном енергијом	37
Налаз 1.3: Иако је формирано 89 удружења потрошача, њих 26 је поднело захтев и испунило услове за упис у Евиденцију надлежног Министарства трговине, туризма и телекомуникација, што за последицу има неједнаку доступност заштите потрошача на територији РС	38
ЗАКЉУЧАК 2: Предузете активности носилаца заштите потрошача и пружалаца услуга нису у довољној мери допринеле ефикасном остваривању права потрошача у области снабдевања топлотном енергијом	42
Налаз 2.1: Топлане у периоду 2018-2020. године нису закључиле писане уговоре о снабдевању топлотном енергијом са највећим бројем крајњих купаца из категорије стамбени простор, иако је наведена обавеза прописана Законом о заштити потрошача и Законом о енергетици	44
Налаз 2.2: ЈКП Београдске електране и ЈКП Топлана-Лозница у периоду 2018-2020. године нису подносили надлежном органу писани захтев за одобравање цене топлотне енергије за наступајућу грејну сезону и у току грејне сезоне уколико се укупна цена енергента смањивала за више од 5%, што није у складу са Законом о енергетици	50



Налаз 2.3: ЈКП Београдске електране је у периоду 2018-2020. године за око 90% корисника из категорије стамбени простор вршило наплату топлотне енергије према јединици површине, уместо према потрошњи, како је прописано Законом о енергетици, Законом о ефикасном коришћењу енергије и Одлуком о начину плаћања комуналних услуга на територији града Београда	59
Налаз 2.4: ЈКП Топлана-Лозница за одређени број мерила топлотне енергије није извршило периодично оверавање у прописаном року, што ствара ризик да се мерила не одржавају у техничком стању које обезбеђује тачност мерења	65
Налаз 2.5: ЈКП Београдске електране и ЈКП Топлана-Лозница, за разлику од ЈКП Градска топлана Ниш, нису основала саветодавна тела, по рекламацијама потрошача нису поступале комисије за решавање рекламација већ стручне службе ЈКП Београдске електране и ЈКП Топлана-Лозница, сва три предузећа нису све рекламације потрошача решавала у прописаном року, а евиденције о примљеним рекламацијама нису свеобухватне	66
Налаз 2.6: ЈКП Градска топлана Ниш и ЈКП Топлана-Лозница у периоду 2018-2020. године нису спроводили поступак континуираног изјашњавања корисника о квалитету пружања услуге снабдевања топлотном енергијом, што је прописано Законом о комуналним делатностима	76
ЗАКЉУЧАК 3: Није у потпуности успостављен ефикасан надзор над применом прописа у области заштите потрошача	78
Налаз 3.1: Инспекцијски надзор у периоду 2018-2020. године није у потпуности обезбедио остваривање права потрошача у области снабдевања топлотном енергијом	79
Налаз 3.2: Министарство трговине, туризма и телекомуникација у периоду 2018-2020. године није предузимало активности у циљу одржавања седница Националног савета за заштиту потрошача и није од органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе захтевало годишње извештаје о спроведеним активностима на унапређењу заштите потрошача	86
Налаз 3.3: Министарство трговине, туризма и телекомуникација и Министарство рударства и енергетике у периоду 2018-2020. године нису сачинила извештаје о реализацији стратешких докумената из области заштите потрошача и енергетике	88
V Мере предузете у току ревизије	91
VI Захтев за доставу одазивног извештаја	93
Прилог 1	95
Прилог 2	108



Скраћенице и термини

Преглед скраћеница које су коришћене у извештају:

Пун назив	Коришћена скраћеница
Министарство трговине, туризма и телекомуникација	МТТТ
Министарство рударства и енергетике	МРЕ
Јавно комунално предузеће „Београдске електране“, Београд	ЈКП Београдске електране
Јавно комунално предузеће „Градска топлана“, Ниш	ЈКП Градска топлана Ниш
Јавно комунално предузеће за производњу и дистрибуцију топлотне енергије „Топлана-Лозница“ Лозница	ЈКП Топлана-Лозница
Европска унија	ЕУ
Република Србија	РС
Аутономна покрајина	АП
Јединица локалне самоуправе	ЈЛС
Систем даљинског грејања	СДГ

Поједини изрази који се користе у овом извештају имају следеће значење:

- Топлана подразумева енергетског субјекта - пружаоца услуге од општег економског интереса у области производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом;
- Потрошач подразумева физичко лице - крајњег купца топлотне енергије из категорије стамбени простор, односно корисника топлотне енергије;
- Снабдевање топлотном енергијом подразумева продају топлотне енергије крајњим купцима по цени одређеној у складу са методологијом;
- Категорија стамбени простор подразумева кориснике физичка лица;
- Правни оквир подразумева законске и подзаконске акте којима је уређена област заштите потрошача и снабдевања топлотном енергијом.



I Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања на тему „Заштита потрошача у области снабдевања топлотном енергијом“.

У Стратегији заштите потрошача за период 2019 - 2024. године наводи се да извршење прописа који су у великој мери хармонизовани са правним тековинама ЕУ и даље представља изазов.

Потрошачке организације указују да се права потрошача у области услуга од општег економског интереса у које спадају и комуналне услуге, упркос уставној и законској заштити, системски не остварују, јер са Законом о заштити потрошача нису усклађени други прописи, од секторских закона, до општих аката локалних самоуправа. Потрошачима се ограничавају рокови за рекламацију рачуна, критеријуми за обрачун цене не одражавају стварно коришћену услугу, наплаћују се фиксне накнаде, иако закон прописује да корисник треба да плати само оно што користи.

Јединице локалне самоуправе, које имају овлашћење да уређују област испоруке топлотне енергије, прописују својим актима различите критеријуме које потрошачи морају да испуне да би раскинули уговор. На овај начин потрошачи имају различит, дискриминаторски положај.

Ревизијом су обухваћени субјекти који имају надлежности које се односе на заштиту потрошача у области снабдевања топлотном енергијом у складу са Законом о министарствима, Законом о заштити потрошача, Законом о енергетици, Законом о ефикасном коришћењу енергије и Законом о комуналним делатностима и то:

- Министарство трговине, туризма и телекомуникација, као носилац политике заштите потрошача;
- Министарство рударства и енергетике, као надлежно за област енергетских делатности;
- ЈКП Београдске електране, Београд, као пружалац услуге снабдевања топлотном енергијом;
- ЈКП Градска топлана, Ниш, као пружалац услуге снабдевања топлотном енергијом;
- ЈКП Топлана-Лозница, Лозница, као пружалац услуге снабдевања топлотном енергијом.

Након спроведене ревизије утврдили смо следеће:

У циљу јачања положаја потрошача у области снабдевања топлотном енергијом, потребно је уз ефикаснији надзор унапредити примену прописа.

Правни оквир није у потпуности створио услове за ефикасну примену Закона о заштити потрошача због непотпуног спровођења и неусклађености појединих прописа.

Поједине одредбе Закона о комуналним делатностима и одлуке јединица локалних самоуправа у делу обавезе закључења појединачних уговора о снабдевању топлотном енергијом, права на раскид уговора и права потрошача на рекламацију, нису усклађене са Законом о заштити потрошача чијим се одредбама пружа већи степен заштите потрошача.

Министарство надлежно за област енергетике није предложило Влади РС доношење програма заштите угрожених потрошача у области снабдевања топлотном енергијом.



Иако је формирано 89 удружења потрошача, њих 26 је поднело захтев и испунило услове за упис у Евиденцију надлежног Министарства трговине, туризма и телекомуникација, што за последицу има неједнаку доступност заштите потрошача на територији РС.

Предузете активности носилаца заштите потрошача и пружалаца услуга нису у довољној мери допринеле ефикасном остваривању права потрошача у области снабдевања топлотном енергијом.

Топлане у периоду 2018-2020. године нису закључиле писане уговоре о снабдевању топлотном енергијом са највећим бројем крајњих купаца из категорије стамбени простор, иако је наведена обавеза прописана Законом о заштити потрошача и Законом о енергетици.

ЈКП Београдске електране и ЈКП Топлана-Лозница у периоду 2018-2020. године нису подносили надлежном органу писани захтев за одобравање цене топлотне енергије за наступајућу грејну сезону и у току грејне сезоне уколико се укупна цена енергента смањивала за више од 5%, што није у складу са Законом о енергетици.

ЈКП Београдске електране је у периоду 2018-2020. године за око 90% корисника из категорије стамбени простор вршило наплату топлотне енергије према јединици површине, уместо према потрошњи, како је прописано Законом о енергетици, Законом о ефикасном коришћењу енергије и Одлуком о начину плаћања комуналних услуга на територији града Београда.

ЈКП Топлана-Лозница за одређени број мерила топлотне енергије није извршило периодично оверавање у прописаном року, што ствара ризик да се мерила не одржавају у техничком стању које обезбеђује тачност мерења.

ЈКП Београдске електране и ЈКП Топлана-Лозница, за разлику од ЈКП Градска топлана Ниш, нису основала саветодавна тела, по рекламацијама потрошача нису поступале комисије за решавање рекламација већ стручне службе ЈКП Београдске електране и ЈКП Топлана-Лозница, сва три предузећа нису све рекламације потрошача решавала у прописаном року, а евиденције о примљеним рекламацијама нису свеобухватне.

ЈКП Градска топлана Ниш и ЈКП Топлана-Лозница у периоду 2018-2020. године нису спроводили поступак континуираног изјашњавања корисника о квалитету пружања услуге снабдевања топлотном енергијом, што је прописано Законом о комуналним делатностима.

Није у потпуности успостављен ефикасан надзор над применом прописа у области заштите потрошача.

Инспекцијски надзор у периоду 2018-2020. године није у потпуности обезбедио остваривање права потрошача у области снабдевања топлотном енергијом.

Министарство трговине, туризма и телекомуникација у периоду 2018-2020. године није предузимало активности у циљу одржавања седница Националног савета за заштиту потрошача и није од органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе захтевало годишње извештаје о спроведеним активностима на унапређењу заштите потрошача.

Министарство трговине, туризма и телекомуникација и Министарство рударства и енергетике у периоду 2018-2020. године нису сачинила извештаје о реализацији стратешких докумената из области заштите потрошача и енергетике.



Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије сврсисходности пословања на тему „Заштита потрошача у области снабдевања топлотном енергијом“ у циљу унапређења области заштита потрошача, даје следеће препоруке:

Министарству трговине, туризма и телекомуникација да:

- предузме активности како би се обезбедила равномернија територијална покривеност удружењима потрошача, у циљу стварања услова за ефикаснију заштиту потрошача (приоритет 2¹) - Налаз 1.3;
- приликом процене ризика и припреме плана инспекцијског надзора анализира стање у области снабдевања топлотном енергијом, у циљу поштовања прописа из области заштите потрошача од стране енергетских субјеката (приоритет 2) - Налаз 3.1;
- предузме активности ради сазивања и одржавања редовних седница Националног савета за заштиту потрошача, сходно одредбама Пословника, а у циљу унапређења стања у области заштите потрошача (приоритет 2) - Налаз 3.2;
- у прописаном року сачињава годишњи извештај о спровођењу акционог плана за реализацију Стратегије заштите потрошача (приоритет 2) - Налаз 3.3.

Министарству рударства и енергетике да:

- предложи Влади РС доношење програма заштите угрожених потрошача у области снабдевања топлотном енергијом (приоритет 2) - Налаз 1.2;
- предузме активности у циљу успостављања система наплате према утрошку топлотне енергије код свих корисника из категорије стамбени простор у систему даљинског грејања у Републици Србији, чиме се обезбеђује већа транспарентност наплате и контрола потрошње енергије (приоритет 3²) - Налаз 2.3;
- приликом процене ризика и припреме плана инспекцијског надзора анализира стање у области снабдевања топлотном енергијом, у циљу поштовања законских одредби од стране енергетских субјеката (приоритет 2) - Налаз 3.1;
- у прописаном року сачињава годишњи извештај о спровођењу Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године и Програма остваривања Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године за период од 2017. до 2023. године (приоритет 2) - Налаз 3.3.

ЈКП Београдске електране, Београд да:

- у случају неусаглашености других прописа са Законом о заштити потрошача у делу обавезе закључења појединачних уговора о снабдевању топлотном енергијом, права на раскид уговора и права потрошача на рекламацију примењује одредбе Закона о заштити потрошача на односе потрошача и трговца, који су предмет овог закона, осим у случају постојања посебних одредби са истим циљем којима се уређују предметни односи који обезбеђују виши ниво заштите у складу са посебним прописима или законима (приоритет 2) - Налаз 1.1;

¹ Приоритет 2 означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана.

² Приоритет 3 означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године.



- закључи са крајњим купцима из категорије стамбени простор писани уговор о снабдевању топлотном енергијом (приоритет 2) - Налаз 2.1;
- врши наплату према потрошњи свим корисницима из категорије стамбени простор, у циљу веће транспарентности наплате и контроле утрошка топлотне енергије од стране потрошача (приоритет 3) - Налаз 2.3;
- оснује саветодавно тело у чијем саставу морају бити представници евидентираних удружења и савеза, у складу са Законом о заштити потрошача (приоритет 2) - Налаз 2.5;
- све рекламације потрошача решава комисија у чијем саставу морају бити представници евидентираних удружења и савеза (приоритет 1³) - Налаз 2.5;
- евидентира све рекламације потрошача на прописани начин и решава их у прописаном року (приоритет 1) - Налаз 2.5.

ЖКП Градска топлана, Ниш да:

- у случају неусаглашености других прописа са Законом о заштити потрошача у делу обавезе закључења појединачних уговора о снабдевању топлотном енергијом, права на раскид уговора и права потрошача на рекламацију примењује одредбе Закона о заштити потрошача на односе потрошача и трговца, који су предмет овог закона, осим у случају постојања посебних одредби са истим циљем којима се уређују предметни односи који обезбеђују виши ниво заштите у складу са посебним прописима или законима (приоритет 2) - Налаз 1.1;
- закључи са крајњим купцима из категорије стамбени простор писани уговор о снабдевању топлотном енергијом (приоритет 2) - Налаз 2.1;
- све рекламације потрошача решава у прописаном року (приоритет 1) - Налаз 2.5;
- спроводи поступак континуираног изјашњавања корисника услуга о квалитету пружања услуге снабдевања топлотном енергијом, у складу са Законом о комуналним делатностима (приоритет 2) - Налаз 2.6.

ЖКП Топлана-Лозница, Лозница да:

- у случају неусаглашености других прописа са Законом о заштити потрошача у делу обавезе закључења појединачних уговора о снабдевању топлотном енергијом, права на раскид уговора и права потрошача на рекламацију примењује одредбе Закона о заштити потрошача на односе потрошача и трговца, који су предмет овог закона, осим у случају постојања посебних одредби са истим циљем којима се уређују предметни односи који обезбеђују виши ниво заштите у складу са посебним прописима или законима (приоритет 2) - Налаз 1.1;
- закључи са крајњим купцима из категорије стамбени простор писани уговор о снабдевању топлотном енергијом (приоритет 2) - Налаз 2.1;
- врши периодично оверавање свих мерила топлотне енергије у прописаном року (приоритет 2) - Налаз 2.4;
- оснује саветодавно тело у чијем саставу морају бити представници евидентираних удружења и савеза, у складу са Законом о заштити потрошача (приоритет 2) - Налаз 2.5;
- све рекламације потрошача решава комисија у чијем саставу морају бити представници евидентираних удружења и савеза (приоритет 1) - Налаз 2.5;

³ Приоритет 1 означава несврхисходности које је могуће отклонити у року до 90 дана.



- евидентира све рекламације потрошача на прописани начин и решава их у прописаном року (приоритет 1) - Налаз 2.5;
- спроводи поступак континуираног изјашњавања корисника услуга о квалитету пружања услуге снабдевања топлотном енергијом, у складу са Законом о комуналним делатностима (приоритет 2) - Налаз 2.6.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић

Државна ревизорска институција

Макензијева 41

11000 Београд, Србија

28. децембар 2021. године



II Увод

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности пословања на тему „Заштита потрошача у области снабдевања топлотном енергијом“ у складу са Законом о Државној ревизорској институцији⁴, Пословником Државне ревизорске институције⁵ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2021. годину број: 06-1635/2020-02/1-11 од 21. априла 2021. године.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним оквиром ревизорских стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора и принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI).

1. Проблем

У Стратегији заштите потрошача за период 2019 - 2024. године наводи се да извршење прописа који су у великој мери хармонизовани са правним тековинама ЕУ и даље представља изазов.

Потрошачке организације указују да се права потрошача у области услуга од општег економског интереса у које спадају и комуналне услуге, упркос уставној и законској заштити, системски не остварују, јер са Законом о заштити потрошача нису усклађени други прописи, од секторских закона, до општих аката локалних самоуправа. Потрошачима се ограничавају рокови за рекламацију рачуна, критеријуми за обрачун цене не одражавају стварно коришћену услугу, наплаћују се фиксне накнаде, иако закон прописује да корисник треба да плати само оно што користи.

Јединице локалне самоуправе, које имају овлашћење да уређују област испоруке топлотне енергије, прописују својим актима различите критеријуме које потрошачи морају да испуне да би раскинули уговор. На овај начин потрошачи имају различит, дискриминаторски положај.

Будући да заштита потрошача треба да буде доступна свима, активно укључивање јединица локалне самоуправе у систем заштите потрошача је од изузетне важности, али свега шест од 26 евидентираних удружења потрошача је у претходном периоду добило подршку локалних самоуправа.

Удружења потрошача имају важну улогу у потрошачкој политици, али њихова регионална расподела је неуједначена.

Извештаји Европске комисије указују на недовољну сарадњу између ресорног министарства и удружења потрошача, као и да Национални савет за заштиту потрошача, који је основан како би ојачао систем заштите потрошача и сарадњу између надлежних институција, није постигао видљиве резултате.

Вансудски поступак решавања потрошачких спорова је ограничен ненаметањем законске обавезе трговцима да учествују у процесу, а судски поступци, поред тога што трају дуго, представљају несразмеран трошак за потрошаче у односу на предмет спора.

Ниво информисаности и свести јавности о правима и интересима потрошача није на задовољавајућем нивоу.

⁴ „Сл. гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон

⁵ „Сл. гласник РС“, бр. 9/09



2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је да се утврди да ли су субјекти ревизије предузели активности ради постизања ефикасне заштите потрошача у области снабдевања топлотном енергијом.

3. Ревизијска питања

Да бисмо истражили ревизијски проблем и остварили циљ ревизије формулисали смо ревизијска питања, која се односе на фазе: планирања, спровођења и надзора у области заштите потрошача.

У складу са циљем ревизије, формулисали смо следећа питања:

1. Да ли је правни оквир створио услове за ефикасну заштиту потрошача?
2. У којој мери су предузете активности носилаца заштите потрошача и пружалаца услуга у области снабдевања топлотном енергијом допринеле ефикасном остваривању права потрошача?
3. Да ли је успостављен ефикасан надзор у области заштите потрошача?

4. Обим и ограничења ревизије

Ревизијом су обухваћени субјекти који имају надлежности које се односе на заштиту потрошача у области снабдевања топлотном енергијом у складу са Законом о министарствима, Законом о заштити потрошача, Законом о енергетици, Законом о ефикасном коришћењу енергије и Законом о комуналним делатностима и то:

- Министарство трговине, туризма и телекомуникација, као носилац политике заштите потрошача;
- Министарство рударства и енергетике, као надлежно за област енергетских делатности;
- ЈКП Београдске електране, Београд, као пружалац услуге снабдевања топлотном енергијом;
- ЈКП Градска топлана, Ниш, као пружалац услуге снабдевања топлотном енергијом;
- ЈКП Топлана-Лозница, Лозница, као пружалац услуге снабдевања топлотном енергијом.

У циљу прибављања свеобухватних информација које се односе на заштиту потрошача у области снабдевања топлотном енергијом као извори информација коришћени су и подаци којима располажу Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (републичка комунална инспекција), све топлане у Републици Србији, комуналне инспекције и предузећа за обједињену наплату у граду Београду, Нишу и Лозници, као и Секретаријат за енергетику града Београда.

Такође, коришћени су и јавно доступни подаци Пословног удружења „Топлане Србије“, као и подаци Националне организације потрошача Србије које нам је доставило Министарство рударства и енергетике приликом одговора на упитник.

Предмет ревизије (фокус) су активности које су субјекти ревизије предузели у циљу постизања ефикасне заштите потрошача у области снабдевања топлотном енергијом.



Ревизијом смо обухватили период 2018-2020. године, али смо за одговоре на нека ревизијска питања обухватили и дужи временски период.

Поступци ревизије су изведени у периоду од априла до септембра 2021. године у циљу доношења налаза, закључака и препорука заснованих на доказима који су прикупљени током ревизије.

У процесу спровођења ревизије ограничења су била:

- Непотпуни подаци у Националном регистру потрошачких приговора (НРПП) који води надлежно Министарство трговине, туризма и телекомуникација;
- Квалитет и непотпуност постојећих евиденција субјеката ревизије.

5. Методологија у поступку рада

Да бисмо формулисали ревизијска питања и касније одговорили на њих, анализирали смо законске и подзаконске прописе који се односе на област заштите потрошача, стратешка акта, као и податке и информације које смо добили од субјеката надлежних за заштиту потрошача у области снабдевања топлотном енергијом.

У циљу планирања ревизије сврсисходности пословања, а ради прибављања информација у вези планирања, спровођења и надзора над активностима у области заштите потрошача, обавили смо интервју са представницима: Министарства трговине, туризма и телекомуникација и упутили упитнике Министарству рударства и енергетике, градовима Београд, Нови Сад, Ниш и Крагујевац, Аутономној покрајини Војводина, топланам на територији града Београда, Новог Сада, Ниша и Крагујевца, као и регулаторном телу - Агенцији за енергетику Републике Србије.

На основу прикупљених информација у фази предстудије дефинисали смо потенцијални проблем, циљ ревизије, ревизијска питања, критеријуме, предмет ревизије, субјекте ревизије, као и период који ће ревизија обухватити (детаљније у Прилогу 2).

Током фазе спровођења ревизије, како бисмо одговорили на ревизијска питања односно испунили циљ ревизије, анализирали смо прикупљену документацију од субјеката ревизије као и од извора информација, спроводили интервјуе, слали упитнике и друго.



III Опис предмета ревизије

1. Појам

Својство потрошача има свако физичко лице које на тржишту прибавља робу или услуге у сврхе које нису намењене његовој пословној или другој комерцијалној делатности.

Трговац је правно или физичко лице које наступа на тржишту у оквиру своје пословне делатности или у друге комерцијалне сврхе, укључујући и друга лица која послују у његово име или за његов рачун.

Продавац је, у смислу одредаба којима се уређује заштита потрошача у остваривању права из уговора о продаји и заштита потрошача у остваривању права из уговора о пружању услуга, трговац са којим је потрошач закључио уговор о продаји робе, односно пружању услуге.

Уговор о пружању услуга је сваки уговор, који није уговор о продаји, у складу са којим продавац пружа или се обавезује да пружи услугу потрошачу, као што је израда или оправка одређене ствари или извршење одређеног физичког или интелектуалног рада, а потрошач плаћа или се обавезује да плати цену за услугу.

Услуга од општег економског интереса је услуга чији квалитет, услове пружања, односно цену, уређује или контролише државни орган или други имаоци јавног овлашћења, нарочито, због велике вредности почетних улагања, ограничености ресурса неопходних за њено пружање, одрживог развоја, друштвене солидарности и потребе за уједначеним регионалним развојем, а у циљу задовољења општег друштвеног интереса, а нарочито електронске комуникационе услуге, дистрибуција и јавно снабдевање електричном енергијом, дистрибуција и снабдевање гасом, дистрибуција и снабдевање топлотном енергијом, снабдевање пијаћом водом, одводњавање и пречишћавање атмосферских и отпадних вода, превоз путника у јавном превозу, поштанске услуге, одржавање чистоће, одлагање комуналног отпада, управљање и одржавање гробља, погребне услуге, одржавање чистоће на површинама јавне намене, одржавање јавних зелених површина и обављање димничарских послова.

Закон о заштити потрошача се примењује на односе потрошача и трговца, осим ако су другим законом прописана правила која обезбеђују виши ниво заштите потрошача.

Основно потрошачко право је право на саобразност робе или услуге које подразумева да роба односно услуга, мора да буде саобразна уговору, односно да у свему одговара њеном претходном опису, као и да по квалитету и функционисању одговара ономе што је уобичајено код робе исте врсте, односно услуге, а што потрошач може основано да очекује.

Поред општих права потрошача, Закон предвиђа и посебна права потрошача који су корисници услуга од општег економског интереса (у које спада и снабдевање топлотном енергијом), као што су: право на уредно и непрекидно снабдевање услугом одговарајућег квалитета по правичној цени, давање унапред свих информација о условима коришћења услуга, јавна објава тих услова, забрана дискриминације потрошача, обрачун применом цена утврђених посебним прописима, пружање услуге на прописаном нивоу квалитета. Додатне обавезе предвиђају обавештавање 30 дана пре почетка примене нове тарифе за услугу, као и у истом року обавештавање о измени методологије формирања цена и општих услова уговора. Нарочит значај има посебан раскидни услов, који је прописан за ове уговоре у случају да



потрошач није сагласан с променом цене или изменом општих услова уговора, као и у погледу квалитета пружених услуга.⁶

2. Законодавни и институционални оквир

Потрошачка политика је утврђена Уставом Републике Србије који у члану 90 прописује да Република Србија штити потрошаче, као и да су забрањене радње усмерене против здравља, безбедности и приватности потрошача, као и све нечасне радње на тржишту.

Област заштите потрошача уређена је пре свега Законом о заштити потрошача као основним законом, али и другим законским и подзаконским актима.

Права и обавезе купца и продавца из уговора о купопродаји јесу, у основи, предмет облигационог права (Закон о облигационим односима) али се, поред тих општих правила, у ситуацијама у којима купац има својство потрошача, првенствено примењују правила Закона о заштити потрошача.

У анализи законодавног оквира обрађени су најзначајнији закони којима се уређује заштита потрошача у области услуга снабдевања топлотном енергијом:

1. Закон о заштити потрошача⁷
2. Закон о енергетици⁸
3. Закон о ефикасном коришћењу енергије⁹
4. Закон о комуналним делатностима¹⁰
5. Закон о министарствима¹¹
6. Закон о облигационим односима¹²
7. Закон о метрологији.¹³

Законом о заштити потрошача уређују се права и обавезе потрошача, инструменти и начини заштите права потрошача, информисање и унапређење знања потрошача о њиховим правима и начинима заштите права, права и обавезе удружења и савеза чија је област деловања остваривање циљева заштите потрошача, вансудско решавање потрошачких спорова, права и обавезе државних органа у области заштите потрошача и друга питања од значаја за положај и заштиту потрошача.

Законом је прописано да је дистрибуција и снабдевање топлотном енергијом услуга од општег економског интереса. Потрошач има право на уредно и несметано снабдевање услугама од општег економског интереса одговарајућег квалитета по правичној цени, као и право да раскине уговор о пружању услуга од општег економског интереса ако није сагласан са променом цене или општих услова уговора или задовољан квалитетом пружених услуга.

⁶ Закон о заштити потрошача („Службени гласник РС“ бр. 62/2014, 6/2016 - др. закон и 44/2018 - др. закон)

⁷ „Службени гласник РС“ бр. 62/2014, 6/2016 - др. закон и 44/2018 - др. закон

⁸ „Службени гласник РС“, бр. 145/2014 и 95/2018 – др. закон

⁹ „Службени гласник РС“, бр. 25/2013

¹⁰ „Службени гласник РС“ бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018

¹¹ „Службени гласник РС“, бр. 128/2020

¹² „Сл. лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, "Сл. лист СРЈ", бр. 31/93, "Сл. лист СЦГ", бр. 1/2003 - Уставна повеља и "Сл. гласник РС", бр. 18/2020

¹³ „Службени гласник РС“, бр. 15/2016



Чланом 3 је прописано да се потрошач не може одрећи права утврђених овим законом; да су одредбе уговора које директно или индиректно ускраћују или ограничавају права потрошача која произилазе из овог закона ништаве; да се приликом тумачења и примене овог закона, мора узети у обзир положај потрошача као економски слабије стране, а посебно положај угроженог потрошача; да се на односе између потрошача и трговца који нису уређени одредбама овог закона, примењује закон којим се уређују облигациони односи; да се приликом дефинисања и примене мера и активности државних органа, у обзир морају узети и циљеви заштите потрошача.

Чланом 4 је прописано да се одредбе овог закона примењују на односе потрошача и трговаца, који су предмет овог закона, осим у случају постојања посебних одредби са истим циљем којима се уређују предметни односи који обезбеђују виши ниво заштите у складу са посебним прописима или законима.

Чланом 5 је прописано да дистрибуција и снабдевање топлотном енергијом спада у услуге од општег економског интереса.

Законом о енергетици уређују се циљеви енергетске политике и начин њеног остваривања, услови за поуздану, сигурну и квалитетну испоруку енергије и енергената и услови за сигурно снабдевање купаца, заштита купаца енергије и енергената, услови и начин обављања енергетских делатности, као и надзор над спровођењем овог закона.

Чланом 360 став 1 прописано је да су снабдевач топлотном енергијом и крајњи купац дужни да закључе писани уговор о снабдевању топлотном енергијом.

Чланом 361 став 1 установљена је надлежност јединице локалне самоуправе да донесе пропис којим се, поред осталог, уређују права и обавезе крајњих купаца, посебно у случају престанка уговора, као и услови за подношење и решавање захтева за обуставу услуге.

Чланом 363 је прописано да енергетски субјект који обавља енергетску делатност снабдевања топлотном енергијом утврђује цену снабдевања крајњих купаца на основу методологије из члана 362 овог закона.

Законом о ефикасном коришћењу енергије уређују се услови и начин ефикасног коришћења енергије и енергената у сектору производње, преноса, дистрибуције и потрошње енергије, политика ефикасног коришћења енергије, систем енергетског менаџмента, означавање нивоа енергетске ефикасности производа који утичу на потрошњу енергије, минимални захтеви енергетске ефикасности у производњи, преносу и дистрибуцији електричне и топлотне енергије и испоруци природног гаса, финансирање, подстицајне и друге мере у овој области, као и друга питања од значаја за права и обавезе физичких и правних лица у вези са ефикасним коришћењем енергије.

Чланом 47 став 1 Закона о ефикасном коришћењу енергије је прописана дужност надлежног органа јединице локалне самоуправе да у тарифни систем за услуге даљинског грејања укључи, као један од елемената за обрачун цене услуге грејања и измерену, односно стварно предату количину топлотне енергије.

Чланом 51 је прописана, поред осталог, обавеза дистрибутера топлотне енергије да примене тарифни систем из члана 47 став 1 овог закона, у року који пропише надлежни орган јединице локалне самоуправе, који не може бити дужи од 18 месеци од дана ступања на снагу овог закона.

Законом о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије у члану 52 став 3 прописана је дужност снабдевача да приликом утврђивања месечног обрачуна за испоручену топлотну енергију крајњем купцу, узима у обзир измерену предату топлотну енергију згради, која се расподељује на основу регистроване потрошње на уређајима за мерење



предате топлотне енергије делу зграде или делитељима топлоте на сваком грејном телу или на основу површине дела зграде.

Законом о комуналним делатностима одређују се комуналне делатности и уређују општи услови и начин њиховог обављања.

Прописано је да су локалне самоуправе у обавези да обезбеде одговарајући квалитет, обим, доступност и континуитет комуналних услуга и надзор над њиховим вршењем, као и да пропишу општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника услуга на својој територији, укључујући и начин плаћања цене комуналне услуге. Прописано је да су вршиоци комуналне делатности у обавези да обезбеде трајно и несметано пружање комуналних услуга корисницима под условима и на начин уређен законом, прописима и стандардима; одржавање, развој и заштиту комуналних објеката, постројења и опреме и уговорени обим и квалитет комуналних услуга.

Чланом 13 став 1 је прописано да скупштина јединице локалне самоуправе одлукама прописује начин обављања комуналне делатности, као и општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника услуга на својој територији. Ставом 2 је прописано да се одлуком о обављању комуналне делатности јединице локалне самоуправе обавезно одређује и начин континуираног изјашњавања (најмање једном годишње) корисника комуналних услуга о квалитету пружања комуналних услуга од стране вршилаца комуналних делатности.

Чланом 13 став 5 је прописано да се одлука скупштине јединице локалне самоуправе, која прописује општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника комуналних услуга непосредно примењује на све уговорне односе вршилаца комуналне делатности са корисницима комуналних услуга као општи услови пословања.

Чланом 13 став 6 је прописано да уколико одлуком скупштине јединице локалне самоуправе о обављању комуналне делатности није предвиђено закључење појединачних уговора између вршиоца и корисника комуналних услуга, сматра се да је уговорни однос о пружању комуналне услуге настао започињањем коришћења комуналне услуге, односно почетком пружања комуналне услуге у складу са прописима којима се ближе уређује обављање те комуналне делатности.

Законом о облигационим односима уређују се облигациони односи који настају из уговора, проузроковања штете, стицања без основа, пословодства без налога, једностране изјаве воље и других законом утврђених чињеница.

Чланом 124 је прописано да у двостраним уговорима кад једна страна не испуни своју обавезу, друга страна може раскинути уговор простом изјавом, ако раскид уговора не наступа по самом закону.

Чланом 358 став 1 је прописано да ако време трајања дуговинског односа није одређено, свака страна га може прекинути отказом. Отказ се може дати у свако доба осим у невреме.

Законом о министарствима образују се министарства и посебне организације и утврђује њихов делокруг.

Чланом 8 прописано је да Министарство рударства и енергетике обавља послове државне управе који се између осталог односе на: енергетику; енергетску политику и планирање развоја енергетике у области производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом; инспекцијски надзор у области енергетике, као и друге послове одређене законом.

Чланом 9 прописано је да Министарство трговине, туризма и телекомуникација обавља послове државне управе који се односе на: функционисање тржишта; стратегију и политику



развоја трговине; унутрашњу трговину; промет робе и услуга; праћење укупних трговинских токова и предлагање одговарајућих мера; заштиту потрошача; инспекцијски надзор у области трговине, као и друге послове одређене законом.

Стратешки оквир

Стратегија представља основни документ, којим се на свеобухватан начин утврђује стратешки правац деловања у свакој конкретној области. Она је полазни документ јавне политике којом се усвајају општи и посебни циљеви који се желе постићи, принципи или смернице по којима ће се спроводити системска реформа у одређеној области.¹⁴

Стратешка документа у области заштите потрошача у посматраном периоду су:

- Стратегија заштите потрошача за период 2013-2018. године¹⁵ и акциони план
- Стратегија заштите потрошача за период 2019-2024. године¹⁶ и Акциони план Стратегије заштите потрошача за период 2019-2022. године.

Чланом 123 Закона о заштити потрошача је прописано да се Стратегијом заштите потрошача утврђују дугорочни циљеви и активности неопходне ради целовитог остварења политике заштите потрошача и акциони план за реализацију.

Општи циљ **Стратегије заштите потрошача за период 2013-2018. године** је да се до 2018. године обезбеди висок ниво заштите потрошача у Републици Србији и унапреди систем заштите потрошача у складу са стандардима и праксом ЕУ.

У Стратегији се наводи да је политика заштите потрошача област која директно може да допринесе успеху економских реформи у Републици Србији. Самоуверени, заштићени и активни потрошачи захтевају бољи квалитет робе и услуга и, као такви, представљају покретаче иновација на тржишту. Привредни субјекти који буду одговарали на потребе потрошача ће на најбољи начин моћи да одговоре на захтеве новог тржишног окружења.

Општи циљ **Стратегије заштите потрошача за период 2019-2024. године** је унапређен систем заштите потрошача у Републици Србији у складу са новим изазовима на светском тржишту и њихова потпунија заштита у складу са најбољом ЕУ праксом.

Саставни део Стратегије је Акциони план Стратегије заштите потрошача за период 2019-2022. године за њено спровођење.

У Стратегији се наводи да упркос позитивним и неоспорним резултатима претходне стратегије за период 2013-2018. године, могу се идентификовати и одређени кључни изазови, као што је потреба за ефикаснијим начинима решавања спорова, неуједначена територијална приступачност услугама заштите потрошача и евидентна потреба за јачањем кадровских ресурса у институцијама надлежним за заштиту потрошача како би адекватно одговорили будућим изазовима.

¹⁴ Закон о планском систему Републике Србије („Сл. гласник РС”, број 30/18)

¹⁵ „Сл. гласник РС”, бр. 71/2013

¹⁶ „Сл. гласник РС”, бр. 93/2019



Стратешка документа од значаја за систем даљинског грејања у посматраном периоду су:

- Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године¹⁷
- Уредба о утврђивању Програма остваривања Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године, за период од 2017. до 2023. године¹⁸
- Стратегија развоја Града Београда до 2021. године, стратешки циљеви, приоритети и мере одрживог развоја до 2021. године¹⁹
- Акциони план развоја система даљинске енергије у граду Београду за период до 2025. године са пројекцијом до 2040. године²⁰
- Стратегија развоја ЈКП "Београдске електране" за период 2015-2025. година, са пројекцијом до 2035. године.

Стратегијом развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године²¹ (у даљем тексту Стратегија развоја енергетике РС) се предлаже пут тржишног реструктурирања и технолошке модернизације енергетике Републике Србије, како би се боље припремила за период раста опште тражње добара и услуга. Једна од приоритетних активности је увођење мерења потрошње топлотне енергије код крајњих потрошача и наплата према испорученој енергији. Наводи се да тренутни, најчешће присутан пашални систем наплате топлотне енергије (у даљем тексту систем наплате по квадратном метру грејне површине) је економски неприхватљив, технолошки дестимулативан и социјално неправичан и суштински спречава ширу примену мера за побољшање енергетске ефикасности и рационализацију у потрошњи енергије.

Стратешки циљеви: Формирање и примена јединственог тарифног система за производњу, дистрибуцију и снабдевање топлотном енергијом.

Тренутно стање: Непостојање тржишта, недоследан и неадекватан начин наплате топлотне енергије по квадратном метру грејне површине.

Приоритетне активности: Увођење мерења потрошње топлотне енергије код крајњих потрошача и наплата према испорученој енергији.

Циљана промена структуре енергената у овом сектору претпоставља смањење учешћа угља и течних горива (мазута и лож уља), а повећање удела биомасе и природног гаса.

Уредба о утврђивању Програма остваривања Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године, за период од 2017. до 2023. године²² утврђује услове, начин, динамику и мере за остваривање Стратегије развоја енергетике.

У оквиру активности за унапређење регулаторног оквира у области топлотне енергије поред осталог, планирано је попуњавање радних места у групи за енергетску инспекцију Министарства рударства и енергетике до краја 2017. године, усклађивање правних аката које су донеле локалне самоуправе и усклађивање истих са одредбама Закона о енергетици које

¹⁷ „Сл. гласник РС“, бр. 101/2015

¹⁸ „Сл. гласник РС“, бр. 104/2017

¹⁹ „Сл. лист града Београда“, бр. 47/2017 и 55/2017 - испр.

²⁰ „Сл. лист града Београда“, бр. 68/2020

²¹ „Сл. гласник РС“, бр. 101/2015

²² „Сл. гласник РС“, бр. 104/2017



третирају област топлотне енергије до половине 2018. године, успостављање система наплате према утрошку топлотне енергије код свих корисника у СДГ у периоду 2017-2020. године, као и доношење подзаконских аката сагласно Закону о ефикасном коришћењу енергије до краја 2017. године.

Институционални оквир

Ревизијом су обухваћени субјекти који имају надлежности које се односе на заштиту потрошача у области снабдевања топлотном енергијом у складу са Законом о министарствима, Законом о заштити потрошача, Законом о енергетици, Законом о ефикасном коришћењу енергије и Законом о комуналним делатностима и то:

- Министарство трговине, туризма и телекомуникација, као носилац политике заштите потрошача;
- Министарство рударства и енергетике, као надлежно за област енергетских делатности;
- ЈКП Београдске електране, Београд, као пружалац услуге снабдевања топлотном енергијом;
- ЈКП Градска топлана, Ниш, као пружалац услуге снабдевања топлотном енергијом;
- ЈКП Топлана-Лозница, Лозница, као пружалац услуге снабдевања топлотном енергијом.

Субјекти ревизије	Надлежност
Министарство трговине, туризма и телекомуникација	<ul style="list-style-type: none"> • у складу са Законом о министарствима обавља послове државне управе који се поред осталог односе и на заштиту потрошача; • у складу са Законом о заштити потрошача један је од носилаца заштите потрошача. Такође, врши надзор над спровођењем овог закона и прописа донетих на основу овог закона.
Министарство рударства и енергетике	<ul style="list-style-type: none"> • у складу са Законом о министарствима обавља послове државне управе који се између осталог односе и на производњу, дистрибуцију и снабдевање топлотном енергијом; • врши надзор над спровођењем Закона о енергетици и прописа донетих на основу овог закона, као и надзор над спровођењем Закона о ефикасном коришћењу енергије; • прати остваривање Програма Стратегије развоја енергетике.
ЈКП Београдске електране, Београд ЈКП Градска топлана, Ниш ЈКП Топлана-Лозница, Лозница	<ul style="list-style-type: none"> • у складу са Законом о енергетици, Законом о ефикасном коришћењу енергије, Законом о комуналним делатностима и подзаконским актима локалних самоуправа обављају делатност производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом, која је уједно и услуга од општег економског интереса у смислу прописа о заштити потрошача.



Услуге од општег економског интереса уређује Закон о заштити потрошача који је у надлежности Министарства трговине, туризма и телекомуникација, док заштиту купаца енергије и енергената уређује Закон о енергетици који је у надлежности Министарства рударства и енергетике.

Министарство трговине, туризма и телекомуникација у складу са Законом о заштити потрошача:

- 1) креира политику заштите потрошача;
- 2) спроводи поступак и одређује мере заштите колективног интереса потрошача;
- 3) подноси захтев за покретање прекршајног поступка због повреде колективног интереса потрошача;
- 4) прати спровођење политике заштите потрошача кроз друге државне политике;
- 5) сарађује и координира са носиоцима заштите потрошача из члана 124. став 1. овог закона, као и свим осталим субјектима који се баве заштитом потрошача;
- 6) унапређује правни оквир заштите потрошача и врши усклађивање са прописима Европске уније у области заштите потрошача;
- 7) обезбеђује примену прописа и врши координацију надзора над тржиштем у области заштите потрошача;
- 8) припрема и подноси Влади на усвајање Стратегију и акциони план за реализацију Стратегије;
- 9) прати и оцењује успешност спровођења Стратегије;
- 10) обавља стручне и административне послове за потребе Националног савета за заштиту потрошача;
- 11) подржава оснивање и врши координацију у развоју тела за вансудско решавање потрошачких спорова;
- 12) подржава рад и развој удружења и савеза;
- 13) сарађује са органима покрајинске и локалне самоуправе на развоју заштите потрошача на покрајинском и локалном нивоу;
- 14) сарађује са институцијама које се баве заштитом потрошача на регионалном и међународном нивоу;
- 15) подстиче и спроводи едукативне и информативне активности усмерене на повећање свести потрошача и јавности о правима потрошача и политици заштите потрошача;
- 16) промовише истраживања и научне пројекте у области заштите потрошача;
- 17) управља и врши надзор над Националним регистром потрошачких приговора успостављеним у складу са чланом 139. овог закона;
- 18) прати тржиште у смислу препознавања непоштене пословне праксе и неправичних одредаба у потрошачким уговорима;
- 19) даје мишљења и препоруке у погледу непоштене пословне праксе и неправичних одредаба у потрошачким уговорима;
- 20) подстиче доношење кодекса добре пословне праксе од стране привредних и професионалних комора и удружења трговаца.

Инспекцијски надзор над спровођењем одредаба Закона о заштити потрошача врши министарство надлежно за послове трговине, преко тржишних инспектора.

Законом о енергетици прописано је да је област топлотне енергије у надлежности јединица локалне самоуправе, које врше издавање и одузимање лиценце за производњу, снабдевање топлотном енергијом, утврђују услове испоруке и снабдевања топлотном енергијом на свом подручју, права и обавезе произвођача, дистрибутера, снабдевача и крајњих купаца, ближе утврђују начин расподеле трошкова заједничког мерног места у топлотној примопредајној станици, права и обавезе купаца за случај престанка уговора, као и услове за



обуставу испоруке топлотне енергије, дају сагласност на цене и на правила о раду дистрибутивног система, ближе уређује услове за стицање статуса енергетски угроженог купца топлотне енергије.

Инспекцијски надзор над спровођењем одредаба Закона о енергетици у области производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом врши Министарство рударства и енергетике преко енергетског инспектора.

Инспекцијски надзор над спровођењем одредаба Закона о ефикасном коришћењу енергије и прописа донетих на основу овог закона врши Министарство рударства и енергетике преко електроенергетског инспектора и инспектора опреме под притиском.

ЈКП Градска топлана, Ниш поред производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом врши и одржавање унутрашњих грејних инсталација код већине корисника на територији града Ниша.

ЈКП Топлана-Лозница, Лозница поред производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом врши и одржавање унутрашњих грејних инсталација корисника.

3. Опште информације

Заштита потрошача је једна од области које у суштини нису скупе за државу, а могу да донесу огромну корист, не само потрошачима, већ и привреди.

Основна сврха потрошачког права јесте да пружи потрошачу донекле правно повлашћен положај, како би се тиме изједначила стварна неравноправност странака у овом односу, где је трговац економско снажнији, стручнији и располаже са више информација.

Обавезу заштите потрошача Република Србија је преузела и потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању, са циљем да се кроз усклађивање стандарда заштите потрошача са стандардима који постоје у ЕУ и њихову пуну примену, достигне одговарајући ниво заштите, који одговара стандарду унутар ЕУ. Република Србија је у фази израде преговарачке позиције у оквиру преговарачког поглавља 28 (заштита потрошача и заштита здравља), а према подацима из извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2019. годину, потребно је унапредити заштиту потрошача, сарадњу између релевантних институција и организација које се баве заштитом потрошача, али и ускладити одређене правне прописе са правним тековинама ЕУ у овој области.

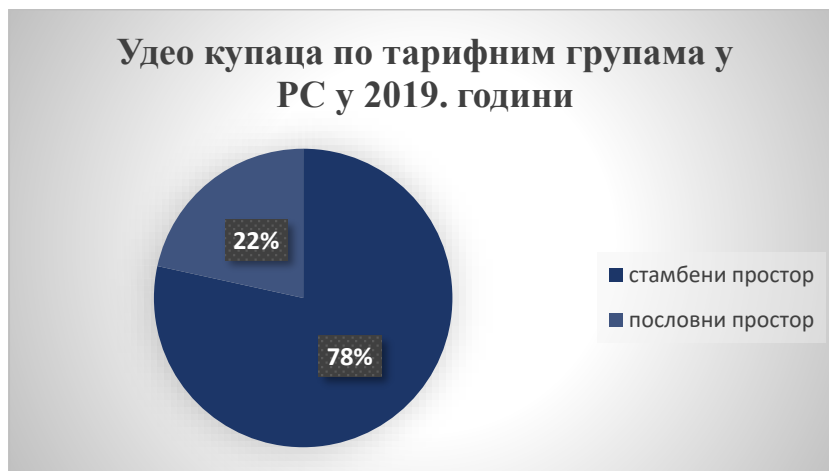
Према подацима из Извештаја о раду система даљинског грејања у Републици Србији за 2019. годину Пословног удружења „Топлане Србије“, а на основу годишњег пописа становништва из 2011. године, број домаћинстава у Републици Србији у градским подручјима где постоје системи даљинског грејања (СДГ) у 2019. години износио је 1.313.263, а у осталим подручјима 586.623, што је укупно 1.899.886 домаћинстава. Од наведеног броја, број прикључених домаћинстава на СДГ је у 2019. години износио 636.880 тј. 33,52%, а према подацима из извештаја за 2020. годину 642.457 тј. 33,82%. Ако се узме у обзир укупан број домаћинстава РС који износи 2.497.187, онда удео прикључених домаћинстава на СДГ износи 25,50%.

Укупна површина стамбеног и пословног простора у РС чијим је власницима испоручена топлотна енергија из СДГ у 2019. години износила је 44.719.135 m², од чега се на



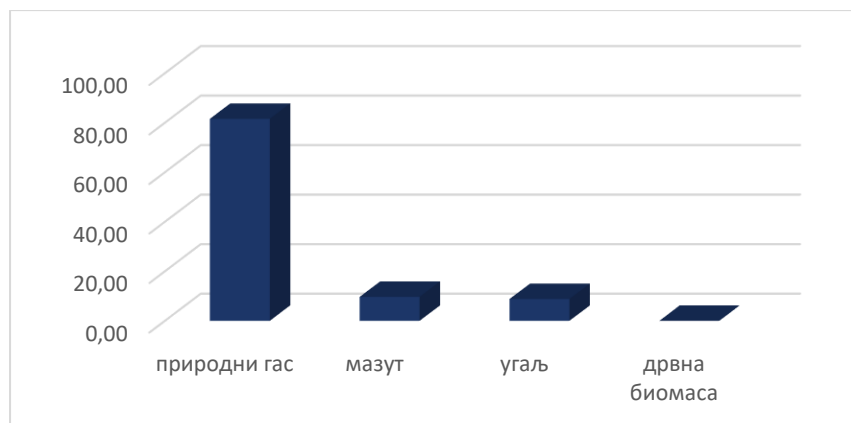
стамбени простор односи 35.074.994 m² (78,43%), а на пословни простор 9.644.141 m² (21,57%), као што је приказано на слици. Број нових прикључења на СДГ у 2019. години стамбеног простора бележи раст од 0,24% (82.733 m²) у односу на 2018. годину.²³

Слика 1: Удео купаца по тарифним групама у РС у 2019. години



У току свог развоја системи даљинског грејања су мењали врсту енергената у производњи топлотне енергије. Првобитно коришћени угаљ и мазут су замењени природним гасом, сагласно ширењу транспортне и дистрибутивне гасне мреже. Током 2019. године настављене су активности на конверзији мазута природним гасом и дрвном биомасом. Учешће различитих енергената у 2019. години је било следеће: природни гас (81,55%), мазут (9,66%) и угаљ (8,79%), док су обновљиви извори енергије (биомаса) заступљени са 0,00048% у производњи топлотне енергије из сопствених производних система у 2019. години, као што је приказано на слици.²⁴

Слика 2: Удео енергената за производњу топлотне енергије у СДГ у 2019. години



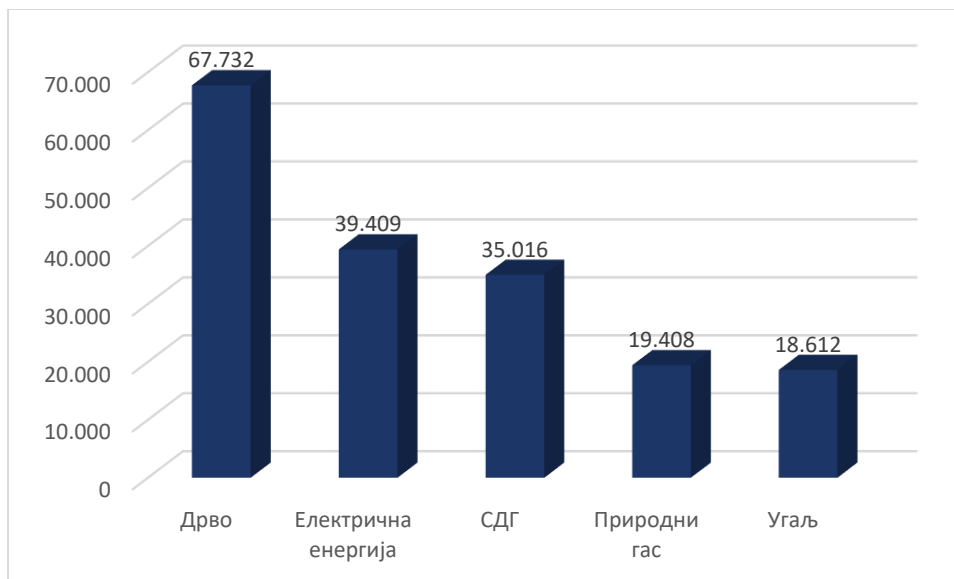
Према подацима из Извештаја о раду система даљинског грејања у Републици Србији за 2018. годину Пословног удружења „Топлане Србије“, домаћинства су у 2018. години као начин грејања највише користиле дрво, затим електричну енергију, СДГ, природни гас, а најмање угаљ. Површине домаћинстава према начину грејања приказане су на наредном графикону.

²³ Извештај о раду система даљинског грејања у Републици Србији за 2018, 2019. и 2020. годину Пословног удружења „Топлане Србије“

²⁴ Извештај о раду система даљинског грејања у Републици Србији за 2019. годину Пословног удружења „Топлане Србије“



Слика 3: Површине домаћинстава (у 000 м²) и начини грејања у 2018. години



У односу на развијене земље ЕУ, у Републици Србији је још увек ниско учешће станова који су прикључени на систем даљинског грејања, па је у том смислу могуће даље ширење конзума, посебно у високо урбанизованим срединама. Развој градских средина и изградња енергетски ефикасних објеката, односно енергетска реконструкција постојећих уз наплату топлотне енергије према потрошњи за сваку стамбену јединицу, уз могућност регулисане предаје топлоте у подстаници и на сваком грејном телу, требало би да доведе до врло значајног смањења финалне потрошње топлотне енергије. Остварена уштеда би и без значајније изградње нових топлотних извора, могла да представља енергију расположиву за нове потрошаче.

У Стратегији развоја енергетике РС се наводи да системи даљинског грејања у Републици Србији постоје у 57 градова/општина, што представља око 1/3 локалних самоуправа. У области топлотне енергије тржиште је локално организовано. С обзиром да се ради о енергетским делатностима од општег интереса, обављање ових делатности је уређено Законом о енергетици, као и Законом о комуналним делатностима²⁵, имајући у виду да делатности производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом истовремено спадају у комуналне делатности (форме енергетских субјеката који обављају назначене енергетске делатности, и др.).

²⁵ „Службени гласник РС”, број 88/2011, 104/2016 и 95/2018



IV Закључци

На основу анализе података и документације достављене од стране субјеката ревизије и извора информација, као и обављених интервјуа са представницима субјеката ревизије донели смо следеће закључке:

1. Правни оквир није у потпуности створио услове за ефикасну примену Закона о заштити потрошача због непотпуног спровођења и неусклађености појединих прописа.
2. Предузете активности носилаца заштите потрошача и пружалаца услуга нису у довољној мери допринеле ефикасном остваривању права потрошача у области снабдевања топлотном енергијом.
3. Није у потпуности успостављен ефикасан надзор над применом прописа у области заштите потрошача.

У наставку Извештаја, наводимо закључке са одговарајућим налазима, до којих смо дошли у поступку ревизије.

ЗАКЉУЧАК 1: Правни оквир није у потпуности створио услове за ефикасну примену Закона о заштити потрошача због непотпуног спровођења и неусклађености појединих прописа

У оквиру првог ревизијског питања циљ је био да утврдимо да ли је правни оквир створио услове за ефикасну заштиту потрошача у области снабдевања топлотном енергијом. На основу циља, испитивали смо да ли је правни оквир јасно и прецизно дефинисао права и обавезе потрошача и пружалаца услуга, инструменте и начин њихове заштите, права и обавезе удружења потрошача и носилаца заштите, као и усклађеност секторских прописа и прописа локалних самоуправа којима се уређује обављање комуналних услуга са Законом о заштити потрошача.

Постојећи институционални оквир за заштиту потрошача предвиђа четворостепени механизам за решавање потрошачких спорова: у првој инстанци, потрошачи остварују директан контакт са трговцима у вези са предметом приговора, који резултира или задовољењем потрошачких потреба или незадовољавајућим исходом. У случају да потрошач сматра да његов захтев није испуњен, обраћа се удружењима потрошача за правни савет, помоћ или посредовање у коме удружење контактира трговца у име потрошача. Трећи степен заштите је покретање вансудског поступка решавања спора, а последња инстанца јесте суд, односно подношење тужбе у парничном поступку.

Правни оквир није у потпуности створио услове за ефикасну примену Закона о заштити потрошача због непотпуног спровођења и неусклађености појединих прописа.

Поједине одредбе Закона о комуналним делатностима и одлуке јединица локалних самоуправа у делу обавезе закључења појединачних уговора о снабдевању топлотном енергијом, права на раскид уговора и права потрошача на рекламацију, нису усклађене са Законом о заштити потрошача чијим се одредбама пружа већи степен заштите потрошача.

Јединице локалне самоуправе прописују својим актима различите услове које потрошачи морају да испуне како би раскинули уговор. На овај начин потрошачи имају различит, дискриминаторски положај. Прописивање додатних услова за раскид уговора није у складу са Законом о заштити потрошача у делу којим је прописано да потрошач има право да раскине уговор о пружању услуга од општег економског интереса ако није сагласан са променом цене, односно тарифе и изменом општих услова уговора наведеним у обавештењу трговца, као и у погледу квалитета пружених услуга.



Вансудско решавање потрошачких приговора не користи се у довољној мери. Према достављеним подацима Министарства у 2019. години посредовано је у укупно седам спорова, док у 2018. и 2020. години није било решавања потрошачких спорова у поступку посредовања.

Закон о заштити потрошача није у потпуности уредио поступак оснивања и рада саветодавних тела и комисија за решавање рекламација (састав, број чланова, функционисање и динамику рада, карактер и врсту одлука и друго), што је утицало на оснивање и функционалност поменутих тела у пракси.

Министарство надлежно за област енергетике није предложило Влади РС доношење програма заштите угрожених потрошача у области снабдевања топлотном енергијом.

Иако је формирано 89 удружења потрошача, њих 26 је поднело захтев и испунило услове за упис у Евиденцију надлежног Министарства трговине, туризма и телекомуникација, што за последицу има неједнаку доступност заштите потрошача на територији РС.

Налаз 1.1: Поједине одредбе Закона о комуналним делатностима и одлуке јединица локалних самоуправа у делу обавезе закључења појединачних уговора о снабдевању топлотном енергијом, права на раскид уговора и права потрошача на рекламацију, нису усклађене са Законом о заштити потрошача чијим се одредбама пружа већи степен заштите потрошача

Уставом Републике Србије, чланом 190 став 1 тачка 1) прописано је да општина, преко својих органа, у складу са законом уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности.

Производња, дистрибуција и снабдевање топлотном енергијом је у складу са чланом 2 став 3 тачка 3) Закона о комуналним делатностима једна од комуналних делатности.

Јединица локалне самоуправе у складу са Законом о комуналним делатностима уређује услове обављања комуналне делатности, права и обавезе корисника комуналних услуга, обим и квалитет комуналних услуга и начин вршења надзора над обављањем комуналних делатности.

Законом о комуналним делатностима прописано је да скупштина јединице локалне самоуправе одлукама прописује начин обављања комуналне делатности, као и општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника услуга на својој територији. Скупштина јединице локалне самоуправе одлуком обавезно одређује и начин континуираног изјашњавања (најмање једном годишње) корисника комуналних услуга о квалитету пружања комуналних услуга од стране вршилаца комуналних делатности, које се може организовати електронским путем или на други погодан начин. Одлукама којима се уређује обављање делатности снабдевања топлотном енергијом у граду Београду, Нишу и Лозници није прописан начин континуираног изјашњавања корисника топлотне енергије о квалитету пружања услуга од стране вршиоца.

Законом о енергетици прописано је да јединица локалне самоуправе својим прописом, између осталог, утврђује права и обавезе крајњих купаца топлотне енергије, посебно у случају престанка уговора, као и услове за подношење и решавање захтева крајњег купца за обуставу испоруке топлотне енергије.

Закон о заштити потрошача је системски закон у области заштите потрошача, којим је прописано да потрошач не може да се одрекне права која су утврђена овим законом (члан 3 став 1). Законом је поред тога што су гарантована минимална потрошачка права прописано и



да се она не могу умањити ни једним другим прописом, као и да ниво заштите на основу других прописа може бити само већи (члан 4 став 1). Овим законом је прописано да се Закон о облигационим односима примењује супсидијерно у односу на Закон о заштити потрошача, односно да се примењује „на односе потрошача и трговаца који нису уређени одредбама овог закона“ (члан 3 став 7). Приликом тумачења и примене овог Закона неопходно је узети у обзир положај потрошача као економски слабије стране, а посебно положај угроженог потрошача (члан 3 став 6), и да се приликом дефинисања и примене мера и активности државних органа у обзир морају узети и циљеви заштите потрошача (члан 3 став 8). Ништаве су одредбе уговора које директно или индиректно ускраћују или ограничавају права потрошача која произилазе из овог закона.

Као основна права потрошача прописана су право на задовољавање основних потреба, безбедност, обавештеност, избор, учешће, правну заштиту, едукацију и здраву и одрживу животну средину.

Упутили смо питање субјектима ревизије и изворима информација у којој мери су, према њиховом мишљењу, секторски прописи (Закон о енергетици, Закон о комуналним делатностима, као и подзаконски акти донети на основу наведених прописа) усаглашени са одредбама Закона о заштити потрошача.

Представници Министарства рударства и енергетике су навели да је у делу који се односи на топлотну енергију спорно питање усаглашености подзаконских аката локалних самоуправа, којима су дефинисани услови и процедуре које потрошач треба да испуни у циљу искључења, са Законом о заштити потрошача, којим је предвиђена могућност раскида уговора са једним пружаоцем услуге и одабир другог пружаоца услуге. Локалним одлукама је дефинисана обавеза плаћања одређеног износа након искључења, што се најчешће тумачи од стране потрошача као немогућност искључења односно раскида уговора, из разлога што даљински систем грејања у техничко-технолошком смислу представља сложени систем у коме пружање или непружање услуге једном купцу може да има последице и на пружање услуга другим купцима топлотне енергије. Такође, навели су да потрошачи имају могућност раскида уговора, након испуњења услова прописаних наведеним актима, тако да није спорно њихово право на раскид уговора већ захтевани услови које потрошач треба да испуни како би се искључио (сагласност стамбене заједнице, израда елабората и друго), као и обавеза плаћања накнаде након искључења, односно након раскида уговора.

Представници Министарства трговине, туризма и телекомуникација су навели да секторски прописи нису усаглашени са Законом о заштити потрошача. Приликом вршења надзора пружаоци услуга се позивају на одредбе секторских прописа који мање или више сужавају права потрошача у корист трговаца.

Представници Националне организације потрошача Србије су навели да највећи изазов и проблем у области снабдевања топлотном енергијом представља неусклађеност секторских прописа са Законом о заштити потрошача као кровним актом (*lex specialis*) чијим се одредбама пружа већи степен заштите потрошача и поједина питања регулишу на другачији начин у односу на секторске прописе. Сматрају да прописи јединица локалних самоуправа којима се, поред осталог, уређују права и обавезе крајњих купаца у случају престанка уговора, као и услови за подношење и решавање захтева за обуставу услуге, не омогућавају остваривање права потрошача на раскид уговора и промену пружаоца услуге, будући да је већина локалних самоуправа у Србији прописала услове који су такви да потрошаче „одвраћају“ од процедура и поступака за остваривање права гарантованих законом, а неке услове је готово немогуће испунити.



У поступку ревизије упутили смо сет питања о примени прописа у области снабдевања топлотном енергијом предузећима која обављају делатност снабдевања топлотном енергијом корисника из категорије стамбени простор.

На основу анализе одговора 63 топлане на питање које је гласило: У којој мери су, према вашем мишљењу, секторски прописи у области снабдевања топлотном енергијом, као и подзаконски акти донети на основу наведених прописа, усаглашени са одредбама Закона о заштити потрошача, утврдили смо да:

- 20 топлана (32%) сматра да су усаглашени;
- 43 топлана (68%) сматра да нису усаглашени.

Слика 4: Приказ исказивања мишљења топлана о усаглашености прописа



Обавеза закључења писаног уговора о снабдевању топлотном енергијом

Законом о заштити потрошача прописана је обавеза закључења уговора о пружању услуга од општег економског интереса. Такође, прописана је дужност трговца да пре закључења уговора о пружању услуга од општег економског интереса обавести потрошача о праву потрошача да услуге од општег економског интереса одређеног квалитета морају да буду пружене по приступачној цени, посебним понудама и погодностима, критеријумима за стицање статуса угроженог купца, износу тарифе, начину на који се могу добити подаци о важећим тарифама и ценама одржавања, праву и могућности потрошача да промени пружаоца услуге од општег економског интереса без додатне накнаде, начину остваривања права на повраћај уплаћеног износа ако пружена услуга не одговара уговореном квалитету, постојању могућности вансудског решавања спорова, условима и поступцима за промену услова из уговора и праву на раскид уговора пре истека уговореног рока, доступности и врстама накнада за одржавање ако трговац нуди услугу одржавања. Такође је прописано да пре закључивања уговора, потрошачу морају да буду стављени на располагање сви релевантни документи, укључујући и текст уговора, у писаном облику или на трајном носачу записа.

Законом о енергетици је прописано да је крајњи купац топлотне енергије правно или физичко лице или предузетник који купује топлотну енергију за своје потребе. Такође је прописано да су снабдевач топлотном енергијом и крајњи купац дужни да закључе писани уговор о снабдевању топлотном енергијом.

Законом о комуналним делатностима прописано је да се одлука скупштине јединице локалне самоуправе, која прописује општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника комуналних услуга, непосредно примењује на све уговорне односе



вршилаца комуналне делатности са корисницима комуналних услуга, као општи услови пословања. 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.

Одлуком о снабдевању топлотном енергијом у граду Београду²⁶ прописано је да је тарифни купац топлотне енергије правно или физичко лице чији је објекат прикључен на топлководну мрежу и који на основу закљученог уговора купује енергију за сопствене потребе, као и да су кућне грејне инсталације топлководне инсталације и уређаји који почињу иза предајне станице. Пре прикључења кућних грејних инсталација на систем даљинског грејања, комунално предузеће и тарифни купац топлотне енергије закључују уговор о продаји топлотне енергије. Одлуком није дефинисан појам крајњег купца топлотне енергије у смислу одредби Закона о енергетици.

Одлуком о условима и начину снабдевања топлотном енергијом у граду Лозници²⁷ прописано је да уколико уговор о продаји топлотне енергије није закључен у писаној форми, сматра се да је уговорни однос између енергетског субјекта и купца настао даном почетка испоруке топлотне енергије.

Дакле, обавеза закључења писаног уговора изричито је прописана законом.²⁸

Закон о заштити потрошача као *lex specialis* у области заштите права потрошача и Закон о енергетици као *lex specialis* за област енергетике имају јачу правну снагу у односу на одредбе Закона о комуналним делатностима, којим су уређени општи услови и начин обављања комуналних делатности, и подзаконске акте јединица локалних самоуправа.

Одредбе Закона о комуналним делатностима и подзаконских аката јединица локалних самоуправа, у делу којим је прописано да се сматра да је уговорни однос настао започињањем коришћења комуналне услуге, нису у складу са Законом о заштити потрошача и Законом о енергетици, којима је изричито прописана обавеза пружаоца услуге да са крајњим купцем закључи писани уговор.

Право на рекламацију

Законом о заштити потрошача је прописано да потрошач може да изјави рекламацију продавцу због погрешно обрачунате цене и других недостатака, да је продавац дужан да на видном месту истакне обавештење о начину и месту пријема рекламација, и да обезбеди присуство лица овлашћеног за пријем рекламација у току радног времена, продавац је дужан да води евиденцију о примљеним рекламацијама и да је чува најмање две године од дана подношења рекламација потрошача, као и да потрошачу изда писану потврду или електронским путем потврди пријем рекламације. Продавац је дужан да без одлагања, а најкасније у року од осам дана од дана пријема рекламације, писаним или електронским путем одговори потрошачу на изјављену рекламацију. Одговор мора да садржи одлуку да ли прихвата рекламацију, изјашњење о захтеву потрошача и конкретан предлог за решавање рекламације. Рок не може да буде дужи од 15 дана од дана подношења рекламације. Уколико продавац из објективних разлога није у могућности да удовољи захтеву потрошача у року који је договорен, дужан је да о продужавању рока за решавање рекламације обавести потрошача и

²⁶ „Сл.лист града Београда“, бр. 43/2007, 2/2011, 29/2014, 19/2017, 36/2019, 101/2019 и 65/2020

²⁷ „Сл.лист Града Лознице“, бр.2/2013, 12/2015, 4/2019 и 4/2020

²⁸ Закон о заштити потрошача и Закон о енергетици



наведе рок у коме ће је решити, као и да добије његову сагласност. Продужавање рока за решавање рекламације могуће је само једном.

Трговци који пружају услуге од општег економског интереса су дужни да обезбеде постојање и несметано функционисање бесплатне телефонске линије ради омогућавања потрошачима да лако контактирају трговца у вези са питањима и проблемима прикључивања на дистрибутивну мрежу, као и квалитетом и коришћењем услуга од општег економског интереса и да образују комисије за решавање рекламација потрошача у чијем саставу морају да буду и представници евидентираних удружења и савеза.

Одлуком о условима и начину снабдевања топлотном енергијом града Лознице, у делу којим је уређено право на рекламацију, прописано је да енергетски субјект прихвата рекламације само у писаној форми, у року од осам дана од дана пријема рачуна или обрачуна, што није у складу са Законом о заштити потрошача којим је прописано да потрошач може да изјави рекламацију усмено на месту одређеном за пријем рекламација, телефоном, писаним путем, електронским путем, односно на трајном носачу записа, уз доставу рачуна на увид или другог доказа. Одлуком је, такође, предвиђена дужност енергетског субјекта да у року од 30 дана од дана пријема рекламације одговори купцу, што није у складу са Законом о заштити потрошача којим је прописана дужност продавца да без одлагања, а најкасније у року од осам дана од дана пријема рекламације, одговори потрошачу на изјављену рекламацију.

Одлуком о условима и начину производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом града Ниша прописано је да приговор на обрачун испоручене топлотне енергије, односно услуге, купац подноси енергетском субјекту у писаној форми, најкасније до истека рока доспелости плаћања предметног рачуна, што није у складу са Законом о заштити потрошача којим је прописано да потрошач може да изјави рекламацију усмено на месту одређеном за пријем рекламација, телефоном, писаним путем, електронским путем, односно на трајном носачу записа, уз доставу рачуна на увид или другог доказа. Одлуком је такође, прописано да приговор на испостављени обрачун не одлаже његово плаћање, што није у складу са Законом о заштити потрошача у делу којим је прописано да ако потрошач оспори постојање или висину обавезе и настави да уплаћује рачуне за текуће обавезе, трговац не може да искључи потрошача са дистрибутивне мреже и обустави пружање услуге од општег економског интереса до окончања судског поступка, покренутог по захтеву трговца чији је предмет оспоравана обавеза.

Одлуком о условима и начину снабдевања топлотном енергијом града Лознице прописани су неповољнији услови за изјављивање рекламације и дужи рок трговцу за одговор на рекламацију, док је Одлуком о условима и начину производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом града Ниша прописано да без обзира на изјављену рекламацију иста не одлаже плаћање рачуна за услуге као и неповољнији услови за изјављивање рекламације, што није у складу са Законом о заштити потрошача.

Право на раскид уговора о снабдевању топлотном енергијом

Овлашћење и могућност раскида уговора корисника са пружаоцем услуга једно је од кључних права гарантованих Законом о заштити потрошача.

Законом о заштити потрошача прописано је да трговац може да обустави пружање услуге од општег економског интереса ако потрошач не измири своје текуће обавезе за пружене услуге у року од два месеца од дана доспелости обавезе. Под обуставом се подразумева обустава испоруке топлотне енергије, а не и искључење са дистрибутивног



система даљинског грејања. Такође, потрошач има право да раскине уговор о пружању услуга од општег економског интереса ако није сагласан са променом цене, односно тарифе и изменом општих услова уговора наведеним у обавештењу трговца, као и у погледу квалитета пружених услуга.

Законом о облигационим односима је прописано да у двостраним уговорима кад једна страна не испуни своју обавезу, друга страна може раскинути уговор простом изјавом, ако раскид уговора не наступа по самом закону. Ако време трајања дуговинског односа није одређено, свака страна га може прекинути отказом који се може дати у свако доба осим у невреме.

Законом о комуналним делатностима није регулисано право потрошача на раскид уговора, нити право на отказ.

Законом о енергетици такође није регулисано право потрошача на раскид и отказ уговора, као ни питање обуставе услуге грејања, већ је установљена надлежност јединице локалне самоуправе да донесе пропис којим се, поред осталог, уређују права и обавезе крајњих купаца, посебно у случају престанка уговора, као и услови за подношење и решавање захтева за обуставу услуге. Изменама Закона о енергетици из априла 2021. године прописано је само да уговор између осталог садржи и одредбе о трајању уговора и посебним условима важења уговора у случају захтева о обустави испоруке топлотне енергије.

Јединице локалне самоуправе прописују својим актима различите услове које потрошачи морају да испуне како би раскинули уговор. На овај начин потрошачи имају различит, дискриминаторски положај.

Одлуком о снабдевању топлотном енергијом у граду Београду²⁹ предвиђена је могућност искључења кућних грејних инсталација тарифног купца на његов захтев, уз обавезу купца да накнади све потребне трошкове искључења из система даљинског грејања.

Право на искључење тарифних купаца прописано је наведеном Одлуком, док је процедура детаљније уређена Правилима о раду дистрибутивног система топлотне енергије. Одлуком није прописана могућност раскида уговора о продаји топлотне енергије, као ни могућност искључења крајњих купаца топлотне енергије, што није у складу са Законом о енергетици.

Одлуком о условима и начину снабдевања топлотном енергијом града Лознице³⁰ прописано је да се комплетан објекат може искључити (укључити) трајно или привремено са система даљинског грејања у било ком тренутку на основу писаног захтева, као и да се појединачне стамбене јединице у оквиру заједничког објекта привремено искључују тако што се у дистрибутивним орманима искључи само та стамбена или пословна јединица, а ако исте не постоје, грејна тела се физички одвајају од система тако што им се прикључне цеви исеку и заваре. Одлука не прописује могућност трајног искључења појединачне стамбене јединице у оквиру заједничког објекта, што није у складу са Законом о енергетици.

²⁹ „Сл. лист града Београда“, бр. 43/2007, 2/2011, 29/2014, 19/2017, 26/2019, 101/2019 и 65/2020

³⁰ „Сл. лист Града Лознице“, бр. 2/2013, 12/2015, 4/2019 и 4/2020



Као илустрацију различитих услова које потрошачи треба да испуне ради искључења са система даљинског грејања наводимо следеће:

- У граду Београду је Правилима о раду дистрибутивног система топлотне енергије прописано да ће топлана дати тарифном купцу сагласност за искључење из система даљинског грејања, ако се искључењем ни у једној просторији тарифних купаца који се не искључују не ремети прописана температура загреваних просторија, ако то дозвољавају технички услови и ако тарифни купац обезбеди сагласност за искључење органа управљања зградом када се искључује стамбени простор. Такође, прописано је да тарифни купац који се искључује из СДГ може за грејање користити други систем ако тај систем има већу енергетску ефикасност и мање штетан утицај на животну средину. Тарифни купац који се искључује из СДГ дужан је да пре искључења достави надлежном градском органу пројекат новог система грејања на сагласност.

- У граду Нишу је прописано да уколико раскид уговора захтева крајњи купац као власник посебног дела зграде (стана), уговор се може раскинути под условом да је крајњи купац извршио радове на физичком одвајању дела грејне инсталације, која се налази у његовом стану, од унутрашње грејне инсталације зграде, да је обезбедио нови систем грејања у његовом стану и предузео друге мере, а све у складу са поступком који је утврђен посебним законом којим се уређује изградња објеката и прописима који су донети на основу њега. Такође, прописано је да уколико раскид уговора захтева крајњи купац као власник породичне куће или сви власници породичне куће или сви власници посебних делова објекта купца топлотне енергије, уговор се раскида под условом да су извршени радови на физичком одвајању унутрашње грејне инсталације објекта купца топлотне енергије од дистрибутивног система даљинског грејања.

- У граду Лозници је прописано да ако на једном предајном месту топлоту преузима више купаца, отказ уговора важи само уз писмену сагласност свих купаца са тог мерног места, уколико постоје техничке могућности за појединачно искључење купца са заједничког места преузимања топлотне енергије. Комплетан објекат може се искључити трајно или привремено са система даљинског грејања у било ком тренутку на основу писаног захтева, док се за појединачно искључење стамбених јединица (у оквиру заједничког објекта) може поднети само захтев за привремено искључење.

Одлукама јединица локалних самоуправа којима се уређује снабдевање топлотном енергијом прописани су додатни услови за раскид уговора поред услова прописаних Законом о заштити потрошача.

Прописивање додатних услова за раскид уговора није у складу са Законом о заштити потрошача у делу којим је прописано да потрошач има право да раскине уговор о пружању услуга од општег економског интереса ако није сагласан са променом цене, односно тарифе и изменом општих услова уговора наведеним у обавештењу трговца, као и у погледу квалитета пружених услуга.

Ниједан закон не предвиђа појам искључења са система даљинског грејања, нити познаје поделу на „привремено“ и „трајно“ искључење, у смислу да се под трајним искључењем сматра истовремено искључење свих станара зграде или групе зграда са прикључком на једну подстаницу. Постоји само обустава услуге (Закон о заштити потрошача, Закон о комуналним делатностима) и постоји престанак уговора (Закон о енергетици). Отказ као начин престанка уговорног односа на неодређено време регулисан је само Законом о облигационим односима, док је раскид уговора регулисан Законом о заштити потрошача и Законом о облигационим односима.



У току ревизије утврдили смо да поједине одредбе Закона о комуналним делатностима и одлуке јединица локалних самоуправа којима се ближе уређују услови обављања делатности снабдевања топлотном енергијом у делу обавезе закључења писаног уговора о снабдевању топлотном енергијом, права на раскид уговора, односно искључење са система даљинског грејања и права на рекламацију потрошача, нису усклађене са Законом о заштити потрошача.

Законом о изменама и допунама Закона о енергетици који је ступио на снагу 30. априла 2021. године прописано је да ће Министарство рударства и енергетике донети пропис којим се уређују права и обавезе крајњих купаца топлотне енергије, као и услови за подношење и решавање захтева крајњег купца за обуставу испоруке топлотне енергије у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона.

Иницијатива за измену и допуну прописа из области заштите потрошача

Пословно удружење „Топлане Србије“ обратило се дописом број: 02-11-2021 од 10. новембра 2021. године Министарству трговине, туризма и телекомуникација као предлагачу Закона о заштити потрошача и надлежном за његову примену са иницијативом за измену и допуну Закона о заштити потрошача³¹.

У допису се, поред осталог, наводи да су услуге које пружају правни субјекти основани од стране Републике Србије или јединица локалне самоуправе због своје неопходности и важности за грађане, предмет регулативе више законских прописа (Закона о енергетици, Закона о планирању и изградњи, Закона о ефикасном коришћењу енергије, Закона о комуналним делатностима и др.).

Према мишљењу представника поменутог Удружења усвојени Закон о заштити потрошача је предвидео решења која ће створити проблеме у раду јавних предузећа и јавних комуналних предузећа као пружаоцима услуга грађанима, јер се истим изједначавају услуге које пружају ова предузећа са услугама које су другачије врсте и карактера (нпр. мобилна телефонија, кабловска телевизија и сл).

Сматрају да је позитивним прописима утврђен термин корисник али не и потрошач, па се ствара правна недоумица ко се посебним прописима има сматрати потрошачем. Сходно томе према њиховом мишљењу потрошач може бити само корисник услуге који исту прима у индивидуалном објекту, јер ту може несметано располагати правима која су утврђена у Закону о заштити потрошача - искључивати се са мреже (гасне, електричне, топоводне...) без угрожавања система и других корисника. Јасно одређивање ко се може сматрати потрошачем код услуга од општег економског интереса према њиховом мишљењу, произилази из других законских решења, јер пружаоци услуга исте пружају својим корисницима на мерном месту објекта, а на питање расподеле унутар објекта колективног или индивидуалног коришћења не утичу, нити могу да утичу.

Неке од предложених измена и допуна Закона о заштити потрошача:

Члан 55 став 9 Закона о заштити потрошача: „Продавац је дужан да без одлагања, а најкасније у року од осам дана од дана пријема рекламације, писаним или електронским путем одговори потрошачу на изјављену рекламацију. Одговор продавца на рекламацију потрошача мора да садржи одлуку да ли прихвата рекламацију, образложење ако не прихвата рекламацију, изјашњење о захтеву потрошача о начину решавања и конкретан предлог у ком року ће и како решити рекламацију уколико је прихвата. Рок за решавање рекламације не може да буде дужи од 15 дана, односно 30 дана за техничку робу и намештај, од дана подношења рекламације“.

³¹ „Сл. Гласник РС“, бр. 88/2021



Наводе да је дефинишући овај члан закона, предлагач занемарио да корисници улажу велики број приговора - рекламација, које могу бити техничке природе (исправност инсталација), приговора на квалитет услуге (нпр. лош квалитет гаса, а који се утврђује у складу са правилницима) и на тако енорман број треба одговарати на начин како је прописано овим чланом.

На овај начин дефинисан поступак по рекламацијама из члана 55. може се према њиховом мишљењу применити само за продавце робе, јер се језичким тумачењем наведеног члана исти не може односити на услуге од општег економског интереса.

Законодавац према њиховом мишљењу није препознао специфичне услуге од општег економског интереса, које пружају привредни субјекти основани од стране државе или јединица локалне самоуправе и није дефинисао шта је услуга коју пружају субјекти основани за те посебне услуге и у којим случајевима се и када може изјавити рекламација.

Наводе да ако законодавац стоји на становишту да се и ове посебне услуге морају контролисати и путем рекламација потрошача, онда се морају одвојити у посебан члан 55.а, који би гласио :

„Може се уложити рекламација од стране корисника услуга у индивидуалном објекту, ако је пружена услуга од општег економског интереса у спорном периоду у квалитету била испод просечне услуге. Просечном услугом сматра се услуга која се пружала у периоду који је претходио рекламираном и у ком није било приговора корисника- потрошача.“

Чл. 85. став 1: „Трговац може да обустави пружање услуга од општег економског интереса ако потрошач не измири своје текуће обавезе за пружене услуге у року од два месеца од дана доспелости обавезе“.

Даље наводе да на овај начин дефинисан члан 85. ст.1. апсолутно погодује потрошачима, јер им се оставља могућност да услугу приме, користе и да је плате два месеца од дана валуте који је назначен на рачуну, што ће довести до финансијских последица јер ће се планирани приходи пореметити пошто је померен рок за плаћање.

Предлажу да се због негативних финансијских импликација рок од два месеца брише.

У ставу 3. овог члана прописано је да се потрошач не може искључити, ако настави да плаћа текуће обавезе.

Наводе да овако дефинисан став 3. отвара могућност корисницима да злоупотребе законску формулацију на начин што ће део рачуна оспорити у основу или износу, део ће платити, а могу и делимично да плате рачун.

Истичу да посебан проблем постоји са одредбама чл. 86, 87, 88, 89, којима се регулишу уговорни односи са корисницима услуга.

Наводе да када пружаоци услуга од општег економског интереса позову корисника да потпише појединачни уговор или му исти проследе путем препоручене поштом, велика већина корисника одбиће да потпише појединачне уговоре, а у поступцима принудне наплате или судским поступцима позиваће се да немају закључен уговор, да исти нису потписали и да стога не морају да плате услугу коју су примили и користили. Да би се односи дефинисали уговором како је предвиђено сматрају да се мора додати санкција за неоправдано избегавање од стране корисника да потпише уговор.

Наводе да је у граду Београду, Новом Саду и Нишу, који имају успостављен систем за обједињену наплату, проблем још сложенији. Према њиховом мишљењу није до краја јасно са ким корисници (крајњи купци) у овим случајевима треба да закључе уговор о пружању услуга, јер сагласно Закону о енергетици члан 2. тачка 32. крајњи купци су правна или физичка лица или предузетник који купују топлотну енергију за своје потребе.



Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Сектор за заштиту потрошача је поводом дописа Пословног удружења „Топлане Србије“ доставило одговор број: 011-00-00490/2021-11 од 30. новембра 2021. године.

У Одговору Министарства се, поред осталог, наводи да предложене измене чланова нису нова законска решења, већ скоро у непромењеном облику представљају важећа решења из Закона о заштити потрошача³². Закон о заштити потрошача представља хоризонтални пропис којим се прописује минимум потрошачких права, док секторским прописима, којима се утврђује начин обављања делатности, могу се дати већа права потрошачима од оних која су прописана Законом о заштити потрошача.

Имајући у виду уставно начело јединства правног система у Републици Србији, сви закони морају бити усаглашени, док се хијерархијом правних аката утврђује да акти ниже правне снаге морају бити у сагласности са актима више правне снаге.

Министарство истиче да Закон о заштити потрошача представља *lex specialis* за односе трговаца и потрошача. У том смислу не могу се другим секторским прописима суспендовати права потрошача утврђена Законом о заштити потрошача.

Уједно се напомиње да поједина законска решења на која указује Пословно удружење „Топлане Србије“ представљају одговор на обавезу усаглашавања домаћег законодавства са легислативом ЕУ.

Вансудско решавање потрошачких приговора

Постојећи институционални оквир за заштиту потрошача предвиђа четворостепени механизам за решавање потрошачких спорова: у првој инстанци, потрошачи остварују директан контакт са трговцима у вези са предметом приговора, који резултира или задовољењем потрошачких потреба или незадовољавајућим исходом. У случају да потрошач сматра да његов захтев није испуњен, обраћа се удружењима потрошача за правни савет, помоћ или посредовање у коме удружење контактира трговца у име потрошача. Трећи степен заштите је покретање вансудског поступка решавања спора, а последња инстанца јесте суд, односно подношење тужбе у парничном поступку.

Заштита колективног интереса потрошача је установљена као управни поступак који спроводи надлежно министарство трговине.

Закон о заштити потрошача предвиђа посредовање и арбитражу као облике вансудског решавања спорова.

Потрошачки спорови могу се решити вансудским поравнањем у споровима потрошача против трговца чија вредност не прелази 500.000 динара и за које не постоји друга процедура. Правилник о раду тела за вансудско решавање потрошачких спорова, као предуслов за покретање поступка, прописује услов да је потрошач претходно покушао да непосредно са трговцем реши спор и да су се потрошач и трговац споразумели да ће спор решити пред телом за вансудско решавање потрошачких спорова. Покретање и вођење вансудског решавања потрошачких спорова не искључује нити утиче на судску заштиту.

У Стратегији заштите потрошача за период 2019-2024. године наводи се да је вансудско решавање спорова у Републици Србији кључно питање за даље унапређење система заштите и да је неопходно његово унапређење како би се омогућило правовремено решавање спорова за све, са приступачним трошковима. Непостојање обавезе трговца да учествује у вансудском

³² "Сл. гласник РС", бр. 62/2014, 6/2016 и 44/2018 - др. закони



решавању спора је у корелацији са ниским процентом решавања спорова вансудским путем, што јасно указује да би учешће у овом поступку требало да буде обавезно.

У Листу тела за вансудско решавање потрошачких спорова које води Министарство трговине, туризма и телекомуникација уписано је 12 тела.

Стратегијом су дефинисани показатељи у погледу броја успешно окончаних поступака за вансудско решавање потрошачких спорова за период 2018-2020. године, и то: почетна вредност седам у 2018. години, циљана вредност десет у 2019. години и циљана вредност 25 у 2020. години.

У току ревизије утврдили смо да се вансудско решавање потрошачких приговора не користи у довољној мери. Према достављеним подацима Министарства у 2019. години посредовано је у укупно седам спорова, док у 2018. и 2020. години није било решавања потрошачких спорова у поступку посредовања.

Према наводима представника Министарства, постојећи механизам за вансудско решавање потрошачких спорова је неефикасан, што се може објаснити чињеницом да трговац није у обавези да учествује у овом поступку, да је реч о потрошачким споровима мале вредности, као и да накнада за рад на коју има право посредник, представља додатно финансијско оптерећење за потрошача.

Законом о заштити потрошача који је усвојен 9. септембра 2021. године, уведена је обавеза трговаца да учествују у поступку вансудског решавања потрошачких спорова.

Судско решавање потрошачких приговора

Судска заштита права потрошача је четврта инстанца у решавању потрошачких спорова.

Према наводима потрошачких организација, судски поступци, поред тога што трају дуго, представљају несразмеран трошак за потрошаче у односу на предмет спора.

Такође, непостојање судског регистра којим би се утврдио број потрошачких спорова је један од недостатака који је неопходно решити у наредном периоду.

Упутили смо питање Министарству трговине, туризма и телекомуникација шта су кључне препреке ефикаснијем решавању потрошачких спорова кроз судски поступак.

Представници Министарства су навели да према информацијама које у непосредном контакту добијају од евидентираних удружења за заштиту потрошача, у судском поступку често се не примењују одредбе Закона о парничном поступку које се односе на потрошачке спорове и одредбе Закона о заштити потрошача (принцип који се односи на терет доказивања, по тумачењу појединих судија секторски прописи имају предност у односу на Закон о заштити потрошача и др.). Такође, потрошачи нису довољно мотивисани да подносе тужбе ради решавања својих потрошачких проблема, већ постоји устаљено мишљење да то може да реши „држава“ преко својих инспекцијских органа.

Непостојање евиденције потрошачких спорова представља отежавајућу околност, те апсолутно није могуће пратити стање у овој области системским путем. Информације које се добијају а тичу се потрошачких спорова односе се на појединачне случајеве. У том смислу, у новом Закону о заштити потрошача предвиђено је да министар надлежан за послове правосуђа пропише нову класификацију предмета која би поред стандардне ознаке да се ради о парничном поступку, имала и додатну ознаку којом би се означавало да се ради о потрошачком спору.



Представници Националне организације потрошача Србије су навели да су основне препреке ефикаснијем решавању потрошачких спорова:

- непоштовање рокова које Закон о парничном поступку прописује за потрошачке спорове, а чиме исти неоправдано и супротно прописима дуго трају;
- такође, недовољна примена од стране поступајућих судија Закона о заштити потрошача, који је „lex specialis“ и примена других закона, првенствено Закона о облигационим односима који потрошачу обезбеђује мањи обим права.

Саветодавна тела и комисије за решавање рекламација

Законом о заштити потрошача прописана је дужност трговца који пружа услугу од општег економског интереса да оснује саветодавно тело у које ће бити укључени представници евидентираних удружења односно савеза, као и да ће се одлуке доносити по добијању мишљења саветодавног тела, и то на транспарентан, објективан и недискриминишући начин.

Такође, прописана је дужност трговца да образује комисију за решавање рекламација потрошача у чијем саставу морају да буду и представници евидентираних удружења и савеза.

Прописивањем учешћа представника евидентираних удружења односно савеза у саставу саветодавног тела и комисије за решавање рекламација, реализује се право на учешће као једно од основних потрошачких права, односно „чује се глас потрошача“ у важним поступцима које спроводи трговац, а који се тичу права и интереса потрошача.

У току ревизије утврдили смо да Закон о заштити потрошача није у потпуности уредио поступак оснивања и рада саветодавних тела и комисија за решавање рекламација (састав, број чланова, функционисање и динамику рада, карактер и врсту одлука и друго), што је утицало на оснивање и функционалност поменутих тела у пракси.

У току спровођења ревизије Министарство трговине, туризма и телекомуникација је 1. октобра 2021. године дало објашњење примене одредби члана 83 и 92 Закона о заштити потрошача, што је описано у Одељку V Мере предузете у току ревизије.

Налаз 1.2: Министарство надлежно за област енергетике није предложило Влади РС доношење програма заштите угрожених потрошача у области снабдевања топлотном енергијом

Законом о заштити потрошача прописано је да Влада, на предлог министра надлежног за одговарајућу област, доноси програм заштите угрожених потрошача у појединим областима услуга од општег економског интереса.

Програмима у појединим областима пружања услуга од општег економског интереса утврђују се мере и инструменти намењени обезбеђивању ефективне заштите угрожених потрошача, нарочито у погледу приступа, доступности, искључења са дистрибутивне мреже или ускраћивања пружања услуга, начину одређивања цене, информисања, саветовања и помоћи потрошачима у решавању потрошачких проблема.

У току ревизије утврдили смо да Министарство надлежно за област енергетике није предложило Влади РС доношење програма заштите угрожених потрошача у области снабдевања топлотном енергијом.



Такође, Уредбом о енергетски угроженом купцу нису прописани критеријуми за стицање статуса енергетски угроженог купца топлотне енергије.

Законом о изменама и допунама Закона о енергетици³³ од 30. априла 2021. године, извршено је прецизирање одредби које се односе на енергетски угроженог купца топлотне енергије.

Подзаконски акти

Законом о ефикасном коришћењу енергије³⁴ предвиђено је да министар прописује услове, под којима би опремање грејне инсталације мерним уређајима било технички неизводљиво или у односу на дугорочно процењену уштеду енергије није економски исплативо као и врсту објеката на које се примењују обавезе.

Предвиђено је да ће прописи за спровођење овог закона бити донети у року од 12 месеци од дана ступања на снагу овог закона, ако за доношење појединих прописа овим законом није прописан другачији рок. Закон је ступио на снагу 23. марта 2013. године.

У току ревизије утврдили смо да Министарство рударства и енергетике није донело пропис који уређује услове под којима би опремање грејне инсталације мерним уређајима било технички неизводљиво или у односу на дугорочно процењену уштеду енергије није економски исплативо као и врсту објеката на које се примењују обавезе.

Даном ступања на снагу Закона о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије³⁵, односно 30. априла 2021. године, престао је да важи Закон о ефикасном коришћењу енергије.

Налаз 1.3: Иако је формирано 89 удружења потрошача, њих 26 је поднело захтев и испунило услове за упис у Евиденцију надлежног Министарства трговине, туризма и телекомуникација, што за последицу има неједнаку доступност заштите потрошача на територији РС

У току ревизије испитивали смо да ли постојећи број евидентираних удружења и савеза удружења за заштиту потрошача (у даљем тексту заједнички назив: удружења потрошача) обезбеђује равномерну територијалну покривеност.

Законом о заштити потрошача прописано је да су удружења потрошача један од носилаца заштите потрошача, да једну трећину састава Националног савета за заштиту потрошача чине представници евидентираних удружења и да се оснивају у складу са Законом о удружењима³⁶.

Удружења потрошача имају активну улогу у бављењу и решавању приговора потрошача. Кључне функције удружења потрошача су информисање, подизање свести и едукација потрошача како би се превентивним приступом с једне стране спречио број спорова, али и повећао број потрошача који активније реагују на повреду својих права. Поред тога,

³³ „Сл. гласник РС“, бр.40/2021

³⁴ „Службени гласник РС“, број 25/2013

³⁵ „Сл. гласник РС“, бр. 40/2021

³⁶ „Сл. гласник РС“, бр. 51/2009, 99/2011 - др. закони и 44/2018 - др. закон



најрелевантнија функција, која захтева потпуну промену перцепције заштите потрошачких права, јесте решавање појединачних потрошачких приговора која подразумева пружање правне помоћи потрошачима, давање правног мишљења о томе да ли је дошло до кршења потрошачких права, заступање потрошача у потрошачким споровима са трговцима и пружање помоћи потрошачима у судским и вансудским поступцима.

У Стратегији заштите потрошача се наводи да заштита потрошача треба да буде доступна свима, да удружења потрошача имају важну улогу у потрошачкој политици и да је неопходна њихова равномерна регионална распоређеност.

Регистар свих удружења води Агенција за привредне регистре.

Министарство трговине, туризма и телекомуникација води Евиденцију удружења и савеза за заштиту потрошача (у даљем тексту: Евиденција).

Законом о заштити потрошача прописано је да упис удружења и савеза у Евиденцију врши Министарство а да министар ближе прописује услове и садржину пријаве.

У Евиденцију Министарства може се уписати удружење уколико достави потврду о упису у регистар код Агенције за привредне регистре; статут, као и одговарајуће доказе да му је један од циљева заштита потрошача; да је недобитна и независна организација, нарочито у односу на трговце и политичке странке; да лице на руководећем положају у удружењу није лице запослено у државном органу, односно органу АП или ЈЛС који се бави пословима заштите потрошача или код трговца или у удружењу трговаца или на руководећем положају у политичкој странци; да су му активности усмерене на заштиту потрошача (информисање, едукација, саветовање, пружање правне помоћи, поступање по приговорима, итд.); да му је област остваривања циљева заштите потрошача претежна делатност; да је у области заштите потрошача активно најмање три године; да располаже одговарајућим кадровским, материјалним и техничким капацитетима; да представници удружења поседују одговарајуће искуство, стручност и вештину за обављање делатности у области заштите потрошача; да достави извештај о спроведеним активностима и постигнутим резултатима у области заштите потрошача, укључујући и финансијски извештај у периоду од најмање три године.

Правилником о садржини и начину вођења евиденције удружења и савеза удружења за заштиту потрошача и условима за упис³⁷ ближе се прописују услови за упис у Евиденцију удружења и савеза удружења за заштиту потрошача, садржина пријаве за упис, садржина и начин вођења Евиденције.

Удружење за заштиту потрошача, односно савез удружења за заштиту потрошача које испуњава законом прописане услове може се уписати у Евиденцију ако:

- 1) има најмање једног запосленог дипломираног правника и најмање једно лице са VII степеном стручне спреме;
- 2) удружење, савез или члан удружења има пословни простор који користи искључиво у сврху обављања делатности за које је регистровано;
- 3) је простор из тачке 2) овог става опремљен савременим средствима комуникације (фиксни, мобилни телефон и приступ интернету);
- 4) запослени и лица на руководећем положају у удружењу или савезу поседују одговарајуће дипломе, сертификате, потврде или документе о одговарајућој стручности, искуству, знању и вештинама за обављање делатности заштите потрошача.

Према подацима из Стратегије заштите потрошача за период 2019-2024. године, код Агенције за привредне регистре Републике Србије (у даљем тексту: АПР), уписано је 89

³⁷ „Сл. гласник РС“, бр 21/2015



удружења потрошача, док је 26 удружења потрошача евидентирано у Евиденцији Министарства.

Табела 1: Територијална расподела удружења

Регион	Евидентирана удружења потрошача (МТТТ)	Удружења потрошача регистрована при АПР	Број обухваћених градова евидентираним удружењима
Војводина	9	35	18
Београд	6	13	1
Шумадија и Западна Србија	7	23	17
Јужна и Источна Србија	4	18	12
Укупно	26	89	48

У току ревизије утврдили смо да је територијална расподела удружења потрошача неуједначена. Као што је приказано у табели, највећи број удружења потрошача присутан је у Војводини, док је релативно мали број удружења у Јужној и Источној Србији. Удружења потрошача уписана у Евиденцију Министарства територијално покривају 48 од укупно 174 јединица локалне самоуправе у Републици Србији, што чини мање од 30% укупног броја јединица локалне самоуправе.

Илустративни пример: корисницима топлотне енергије у граду Лозници најближе евидентирано удружење потрошача које је за њих територијално надлежно, је удаљено око 200 км и налази се у граду Крагујевцу.

Такође, укупан број топлана које су пружаоци услуга од општег економског интереса и које имају законску обавезу да оснују саветодавна тела и комисије за решавање рекламација потрошача у чијем саставу морају бити представници евидентираних удружења и савеза је 63, истовремено, укупан број евидентираних удружења и савеза је 26.

С обзиром на наведено, потребно је да Министарство преиспита услове за упис у Евиденцију удружења за заштиту потрошача у погледу кадровских, материјалних и техничких капацитета, прописаних Правилником о садржини и начину вођења евиденције удружења и савеза удружења за заштиту потрошача и условима за упис, у циљу повећања броја удружења потрошача уписаних у Евиденцију Министарства, чиме би се створили услови за равномернију територијалну расподелу удружења потрошача.

Удружења која су уписана у Евиденцију Министарства имају право да конкуришу са програмом од јавног интереса за подстицајна средства Министарства; да покрену поступак за заштиту колективног интереса потрошача; да заступају интересе потрошача у судским и вансудским поступцима; да заступају интересе потрошача у консултативним телима у области заштите потрошача на националном, регионалном и локалном нивоу; да учествују у раду радних група за припрему прописа и стратешких докумената којима се уређују права потрошача; на приступ коришћењу Националног регистра потрошачких приговора, у циљу примања, евидентирања и поступања по приговорима потрошача и да учествују у раду Савета потрошача.

Министарству смо упутили захтев да, узимајући у обзир разлику у броју удружења потрошача уписаних у АПР-у у односу на број удружења потрошача евидентираних у Евиденцији, наведе шта су основни разлози постојећег стања.



Представници Министарства су навели да, иако је велики број удружења потрошача регистрован у Агенцији за привредне регистре, само удружења потрошача која су евидентирана у Евиденцији коју води Министарство сматрају се активним, с обзиром да Министарство прати њихов рад на годишњем нивоу и самим тим исти сматра континуираним. Евидентирана удружења се у великој мери ослањају на финансијске подстицаје Министарства и у мањој мери на подршку локалне самоуправе, иако одређена удружења потрошача обезбеђују средства и из других фондова (ИПА фонд, SIDA, и друго). Из овог разлога њихова финансијска самоодрживост и даље директно зависи од надлежне институције и захтева озбиљан приступ како би у наредном периоду њихов рад достигао ниво самоодрживости.

Такође, навели су да својим активностима и прописаним пословима, као што је додељивање подстицајних средстава које се спроводи на годишњем нивоу (тако и у периоду 2018-2020. године), подстичу удружења да активно учествују у унапређењу области заштите потрошача.

Поред тога, Министарство трговине, туризма и телекомуникација је у Акционом плану Стратегије заштите потрошача за период 2019-2024. године планирало активност 1.3.2.1 Израда студије изводљивости којом се истражују могућности за умрежавање удружења потрошача и њихову специјализацију у одређеној области како би регионална покривеност била уједначена у току реализације ИПА2018 пројекта.

Законом о заштити потрошача је прописано да удружења односно савези који су уписани у Евиденцију у складу са овим законом, имају право да конкуришу са програмом од јавног интереса за подстицајна средства Министарства.

Подршка удружењима потрошача остварује се путем пројектног финансирања од стране Министарства на годишњем нивоу. Министарство је доставило следеће податке о опредељеном износу средстава за период 2018-2020. године:

Табела 2: Опредељен износ средстава за период 2018-2020. године за финансирање програма од јавног интереса у области заштите потрошача, по годинама

Година	Износ средстава који је Законом о буџету РС обезбеђен за финансирање програма од јавног интереса у области заштите (у динарима)	Износ буџетских средстава који је додељен Одлуком о избору програма (у динарима)	Број финансираних програма од јавног интереса у области заштите потрошача
2018	20.000.000	18.864.590	8
2019	20.000.000	16.434.000	7
2020	20.000.000	19.913.530	9

Закон о заштити потрошача прописује да представници свих удружења и савеза који су уписани у Евиденцију чине Савет потрошача, који између осталог усаглашава ставове удружења и савеза о битним питањима за потрошаче, предлаже представнике удружења за Национални савет и друге органе, даје мишљење Министарству у поступку регистрације и брисања из Евиденције удружења и савеза.

Према наводима представника Министарства Савет потрошача није имао активности у периоду 2018-2020. године, иако су Законом о заштити потрошача прописане значајне надлежности поменутог тела.



ЗАКЉУЧАК 2: Предузете активности носилаца заштите потрошача и пружалаца услуга нису у довољној мери допринеле ефикасном остваривању права потрошача у области снабдевања топлотном енергијом

У оквиру другог ревизијског питања циљ је био да утврдимо у којој мери су предузете активности носилаца заштите потрошача и пружалаца услуга у области снабдевања топлотном енергијом допринеле ефикасном остваривању права потрошача.

На основу циља, испитивали смо које активности су предузимали Министарство трговине, туризма и телекомуникација и Министарство рударства и енергетике у циљу остваривања права потрошача.

Испитивали смо и активности пружалаца услуга снабдевања топлотном енергијом, у погледу приступа услугама од стране потрошача, испуњености обавезе закључивања писаних уговора са свим потрошачима, заштите потрошача од обуставе пружања услуга, дужности обавештавања потрошача пре закључења уговора, као и у случају промене цена, остваривања права потрошача на раскид уговора и промену пружаоца услуге, дужности пружаоца у погледу спецификације рачуна, као и у погледу начина пријема и решавања рекламација потрошача. Такође, испитивали смо да ли су пружаоци услуга снабдевања топлотном енергијом вршили наплату према потрошњи или према загреваној површини, као и да ли су основали саветодавна тела и комисије за решавање рекламација потрошача у чији рад су укључени представници евидентираних удружења односно савеза и да ли су Комисије решавале све рекламације потрошача.

Предузете активности носилаца заштите потрошача и пружалаца услуга нису у довољној мери допринеле ефикасном остваривању права потрошача у области снабдевања топлотном енергијом.

Топлане у периоду 2018-2020. године нису закључиле писане уговоре о снабдевању топлотном енергијом са највећим бројем крајњих купаца из категорије стамбени простор, иако је наведена обавеза прописана Законом о заштити потрошача и Законом о енергетици.

ЈКП Београдске електране и ЈКП Топлана-Лозница у периоду 2018-2020. године нису подносили надлежном органу писани захтев за одобравање цене топлотне енергије за наступајућу грејну сезону и у току грејне сезоне уколико се укупна цена енергента смањивала за више од 5%, што није у складу са Законом о енергетици.

ЈКП Београдске електране је у периоду 2018-2020. године за око 90% корисника из категорије стамбени простор вршило наплату топлотне енергије према јединици површине, уместо према потрошњи, како је прописано Законом о енергетици, Законом о ефикасном коришћењу енергије и Одлуком о начину плаћања комуналних услуга на територији града Београда.

ЈКП Топлана-Лозница за одређени број мерила топлотне енергије није извршило периодично оверавање у прописаном року, што ствара ризик да се мерила не одржавају у техничком стању које обезбеђује тачност мерења.

ЈКП Београдске електране и ЈКП Топлана-Лозница, за разлику од ЈКП Градска топлана Ниш, нису основала саветодавна тела, по рекламацијама потрошача нису поступале комисије за решавање рекламација већ стручне службе ЈКП Београдске електране и ЈКП Топлана-Лозница, сва три предузећа нису све рекламације потрошача решавала у прописаном року, а евиденције о примљеним рекламацијама нису свеобухватне.

ЈКП Градска топлана Ниш и ЈКП Топлана-Лозница у периоду 2018-2020. године нису спроводили поступак континуираног изјашњавања корисника о квалитету пружања услуге снабдевања топлотном енергијом, што је прописано Законом о комуналним делатностима.



Министарство трговине, туризма и телекомуникација је надлежно за област заштите потрошача, Министарство рударства и енергетике за енергетску политику у области снабдевања топлотном енергијом, јединице локалне самоуправе уређују обављање комуналних делатности на својој територији, јавна комунална предузећа су пружаоци услуга од општег економског интереса, док организације потрошача заступају интересе потрошача - корисника услуга.

Делатност енергетских субјеката уређују: Закон о енергетици, Закон о ефикасном коришћењу енергије, Закон о комуналним делатностима, Закон о јавним предузећима³⁸, Закон о привредним друштвима³⁹, Уредба о утврђивању Методологије за одређивање цене снабдевања крајњих купаца топлотном енергијом и друга подзаконска акта.

Ревизијом су обухваћени и следећи пружаоци услуге снабдевања топлотном енергијом:



У наредној табели приказан је број корисника топлотне енергије из категорије стамбени простор у периоду 2018-2020. године, по годинама за наведене три топлане.

Табела 3: Подаци о броју корисника топлотне енергије у периоду 2018-2020. године по топланама

Топлана	Број корисника из категорије стамбени простор		
	2018	2019	2020
ЈКП Београдске електране	313.340	316.957	319.581
ЈКП Градска топлана Ниш	29.784	29.857	29.853
ЈКП Топлана-Лозница	3.025	3.024	3.022
Укупно	346.149	349.838	352.456

Као што је приказано у табели, топлане које су субјекти ревизије у 2020. години, имале су укупно 352.456 корисника у категорији стамбени простор, што представља око 54 % укупног броја корисника из ове категорије - прикључених на систем даљинског грејања у Републици Србији. Поменути категорија корисника уједно има и својство потрошача у смислу одредби Закона о заштити потрошача.

³⁸ „Службени гласник РС”, број 15/2016 и 88/2019

³⁹ „Службени гласник РС”, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - др. закон и 5/2015, 44/2018, 95/2018 и 91/2019



У току ревизије у циљу прикупљања информација из области снабдевања топлотном енергијом на нивоу Републике Србије, поред топлана које су субјекти ревизије послали смо упитник на адресе још 60 топлана које се баве снабдевањем топлотном енергијом крајњих купаца из категорије стамбени простор. На основу извршене анализе достављених одговора од укупно 63 топлане, у наставку извештаја и у Прилогу 2 приказани су статистички подаци о стању у овој области везано за одређена питања која су обухваћена ревизијом.

Налаз 2.1: Топлане у периоду 2018-2020. године нису закључиле писане уговоре о снабдевању топлотном енергијом са највећим бројем крајњих купаца из категорије стамбени простор, иако је наведена обавеза прописана Законом о заштити потрошача и Законом о енергетици

У току ревизије испитивали смо да ли су топлане закључиле појединачне писане уговоре о снабдевању топлотном енергијом са крајњим купцима из категорије стамбени простор, како је прописано Законом о заштити потрошача и Законом о енергетици.

ЈКП Београдске електране

Одлуком о снабдевању топлотном енергијом у граду Београду⁴⁰ прописано је да пре прикључења кућних грејних инсталација на систем даљинског грејања, а по доношењу коначног решења о одобрењу за прикључење кућних грејних инсталација, комунално предузеће и тарифни купац топлотне енергије закључују уговор о продаји топлотне енергије.

Тарифни купац топлотне енергије је правно или физичко лице чији је објекат прикључен на топловодну мрежу и који на основу закљученог уговора купује енергију за сопствене потребе по прописаном тарифном систему.

Одлуком није дефинисан појам крајњег купца топлотне енергије, а Законом о енергетици је прописано да је то правно или физичко лице или предузетник који купује топлотну енергију за своје потребе.

У току ревизије упутили смо захтев топланам (субјектима ревизије) за доставу података о броју закључених уговора са крајњим купцима топлотне енергије.

Представници ЈКП Београдске електране су у одговору навели да:

- уговор о продаји топлотне енергије Предузеће закључује са инвеститором објекта, који је услов за физичко прикључење објекта. Како инвеститор по закључењу уговора и почетку испоруке топлотне енергије истовремено постаје и крајњи купац топлотне енергије, уговоре није могуће закључити са купцима станова чак и ако су поједини станови продати новим власницима. Купци станова се у тренутку закључења уговора о продаји топлотне енергије не могу појавити као уговорне стране, јер се на систем даљинског грејања не прикључују појединачни станови него заједничке инсталације у згради преко једног мерног места. Такође, у пракси је најчешћи случај да у тренутку прикључења објекта станови нису продати и купци станова нису познати. У тренутку закључења уговора, као уговорна страна, се не може појавити ни орган управљања зградом, пошто се ради о новом објекту где орган управљања није ни оформљен, тако да је уговор могуће закључити једино са инвеститором изградње објекта. Спецификација станова у згради која се прикључује, заједно са налогом за увођење у

⁴⁰ „Сл. лист града Београда“, бр. 43/2007, 2/2011, 29/2014, 19/2017, 26/2019, 101/2019 и 65/2020



редовну наплату, у складу са Споразумом о функционисању система обједињене наплате закљученим између ЈКП Београдске електране и ЈКП Инфостан технологије, доставља се ЈКП Инфостан технологије које врши наплату топлотне енергије;

- по закључењу купопродајног уговора, купац стана се у систему обједињене наплате задужује уместо продавца (инвеститора) на основу достављене документације без даљег учешћа ЈКП Београдске електране. Инфостан је надлежан да на основу сопствених налога заснованих на веродостојним исправама којима се врши пренос непокретности врши идентификацију и ажурирање података о тарифним купцима, тј. да задужи купца стана без уговора. Нови купац је обавезан да плаћа комуналну услугу и без закљученог уговора, на основу члана 13 Закона о комуналним делатностима, који прописује да обавезе корисника комуналне услуге, укључујући и плаћање цене комуналне услуге, настају започињањем коришћења комуналне услуге и када се она користи супротно прописима којима се уређује та комунална делатност;

- уколико би закључени уговор био обавезан основ за испоруку топлотне енергије, ЈКП Београдске електране би биле у обавези да искључе станове чији власници нису закључили уговоре (према информацијама локалних самоуправа највише 50% корисника потпише понуђени уговор), што се у великом броју случајева не може спровести без покретања одређених поступака пред инспекцијом или надлежним судом. Ако би се, супротно томе, топлотна енергија корисницима који уговор нису потписали и даље испоручивала без закљученог уговора, поставља се питање сврсисходности закључења уговора о продаји са потрошачем. Поред наведеног, поставља се питање саме садржине уговора о продаји. Површина стана и капацитет су утврђени у одговарајућем поступку прикључења и у тренутку закључења уговора о продаји не зависе од воље уговорних страна;

- остали елементи уговора, период испоруке, динамика и количина топлотне енергије која се испоручује, квалитет испоруке, гарантоване температуре, мерење и регулација испоруке као и читавање мерних уређаја, обавезе комуналног предузећа према крајњим купцима у случају неиспуњења обавеза у погледу квалитета и континуитета испоруке, посебне обавезе тарифних купаца у случају неиспуњења односно неуредног испуњења обавезе плаћања, права и обавезе у случају привремене обуставе испоруке топлотне енергије итд, утврђени су Одлуком о снабдевању;

- услови и начин плаћања, расподела испоручене количине топлотне енергије на станаре објекта, рекламације на рачун, прописани су Одлуком о начину плаћања комуналних услуга и такође не зависе од воље уговорних страна;

- цена топлотне енергије, обрачунски период, врста и начин обрачуна, прописани су Одлуком о ценама топлотне енергије, док су Правилима о раду, између осталог, детаљно регулисани начин мерења и технички и други услови искључења.

Из наведених разлога сматрају да је закључење уговора са власницима стамбеног простора контрапродуктивно, због чега су у више наврата предлагали брисање законске одредбе о обавези закључења уговора. Напомињу да се закључењем уговора не постиже већи обим заштите права потрошача, будући да су права и обавезе испоручиоца и потрошача потпуно регулисани принудним прописима.

У току ревизије утврдили смо да ЈКП Београдске електране није закључивало писане уговоре о снабдевању топлотном енергијом са крајњим купцима из категорије стамбени простор.



ЈКП Градска топлана Ниш

Одлуком о условима и начину производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом⁴¹ прописано је да снабдевач топлотном енергијом и крајњи купац топлотне енергије закључују у писаној форми уговор о снабдевању топлотном енергијом.

Прописано је да уговор о снабдевању топлотном енергијом, поред елемената утврђених законом који уређује облигационе односе, садржи и следеће елементе:

- податке о крајњем купцу топлотне енергије,
- термин почетка снабдевања топлотном енергијом,
- трајање уговора и услове продужења уговора,
- обавезе крајњег купца топлотне енергије и снабдевача топлотном енергијом,
- предвиђену количину топлотне енергије која се испоручује, динамику и квалитет испоруке,
- начин плаћања рачуна,
- услове за обуставу испоруке топлотне енергије,
- права и обавезе у случају неизмирења обавеза и обуставе испоруке топлотне енергије,
- обавезе снабдевача топлотном енергијом у случају неиспуњења обавеза у погледу квалитета и континуитета испоруке,
- начин информисања о промени цена и других услова испоруке топлотне енергије,
- услове за раскид Уговора,
- начин решавања спорова,
- друге елементе у зависности од специфичности и услуга које пружа снабдевач.

Према подацима добијеним у поступку ревизије, ЈКП Градска топлана, Ниш је закључило укупно 840 појединачних уговора са крајњим купцима топлотне енергије из категорије стамбени простор, што представља 2,81% у односу на укупан број крајњих купаца из категорије стамбени простор. На интернет страници Предузећа објављен је позив свим крајњим купцима који до сада нису закључили Уговор о снабдевању топлотном енергијом да то неодложно учине.

ЈКП Топлана-Лозница

Одлуком о условима и начину снабдевања топлотном енергијом⁴² прописано је да се уговор о продаји топлотне енергије између енергетског субјекта и купца закључује у писаној форми. Уколико уговор о продаји топлотне енергије није закључен у писаној форми, сматра се, да је уговорни однос између енергетског субјекта и купца настао са даном почетка испоруке топлотне енергије.

Прописано је да уговор о продаји топлотне енергије садржи:

- податке о купцу,
- адресу предајног места,
- прикључну снагу или грејну површину,
- увршћеност у тарифни систем за преузимање топлотне енергије,
- деловник трошкова испоручене топлотне енергије, ако је заједничко предајно место,

⁴¹ „Сл. лист града Ниша“, бр. 39/2017

⁴² „Сл. лист Града Лознице“, бр. 2/2013, 12/2015, 4/2019 и 4/2020



- друге специфичности уговорних односа, које нису дефинисане одредбама ове Одлуке или Тарифног система, у складу са Законом.

У току ревизије утврдили смо да ЈКП Топлана-Лозница није закључивало писане уговоре о снабдевању топлотном енергијом са крајњим купцима из категорије стамбени простор.

Представници ЈКП Топлана-Лозница су навели да је Одлуком о условима и начину снабдевања топлотном енергијом прописано да уколико уговор о продаји топлотне енергије није закључен у писаној форми сматра се да је уговорни однос између енергетског субјекта и купца настао даном почетка испоруке топлотне енергије.

У току ревизије утврдили смо да у периоду 2018-2020. године две од три топлане нису закључивале писане уговоре о снабдевању топлотном енергијом, док једна топлана није закључила писане уговоре са највећим бројем крајњих купаца из категорије стамбени простор, иако је наведена обавеза прописана Законом о заштити потрошача и Законом о енергетици.

На питање упућено Министарству рударства и енергетике у којој мери снабдевачи топлотном енергијом, поступају у складу са законским одредбама којима је прописана дужност закључења уговора у писаној форми са купцима из категорије домаћинства, у одговору је навело да према евиденцији Министарства, прописан модел уговора поседује око 25% енергетских субјеката који врше снабдевање потрошача топлотном енергијом путем система даљинског грејања.

Анализом података добијених на основу одговора на упитнике упућене свим топланама које се баве снабдевањем топлотном енергијом крајњих купца из категорије стамбени простор на територији Републике Србије, утврдили смо да од 63 топлане:

- 1/3 од укупног броја топлане има закључене уговоре са више од 50% својих крајњих корисника, а 2/3 топлане на територији Републике Србије је закључило уговоре са мање од 50% крајњих купаца из категорије стамбени простор .

Захтеви за искључење са система даљинског грејања

У поступку ревизије упутили смо захтев топланама (које су субјекти ревизије) да доставе:

- податке о броју поднетих захтева за трајно искључење са система даљинског грејања од стране крајњих корисника из категорије стамбени простор, податке о броју одбијених захтева у периоду 2018-2020. године, по годинама, као и податке о разлозима за одбијање поднетих захтева;
- мишљење да ли прописани услови за искључење са система даљинског грејања по захтеву крајњег купца топлотне енергије омогућавају остваривање права на раскид уговора о пружању услуга од општег економског интереса;
- информацију да ли у случају трајног искључења са система даљинског грејања крајњи купац и даље има обавезу плаћања фиксних трошкова и у ком проценту.



ЈКП Београдске електране

Представници ЈКП Београдске електране су у одговору навели да је у периоду 2018-2020. године укупно поднето 857 захтева за искључење са система даљинског грејања крајњих купаца из категорије стамбени простор, од којих је одбијено 85 захтева из следећих разлога: непотпуна документација подносиоца, не постоје техничке могућности за искључење, није могућ контакт са подносиоцем захтева. Наведено је приказано у наредној табели.

Табела 4: Подаци ЈКП Београдске електране о броју поднетих захтева за искључење стамбеног простора са даљинског система грејања у периоду 2018-2020. године, по годинама

Година	Број поднетих захтева за искључење стамбеног простора са СДГ	Број реализованих захтева за искључење	Број делимично искључених од укупно поднетих захтева	Број одбијених захтева за искључење
2018	312	215	54	43
2019	315	266	25	24
2020	230	185	27	18
Укупно	857	666	106	85

Даље су навели да сматрају да прописани услови за искључење са система даљинског грејања у Одлуци о снабдевању топлотном енергијом у граду Београду и Одлуци о трошковима искључења и поновног прикључења на систем даљинског грејања ЈКП Београдске електране омогућавају остваривање права потрошача да раскину уговор о пружању услуге од општег економског интереса. Такође, навели су и да у просторима које није могуће искључити у потпуности (делимично искључени), исти остају у наплати са параметрима загревање површине просторије у којој се предметно грејно тело налази или за грејни капацитет предметног грејаног тела. У периоду 2018-2020. године износ за наплату код делимично искључених корисника се кретао од 11% до 11,8% од површине која је остала у наплати.

ЈКП Градска топлана Ниш

У достављеном одговору Представници ЈКП Градска топлана Ниш су навели да је у периоду 2018-2020. године поднет 61 захтев за трајно искључење са система даљинског грејања од стране крајњих купаца из категорије стамбени простор односно физичких лица, као што је приказано у наредној табели.

Табела 5: Подаци ЈКП Градска топлана Ниш о броју поднетих захтева за искључење са система даљинског грејања у периоду 2018-2020. године, по годинама

Година	Број поднетих захтева	Број реализованих захтева	У процедури	Изабрали обуставу	Одустали	Одбијени
2018	24	12	8	4	0	0
2019	25	15	9	0	1	0
2020	12	10	1	1	0	0
Укупно	61	37	18	5	1	0



Као што је у наведеној табели приказано, у периоду 2018-2020. године није било одбијених захтева за искључење са система даљинског грејања. Број захтева који су разврстани у категорију „у процедури“ односи се на кориснике који су обавештени дописима да је потребно да изврше допуну документације. Уз обавештење корисницима је достављено упутство за прибављање доказа о испуњењу услова за раскид уговора.

Даље су навели да је право на раскид уговора о испоруци топлотне енергије дефинисано Одлуком скупштине јединице локалне самоуправе, а услови које корисник мора испунити дефинисани су упутством те су мишљења да се у случају испуњења истих кориснику омогућава несметано остваривање права на раскид уговора. У складу са поменутом Одлуком крајњи купац топлотне енергије има обавезу измирења трошкова грејања за период до завршетка месеца у коме је раскинут уговор, након чега нема даље обавезе према снабдевачу ЈКП Градска топлана Ниш.

ЈКП Топлана-Лозница

Представници ЈКП Топлана-Лозница су у одговору навели да је у периоду 2018-2020. године поднето 13 захтева за трајно искључење са система даљинског грејања од стране крајњих купаца из категорије стамбени простор, док је у истом периоду поднето и 66 захтева за искључење са система даљинског грејања привременог карактера, као што је приказано у наредној табели.

Табела 6: Подаци ЈКП Топлана-Лозница о броју поднетих захтева за искључење са система даљинског грејања у периоду 2018-2020. године, по годинама

Година	Број поднетих захтева за трајно искључење	Број реализованих захтева	Број одбијених и одусталих	Број поднетих захтева за привремено искључење	Број реализованих захтева	Број одбијених и одусталих
2018	6	0	6	20	13	7
2019	5	3	2	11	8	3
2020	2	1	1	35	25	10
Укупно	13	4	9	66	46	20

Даље су навели да су разлози за одбијање захтева за искључење са система даљинског грејања различити. Одређени захтеви за трајно искључење са система нису реализовани из техничких разлога, односно заједничке инсталације грејања (стамбена јединица се налази у вишеспратном објекту - зграда), док су одређени корисници одустајали од захтева за привременим искључењем из личних разлога (због поновне потребе за грејањем стамбене јединице).

Према мишљењу представника ЈКП Топлана-Лозница прописани услови Одлуком о условима и начину снабдевања топлотном енергијом (попут сагласности свих купаца са истог мерног места) представљају ограничење у остваривању права потрошача да раскине уговор о пружању услуга.

Наведеном Одлуком је прописано да ће у случају привременог искључења са система даљинског грејања енергетски субјект власнику стамбене јединице у оквиру заједничког објекта која је искључена на дистрибутивном орману испостављати рачун у висини од 30%



цене по м² стамбеног простора, 12 месеци, на име фиксних трошкова, док ће власнику стамбене јединице која нема дистрибутивни орман зарачунавати 50% од цене по м² стамбеног простора у време грејне сезоне на име коришћења топлотне енергије са заједничких инсталација и на име фиксних трошкова 30% од цене м² стамбеног простора ван грејне сезоне. Није ограничен рок у ком корисници могу бити у статусу привременог искључења.

Закључење уговора о одржавању унутрашњих грејних инсталација крајњих корисника

Одлуком о условима и начину снабдевања топлотном енергијом⁴³ прописано је да је купац одговоран за одржавање своје унутрашње топлотне инсталације и опреме у технички и функционално исправном стању, као и да купац може по сопственој вољи са енергетским субјектом или са другим лицем склопити посебан уговор о одржавању своје унутрашње топлотне опреме.

У поступку ревизије утврдили смо да је ЈКП Топлана-Лозница у периоду 2018-2020. године вршило одржавање унутрашње топлотне опреме купаца без закључења посебног уговора прописаног Одлуком о условима и начину снабдевања топлотном енергијом.

Налаз 2.2: ЈКП Београдске електране и ЈКП Топлана-Лозница у периоду 2018-2020. године нису подносили надлежном органу писани захтев за одобравање цене топлотне енергије за наступајућу грејну сезону и у току грејне сезоне уколико се укупна цена енергента смањивала за више од 5%, што није у складу са Законом о енергетици

Законом о енергетици прописано је да енергетски субјект који обавља енергетску делатност снабдевања топлотном енергијом утврђује цену снабдевања крајњих купаца на основу Методологије.

Уредбом о утврђивању Методологије за одређивање цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом⁴⁴ прописана је дужност енергетског субјекта да до 1. септембра текуће године поднесе надлежном органу писани захтев за одобравање цена топлотне енергије за наступајућу грејну сезону, која почиње 15. октобра текуће године и завршава се 15. априла наредне године.

У току грејне сезоне, предлог за промену цене топлотне енергије због пораста варијабилног дела цене може да буде поднет у случају када се укупна цена енергента повећа за више од 3%, а обавезно уколико се смањи за више од 5%.

Предлог за промену цене топлотне енергије због пораста фиксног дела цена може да се поднесе у случају када се индекс потрошачких цена у месецима након датума последњег одобрења цене за топлотну енергију повећа за више од 5% на основу податка Републичког завода за статистику.

У току ревизије испитивали смо да ли су топлане до 1. септембра текуће године подносиле надлежном органу писани захтев за одобравање цене топлотне енергије за

⁴³ „Сл. лист Града Лознице“, бр. 2/2013, 12/2015, 4/2019 и 4/2020

⁴⁴ „Сл. гласник РС“ бр. 63/2015



наступајућу грејну сезону у периоду 2018-2020. године, односно у току грејне сезоне због повећања / смањења цене енергената.

ЈКП Београдске електране

Представници Предузећа су у одговору навели да сваке године Оснивачу, односно надлежном органу, достављају предлог плана пословања у коме су садржани подаци о количинама, трошковима елемената структуре цене топлотне енергије и податке о цени топлотне енергије у складу са одредбама Методологије за одређивање цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом прописане Уредбом Владе Републике Србије. Сходно наведеном, цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом формирају се на основу остварених трошкова према извештају о реализацији програма пословања и подацима из завршног рачуна. Цене енергената и промене цена у току обрачунског периода врше се на основу уговора о набавци и мењају се у току године у зависности од потрошње енергената. Основни проблем примене методологије је што се прописује усклађивање цене топлотне енергије са повећањем / смањењем цене енергента, а не са укупно оствареним трошковима за утрошени енергент (мрежарина, транспортни трошкови, количина енергента). Такође, не мањи проблем је процедура за промену цене, којом се предвиђа обавеза обавештавања корисника о промени цене 30 дана пре промене цене, тако да би увек имали кашњење у примени цене.

Поред наведеног, истакли су да је град Београд, због стимулације корисника за редовност плаћања, предвидео попуст на цене свих комуналних услуга у износу 5, 6 и 7 %. Попуст се остварује уплатом свих обавеза према систему обједињене наплате до 15-ог у текућем месецу за претходни месец.

Према њиховом мишљењу, Оснивач је усвајањем годишњег Програма пословања и извештаја о реализацији, потврдио примену цена за снабдевање крајњих купаца топлотном енергијом.

Упутили смо захтев Секретаријату за енергетику града Београда да нам достави податке о предузетим активностима у оквиру вршења надзора над обављањем делатности снабдевања топлотном енергијом, с обзиром да ЈКП Београдске електране није у периоду 2018 - 2020. године подносило надлежном органу писани захтев за одобравање цене топлотне енергије за наступајућу грејну сезону, односно у току грејне сезоне због смањења цене енергената. Представници Секретаријата су у одговору навели да град Београд надзор над законитошћу рада јавног комуналног предузећа континуирано врши не само на основу одредаба Закона о енергетици, већ и на основу одредаба Закона о јавним предузећима и Закона о комуналним делатностима. У вршењу надзора над обављањем делатности снабдевања топлотном енергијом и законитошћу рада ЈКП Београдске електране, у делу који се односи на цене топлотне енергије, Скупштина града Београда - као оснивач јавног предузећа и Секретаријат за енергетику редовно су обавештавани о ценовној политици предузећа путем програма пословања предузећа који су достављани Скупштини града Београда на сагласност.

У току ревизије утврдили смо да ЈКП Београдске електране у периоду 2018-2020. године није подносило надлежном органу писани захтев за одобравање цене топлотне енергије за наступајућу грејну сезону и у току грејне сезоне уколико се укупна цена енергента смањивала за више од 5%. Предузеће је у наведеном периоду примењивало Одлуку о изменама и допунама Одлуке о ценама топлотне енергије број 1-1544/2 од 1. октобра 2015. године на коју је сагласност дао Градоначелник града Београда 30. септембра 2015. године.



ЈКП Градска топлана Ниш

ЈКП Градска топлана Ниш је у периоду 2018-2020. године подносило надлежном органу захтев за одобравање цене топлотне енергије за наступајућу грејну сезону, односно у току грејне сезоне због промене цене енергената.

Одлуке о цени топлотне енергије доносио је Надзорни одбор ЈКП Градска топлана Ниш и исте је достављао на сагласност Градском већу Града Ниша.

Кретање цена у периоду 2018-2021. године је приказано у наредној табели:

Табела 7: Приказ цена топлотне енергије ЈКП Градска топлана Ниш за период 2018-2021. године

Период примене цена	Варијабилни део цене (kWh)	Фиксни део цене (m ²)
Јануар - Јул 2018. године	5,04	27,08
Август - Октобар 2018. године	5,40	21,18
Новембар 2018. године	6,04	21,18
Децембар 2018. године	5,96	21,18
Јануар - Јул 2019. године	5,83	21,18
Август 2019. године - Март 2020. године	6,00	21,18
Април - Јул 2020. године	5,54	21,18
Август - Септембар 2020. године	5,23	24,57
Октобар - Децембар 2020. године	4,57	24,57
Јануар - Март 2021. године	4,34	24,57
Април - Јул 2021. године	4,89	24,57

Представници ЈКП Градска топлана Ниш су навели да кориснике даљинског грејања о промени цена обавештавају путем средстава јавног информисања, као и на сајту Предузећа.

Ограничавање месечне специфичне потрошње за кориснике

На основу Закључка Градског већа Града Ниша бр. 1301-17/2018-03 од 31. октобра 2018. године Надзорни одбор Предузећа је на 14. редовној седници одржаној дана 9. новембра 2018. године донео одлуку да ЈКП Градска топлана Ниш ограничава максималну месечну специфичну потрошњу за кориснике, који спадају у категорију физичких лица у објектима колективног становања, где не постоји контролни мерач утрошка топлотне енергије - контролни калориметар или уређај за утврђивање сопствене потрошње топлотне енергије - делитељ топлоте, на 120% просечне месечне специфичне потрошње топлотне енергије свих корисника, у објектима колективног становања прикључених на дистрибутивну мрежу ЈКП Градска топлана Ниш.



Утврђена максимална месечна специфична потрошња аутоматски ће се примењивати, приликом обрачуна задужења за даљинско грејање у варијабилном делу, за кориснике чија месечна специфична потрошња буде већа од утврђене граничне вредности, у периоду почев од 1. новембра 2018. године до 30. априла 2019. године.

Разлика између максималне месечне специфичне потрошње и стварно измерене месечне специфичне потрошње, иде на терет прихода ЈКП Градска топлана Ниш. У образложењу се наводи да доношењем ове Одлуке енергетски субјект учествује у покривању дела трошкова категорији корисника топлотне енергије чији стамбени објекти због лошег стања у погледу енергетске ефикасности, за последицу имају високу специфичну потрошњу топлотне енергије.

На основу Закључка Градског већа Града Ниша бр. 837-9/2020-03 од 23. октобра 2020. године Надзорни одбор Предузећа је на 36. редовној седници одржаној дана 29. октобра 2020. године донео одлуку да ЈКП Градска топлана Ниш ограничава максималну месечну специфичну потрошњу за кориснике, који спадају у категорију физичких лица у објектима колективног становања, где не постоји контролни мерач утрошка топлотне енергије - контролни калориметар или уређај за утврђивање сопствене потрошње топлотне енергије - делитељ топлоте, на 120% просечне месечне специфичне потрошње топлотне енергије свих корисника, у објектима колективног становања прикључених на дистрибутивну мрежу ЈКП Градска топлана Ниш.

Утврђена максимална месечна специфична потрошња аутоматски ће се примењивати, приликом обрачуна задужења за даљинско грејање у варијабилном делу, за кориснике чија месечна специфична потрошња буде већа од утврђене граничне вредности, у периоду почев од 1. новембра 2020. године до 30. априла 2021. године.

Упутили смо питање ЈКП Градска топлана Ниш да ли је и у којој мери утврђивање максималне месечне специфичне потрошње за одређену категорију корисника имало утицаја на цену топлотне енергије осталих корисника. Представници Предузећа су у одговору навели да је на основу закључака Градског већа Града Ниша Надзорни одбор ЈКП Градска топлана Ниш за неколико сезона уназад почев од грејне сезоне 2017/18 па до последње, доносио одлуке о ограничавању месечне специфичне потрошње за кориснике који спадају у категорију физичких лица у објектима колективног становања, где не постоји контролни мерач утрошка топлотне енергије или уређај за утврђивање сопствене потрошње топлотне енергије свих корисника, на 120% просечне месечне специфичне потрошње свих корисника, у објектима колективног становања прикључених на дистрибутивну мрежу топлане (144 и више kWh/m² годишње). Разлика између максималне месечне потрошње и стварно измерене месечне потрошње у објектима из одлука иде на терет прихода Топлане.

Даље је наведено да је топлана израђивала месечне интерне обрачунае на основу којих је стварала и измиривала обавезу за ПДВ. Ефекат на приходе су мање исказани годишњи приходи у периоду 2018-2020 године за око 17 милиона динара тј. просечно око 5,7 милиона динара (по грејној сезони), што је утицало на резултате пословања по годинама. Мање исказани приходи по овом основу нису утицали на израчунавање / формирање фиксне тарифе према Уредби односно нису „оптерећивали“ фиксну тарифу, већ су узимани у обзир кроз рекапитулацију корекционог елемента и то тако што је укупан приход предузећа остварен у календарској години која претходи тренутку калкулације корекционог елемента увећан за субвенционисани износ по овом основу. Истичу да се на тај начин добија идентична цена, као да субвенција није ни постојала, већ су сви корисници добили рачуне у пуном износу. Према достављеним подацима Предузећа, просечан број корисника којима је у периоду 2018-2020. године ограничавана месечна специфична потрошња кретао се од 1.799 до 2.126 корисника.



Обустава испоруке топлотне енергије

Чланом 64 Одлуке о условима и начину производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом прописано је да крајњи купац може поднети захтев за обуставу испоруке топлотне енергије енергетском субјекту на прописаном обрасцу, у периоду од 3. маја до 1. јула за обуставе које се односе на наредну грејну сезону.

Енергетски субјект ће у року од 15 дана од дана подношења захтева донети Решење о обустави испоруке топлотне енергије под условима да је крајњи купац доставио одлуку о предузимању радњи на обустави испоруке топлотне енергије на унутрашњој грејној инсталацији по предметном захтеву.

Чланом 67 је прописано да купац коме је извршена обустава испоруке топлотне енергије, на основу члана 64 ове одлуке, има обавезу плаћања рачуна за даљинско грејање до датума обуставе у пуном износу, а након извршене обуставе испоруке топлотне енергије купац има обавезу плаћања одређеног процента фиксног дела цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом, као и припадајућег дела заједничке потрошње топлотне енергије у варијабилном делу рачуна.

Процент фиксног дела цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом одређује се на основу учешћа оправданих трошкова који настају услед одржавања функционалности система даљинског грејања у периоду обуставе испоруке топлотне енергије купцу.

Начин одређивања процента фиксног дела цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом дефинише се посебним правилником који на предлог Градске управе града Ниша - секретаријата надлежног за послове енергетике доноси Градско веће Града Ниша.

Енергетски субјект на основу правилника из претходног става одређује висину цене коју плаћа купац за време обуставе испоруке топлотне енергије на коју сагласност даје Градско веће.

Правилником о одређивању фиксног дела цене снабдевања крајњих купаца топлотном енергијом⁴⁵ којима је извршена обустава испоруке топлотне енергије прописан је начин одређивања фиксног дела цене снабдевања крајњих купаца топлотном енергијом којима је извршена обустава испоруке топлотне енергије, на сопствени захтев. Фиксни део цене снабдевања топлотном енергијом, представља одређени проценат фиксног дела цене снабдевања топлотном енергијом, утврђене за купце којима се испоручује топлотна енергија. Процент фиксног дела одређен је учешћем процењених трошкова одржавања функционалности система даљинског грејања у укупним фиксним трошковима предузећа. Трошкови се процењују на основу вишегодишњих података из Извештаја о пословању јавног предузећа које је Град Ниш основао за обављање комуналне делатности производње и дистрибуције топлотне енергије. Прописано је да утврђена висина процента износи 33 %.

Представници ЈКП Градска топлана Ниш су поред броја крајњих корисника из категорије стамбени простор доставили и податке о броју корисника у обустави у периоду 2018-2020. године, као што је приказано у наредној табели.

⁴⁵ „Сл. лист града Ниша“, бр. 49/2017



Табела 8: Подаци о броју крајњих корисника из категорије домаћинства и броју корисника у обустави у периоду 2018-2020. године, по годинама

Година	Укупан број	Активни корисници	Корисници у обустави
2018	29.784	27.043	2.741
2019	29.857	26.861	2.996
2020	29.853	26.723	3.310

Као што је приказано у табели, број корисника у обустави у периоду 2018-2020. године износио је око 10% укупног броја корисника у категорији стамбени простор и повећавао се из године у годину.

Корисници којима је обустављена топлотна енергија по члану 64 Одлуке имају обавезу плаћања процента фиксног дела (33%), као и припадајуће заједничке потрошње у објекту, ако је обрачун исте утврђен од стране органа управљања објектом. Обустава траје минимум 12 месеци и не постоји временско ограничење о максималном трајању обуставе.

Упутили смо питање ЈКП Градска топлана Ниш да ли је и у којој мери на цену топлотне енергије преосталих корисника, имала утицаја чињеница да су корисници у обустави имали обавезу плаћања 33% фиксног дела цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом. У одговору је наведено да је локална самоуправа као оснивач донела Правилник о одређивању фиксног дела цене снабдевања крајњих купаца топлотном енергијом којима је извршена обустава испоруке топлотне енергије и то у висини од 33% од фиксне цене. Ова разлика (до пуног износа) у цени фактурисања фиксног дела утиче на смањене приходе Предузећа, што се приликом калкулације корекционог елемента у следећој грејној сезони исказује као повећање разлике између максималне дозвољене висине прихода (у складу са методологијом) и остварене висине прихода, односно утиче на повећање утврђене цене фиксног дела. Утицај примене овог Правилника на формирање фиксне тарифе, кроз корекциони елемент, је променљив од године до године и зависи од укупне грејне површине у обустави и тренутне цене фиксног дела. Ако се узме за пример последња одобрена калкулација за грејну сезону 2020/21, по овом основу је смањен годишњи приход за око 36,9 милиона динара. Кад се то упореди са максималном дозвољеном висином фиксних прихода, који су те године израчунати у износу од око 628,6 милиона динара долази се до рачунице да је по овом основу цена увећана за 6,25%. Сматрају да је на овај начин категорија корисника који се још увек греју оштећена на рачун корисника у обустави. Обзиром да је, ово према њиховом мишљењу, јединствени случај у Републици Србији, надају се да ће усвајањем најављеног Правилника за обуставу и раскид уговора код корисника даљинског грејања, који припрема Министарство рударства и енергетике, сва права и обавезе корисника у обустави и ван ње бити изједначена на нивоу Републике Србије и да ће и Топлана Ниш морати да се прилагоди томе.

Набавка енергента

Према наводима представника Предузећа, ЈКП Градска топлана Ниш купује гас од Yugorosgaz а.д. Београд. Транспортер гаса у Републици Србији је Србијагас, за територију северно од Појата, односно Yugorosgaz - Transport Ниш, за територију јужно од Појата. С обзиром на свој географски положај, ЈКП Градска топлана је једина топлана у Србији, чија постројења раде на гас, а која гас купује од Yugorosgaz (а не Србијагас-а) и која транспортне трошкове плаћа и Србијагас-у и Yugorosgaz - Transport Ниш. По овом основу, како су навели, укупни годишњи рачуни за гас у 2020. години су за 23.042.796,42 динара већи него да су транспортни трошкови као у другим градовима. Овај износ је 2,62% укупног трошка за гас. Осим ове разлике, евидентна је и разлика у основној цени гаса. Та разлика је променљива од месеца до месеца и износи од 3,45% до 6,21%, на штету нишке топлане. Дакле, по ова два



основа, нишка топлана, гас од осталих корисника у Србији плаћа скупље за око 6-8%. Ово директно утиче и на вишу цену варијабилног дела цене топлотне енергије. Како на цену варијабилног дела доминантно утиче цена гаса, јер у варијабилним трошковима гас учествује са 86,97% (по податку из калкулације цене за грејну сезону 2020/21), ова разлика у цени гаса утиче на утврђену цену варијабилног дела у процентима 5,2% до 7%. Сматрају да транспортни трошкови евидентно постоје у обе мреже, али да их треба уједначити за све кориснике гаса, а по некој формули затим делити између два транспортера. Подсећају да купци електричне енергије имају исту цену без обзира да ли живе у Обреновцу, Кладову (где се електрична енергија највише производи) или Трговишту (које је вероватно најудаљеније од места производње), иако транспортни трошкови сигурно нису исти за све градове.

ЈКП Топлана-Лозница

Представници Предузећа су у одговору навели да нису подносили захтев надлежном органу за одобравање цене топлотне енергије за наступајућу грејну сезону у периоду 2018-2020. године, као ни у току грејне сезоне због промене цене енергента.

Упутили смо захтев ЈКП Топлана-Лозница да нам достави податке о субвенцијама које је Предузеће добило из буџета Града Лознице у периоду 2018-2020. године и да се изјасни да ли је наведено утицало на цену топлотне енергије и у којој мери. Представници Предузећа су навели да су субвенције омогућиле Предузећу да се цена грејања не мења од 2013. године. У наредној табели приказан је износ субвенција Града Лознице Предузећу по годинама.

Табела 9: Износ субвенција у периоду 2018-2020. године, по годинама

Година	Текуће субвенције	Капиталне субвенције	Укупно
2018	26.000.000	-	26.000.000
2019	14.000.000	-	14.000.000
2020	18.000.000	17.000.000	35.000.000

Уредбом о утврђивању Методологије за одређивање цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом поред осталог, прописано је, да уколико надлежни орган одлучи да не одобри цену топлотне енергије за крајње купце коју је предложио орган управљања енергетског субјекта, он уместо њега утврђује цену топлотне енергије за крајње купце и истовремено доноси одлуку о накнади разлике између предложених и одобрених цена топлотне енергије.

С обзиром да енергетски субјект ЈКП Топлана-Лозница у периоду 2018-2020. године није подносио надлежном органу града Лознице захтев за одобравање цене топлотне енергије, а да је истовремено из буџета града Лознице добијао субвенције, наведено није у складу са Уредбом о утврђивању Методологије за одређивање цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом.

У току ревизије утврдили смо да ЈКП Топлана-Лозница у периоду 2018-2020. године није подносило надлежном органу писани захтев за одобравање цене топлотне енергије за наступајућу грејну сезону и у току грејне сезоне уколико се укупна цена енергента смањивала за више од 5%. Предузеће је у наведеном периоду примењивало ценовник од 1. децембра 2013. године на који је добило сагласност Градског већа града Лознице Решењем број: 06-49-1/13-П од 22. новембра 2013. године.



Набавка енергента

ЖКП Топлана-Лозница набавља гас за производњу топлотне енергије од повезаног правног лица Лозница-гас ДОО у мешовитој својини Лозница, чији је један од оснивача.

Према подацима Агенције за привредне регистре удео ЖКП Топлана-Лозница у поменутом правном лицу износи 61,38%, удео ЈП Србијагас износи 37,2%, а удео MSA A.S. Чешка Република износи 1,42%.

На питање упућено ЖКП Топлана-Лозница, да ли је и у којој мери на цену топлотне енергије имала утицаја чињеница да гас набавља од повезаног правног лица, Представници Предузећа су у одговору навели да сматрају да наведено није имало утицаја на цену топлотне енергије.

Представници Предузећа су у образложењу навели да повезано правно лице Лозница-гас ДОО у мешовитој својини Лозница, набавља природни гас искључиво од правног лица ЈП Србијагас Нови Сад, као лиценцираног снабдевача природним гасом по ценама које су јединствено утврђене од стране Агенције за енергетику Републике Србије за све снабдеваче и јавне снабдеваче. Набавка се врши на основу писаног уговора о снабдевању природним гасом, којим су регулисани сви услови набавке који се односе на преузимање, мерење, фактурисање, као и цене и услови плаћања фактура природног гаса. Цена природног гаса за јавне снабдеваче, међу којима је и Лозница-гас ДОО утврђује се сагласно Методологији за одређивање цене природног гаса за јавно снабдевање⁴⁶. Набавка природног гаса од повезаног лица обавља се под истим условима и ценама као и за друге јавне снабдеваче јер су сви лиценцирани снабдевачи природним гасом дужни да примењују исте цене природног гаса за јавно снабдевање. Излазна цена кубног метра природног гаса од повезаног лица Лозница-гас ДОО према ЖКП Топлана-Лозница Лозница иста је као и према другим правним (неповезаним) лицима која се налазе у категорији снабдевача.

Према подацима из Извештаја о раду Агенције за енергетику за 2018, 2019 и 2020. годину, просечна одобрена цена природног гаса за јавно снабдевање за све купце, преко ЈП Србијагас је износила 31,40 дин/м³, док је преко Лозница-гас ДОО износила 39,82 дин/м³. Просечна пондерисана одобрена цена природног гаса за све купце на јавном снабдевању у Републици Србији на дан 31. децембра 2020. године је износила 31,95 дин/м³.

У току ревизије утврдили смо да ЖКП Београдске електране и ЖКП Топлана-Лозница у периоду 2018-2020. године нису подносили надлежном органу писани захтев за одобравање цене топлотне енергије за наступајућу грејну сезону, односно у току грејне сезоне уколико се укупна цена енергента смањивала за више од 5%, иако је наведена обавеза прописана Законом о енергетици.

У наредној табели су приказане важеће тарифе за топлотну енергију за стамбени простор за топлане које су субјекти ревизије, с тим што, као што је наведено, ЖКП Топлана Лозница примењује ценовник из 2013. године, а ЖКП Београдске електране примењује ценовник из 2015. године на које имају сагласност оснивача.

⁴⁶ „Сл. гласник РС“ бр. 75/14, 105/16, 108/16-исправка и 29/17



Табела 10: Тарифе из децембра 2020. године за топлотну енергију за стамбени простор за топлане које су субјекти ревизије

Назив предузећа	Цена са и без ПДВ-а	Стамбени простор			
		Наплата према површини грејаног простора (месечно)	Тарифа "ЕНЕРГИЈА"	Тарифа "ПОВРШИНА или ИНСТАЛИСАНА СНАГА"	
				din/m ²	din/kWh
ЖКП Београдске електране	цена без ПДВ	108,54	6,88	29,54	270,05
	цена са ПДВ	119,39	7,57	32,49	297,05
ЖКП Градска топлана Ниш	цена без ПДВ		4,57	24,57	
	цена са ПДВ		5,03	27,03	
ЖКП Топлана-Лозница	цена без ПДВ	97,39	5,74	30,44	
	цена са ПДВ	107,13	6,31	33,48	

Анализом података добијених на основу одговора на упитнике упућене свим топланама које се баве снабдевањем топлотном енергијом крајњих купаца из категорије стамбени простор на територији Републике Србије, утврдили смо да од укупно 63 топлане:

- 18 топлана (29%) у периоду 2018-2020. године ниједном није подносило надлежном органу захтев за одобравање цене топлотне енергије за наступајућу грејну сезону и у току грејне сезоне уколико се укупна цена енергента смањивала за више од 5%, 16 топлана (25%) је подносило захтев сваке године, док је 29 топлана (46%) подносило захтев, али не сваке године у наведеном периоду.

Корисници топлотне енергије који имају статус угроженог купца

Угрожени потрошач је потрошач који због свог економског или друштвеног положаја, услова живота, посебних потреба или других тешких личних прилика прибавља робу или користи услугу под нарочито отежаним условима или је у томе онемогућен.

Представници ЖКП Београдске електране су у одговору навели да не постоји категорија корисника топлотне енергије који има статус угроженог купца.

Представници ЖКП Градска топлана Ниш су навели да у складу са одлукама јединице локалне самоуправе постоји одређена категорија крајњих купаца који су стекли статус угроженог купца а на основу достављених података из ЖКП „Обједињена наплата“ Ниш из месеца децембар 2020.године и то:

- попуст за топлотну енергију: 289 корисника -100%,
- 25 корисника - 45%,
- 19 корисника - 30%,
- попуст на све комуналне услуге: у износу од 1000 динара - 521 корисник.

Представници ЖКП Топлана Лозница су навели да не постоје категорије корисника топлотне енергије са статусом угроженог купца топлотне енергије.



Налаз 2.3: ЈКП Београдске електране је у периоду 2018-2020. године за око 90% корисника из категорије стамбени простор вршило наплату топлотне енергије према јединици површине, уместо према потрошњи, како је прописано Законом о енергетици, Законом о ефикасном коришћењу енергије и Одлуком о начину плаћања комуналних услуга на територији града Београда

Законом о енергетици прописано је да је снабдевање топлотном енергијом продаја топлотне енергије крајњим купцима по цени одређеној у складу са методологијом.

Снабдевач топлотном енергијом дужан је да прикупља податке о количини испоручене топлотне енергије крајњим купцима, друге потребне податке за израду обрачуна испоручене топлотне енергије, достави рачун и наплати топлотну енергију крајњим купцима.

Методологијом се нарочито уређују: (1) елементи за обрачун и начин утврђивања максималне висине прихода за обављање делатности производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом; (2) елементи за обрачун и начин обрачуна цене приступа систему за дистрибуцију топлотне енергије; (3) категорије купаца топлотне енергије у зависности од намене коришћења простора; (4) процедура за подношење захтева за промену цена топлотне енергије и (5) друга питања у складу са законом.

Методологијом за одређивање цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом је прописано да се тарифни елемент „ЕНЕРГИЈА” утврђује непосредно на основу читавања са мерача у топлотној подстанци и исказује се у kWh, а да изузетно тамо где не постоје техничке могућности за наплату према потрошњи, наплата се врши према јединици површине или инсталисане снаге грејаног простора тако што се износ тарифе "ЕНЕРГИЈА" израчунава као производ цене за јединицу количине испоручене топлотне енергије и специфичне годишње потрошње топлотне енергије чија се вредност утврђује одлуком надлежног органа, а на предлог енергетског субјекта. Максимална вредност специфичне годишње потрошње не може бити виша од 140 kWh/m².

Законом о ефикасном коришћењу енергије прописана је дужност надлежног органа јединице локалне самоуправе да у тарифни систем за услуге даљинског грејања укључи, као један од елемената за обрачун цене услуге грејања и измерену, односно стварно предату количину топлотне енергије у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона. Прописана је обавеза дистрибутера топлотне енергије да примени наведени тарифни систем у року који пропише надлежни орган јединице локалне самоуправе, који не може бити дужи од 18 месеци од дана ступања на снагу овог закона.

Законом о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије прописана је дужност снабдевача да приликом утврђивања месечног обрачуна за испоручену топлотну енергију крајњем купцу, узима у обзир измерену предату топлотну енергију згради, која се расподељује на основу регистроване потрошње на уређајима за мерење предате топлотне енергије делу зграде или делитељима топлоте на сваком грејном телу или на основу површине дела зграде.

Законом о заштити потрошача прописана је дужност трговца да рачуне за пружене услуге од општег економског интереса доставља без кашњења и у роковима који омогућавају да потрошач прати остварену потрошњу и задужење за обрачунски период од највише месец дана.



Трговац је дужан да у рачуну за пружене услуге од општег економског интереса наведе елементе који потрошачу омогућавају да:

- 1) проверава и прати износ свог задужења;
- 2) остварује увид у текућу потрошњу ради провере укупне потрошње према пруженом квалитету услуге.

Одлуком о снабдевању топлотном енергијом у граду Београду прописано је да је комунално предузеће обавезно да мери испоручену количину топлотне енергије за грејање стамбених просторија тарифних купаца. Мерење укупно испоручене топлотне енергије врши се мерним уређајима уграђеним у предајну станицу, мерне уређаје обезбеђује комунално предузеће код прикључења објекта тарифних купаца и дужно је да их као своја средства угради, одржава и стара се о њиховој исправности. За регистровање сопствене, појединачне потрошње топлотне енергије тарифни купац уграђује на кућним грејним инсталацијама термостатске вентиле и уређаје за регистровање сопствене, појединачне потрошње, а техничке услове за уградњу уређаја издаје комунално предузеће. Инвеститори нових објеката обавезни су да на кућним грејним инсталацијама уграђују термостатске вентиле и уређаје за регистровање сопствене појединачне потрошње топлотне енергије тарифних купаца.

Одлуком о начину плаћања комуналних услуга на територији града Београда⁴⁷ прописано је да се накнада за испоручену топлотну енергију за загревање просторија у објектима у којима није уграђено мерило количине топлотне енергије, обрачунава и плаћа по прописаној цени за један метар квадратни загреване површине стана, док се накнада за испоручену топлотну енергију за заједничке просторије у стамбеним зградама које се загревају распоређује на кориснике пропорционално површинама станова. У објектима са уграђеним мерилима количине топлотне енергије у предајној станици, трошкови испоручене топлотне енергије (за инсталисану снагу и потрошену енергију) за загревање просторија расподељују се на кориснике по метру квадратном загреване површине стана. Ако су у станове уграђени делитељи трошкова топлоте, расподела трошкова топлотне енергије врши се према збиру стања очитаном на делитељима трошкова топлоте за сваки стан, а висина тог дела накнаде за стан утврђује се према разлици стања на делитељима трошкова уграђеним на свако грејно тело у стану, између два узастопна читавања.

У Стратегији развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године⁴⁸ наводи се да спровођење Стратегије захтева да се успостави систем прецизног мерења и наплате испоручене топлотне енергије у Републици Србији, без обзира на субјекат производње, дистрибуције или потрошње.

Уредбом о утврђивању Програма остваривања Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године за период од 2017. до 2023. године⁴⁹, поред осталог, предвиђене су и активности за унапређење регулаторног оквира у области топлотне енергије, а као једна од њих и успостављање система наплате према утрошку топлотне енергије код свих корисника у СДГ у периоду 2017-2020. године.

Стратегија развоја града Београда⁵⁰ дефинише дугорочно одрживи развој града Београда до 2021. године. У оквиру Стратешког циља 5. Енергетски ресурси као развојна шанса, планирана је достигнута стопа од 90% (стамбени простор) у систему наплате према потрошеној

⁴⁷ „Сл. лист града Београда“, бр. 24/2003, 11/2005, 2/2011, 34/2014, 19/2017 и 85/2019

⁴⁸ „Сл. гласник РС“, бр. 101/2015

⁴⁹ „Сл. гласник РС“, бр. 104/2017

⁵⁰ „Сл. лист града Београда“, бр. 47/2017 и 55/2017 - испр.



енергији до 2021. године. Наводи се да ЈКП Београдске електране топлотну енергију доминантно наплаћују по квадратном метру грејне површине, док је степен наплате према потрошеној енергији значајно мањи. Истиче се да систем наплате по квадратном метру грејне површине делује дестимулативно на примену мера енергетске ефикасности, повећава потрошњу енергента и негативно утиче на квалитет животне средине.

У Стратегији развоја ЈКП Београдске електране за период 2015-2025. година, са пројекцијом до 2035. године наводи се да Београдске електране имају законску обавезу, по Закону о енергетици из 2015. године, увођења мерења и наплате испоручене топлотне енергије према измереној потрошњи за сваки објекат у СДГ. Од 2010. године наплата по утрошку је уведена у свим новоизграђеним стамбеним објектима у Београду, као и на постојећим објектима на захтев корисника. Технички предуслов за наплату по утрошку је да постоји аутоматска регулација испоручене топлотне енергије, што је реализовано у преко 95% подстаница у СДГ ЈКП Београдске електране, што значи да ЈКП Београдске електране читавају потрошњу у 95% подстаница. Процена менаџмента је да би кроз систем наплате по утрошку домаћинства смањила потрошњу топлотне енергије за око 10% у односу на тренутну потрошњу. Дугорочно гледано, увођење наплате по утрошку за преостале кориснике СДГ је оствариво и овај стратешки циљ је могуће реализовати до 2025. године.

У Акционом плану развоја система даљинске енергије у граду Београду за период до 2025. године са пројекцијом до 2040. године⁵¹ као један од стратешких циљева до 2025. године предвиђено је увођење наплате по утрошеној топлотној енергији. Наводи се да је за увођење наплате по утрошеној енергији већина неопходних инвестиција у инфраструктуру на страни Београдских електрана већ учињена.

Као што је наведено, поред тога што постоји законска обавеза увођења мерења и наплате испоручене топлотне енергије према измереној потрошњи, такође је и стратешким актима у области енергетике предвиђено успостављање система наплате према утрошку топлотне енергије код свих корисника у Републици Србији у периоду 2017-2020. године.

Топлане у Републици Србији врше наплату испоручене топлотне енергије на два начина:

- према квадратном метру грејне површине и
- према утрошку (измерена количина).

Код модела наплате по квадратном метру грејне површине наплата се врши за цео обрачунски период у истом износу. Наплата по утрошку значи да рачуни купаца одражавају количину топлотне енергије коју потроше. Овај модел наплате подразумева да се у току грејне сезоне (15. октобар - 15. април) поред фиксног износа за инсталисану снагу који се плаћа током целог обрачунског периода, плаћа и утрошена топлотна енергија (варијабилни део) која се читава на месечном нивоу.

У току ревизије испитивали смо у којој мери су, створени услови за примену система наплате топлотне енергије према потрошњи, односно за израду обрачуна према количини испоручене топлотне енергије корисницима на територији Републике Србије.

Представници Министарства рударства и енергетике су у одговору навели да је у складу са чланом 47 Закона о ефикасном коришћењу енергије надлежни орган јединице локалне самоуправе дужан да у тарифни систем за услуге даљинског грејања укључи, као један од

⁵¹ „Сл. лист града Београда“, бр. 68/2020



елемената за обрачун цене услуге грејања и измерену, односно стварно предату количину топлотне енергије. Уредбом о утврђивању Методологије за одређивање цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом предвиђено је увођење наплате по утрошку, што пре свега подразумева мерење предате количине топлотне енергије путем калориметра у топлотној подстанци. Покривеност мерачима топлотне енергије у топлотној подстанци у читавом сектору система даљинског грејања износи 96%. Мерење потрошње путем индивидуалних мерила није обавезни елемент наплате по утрошку, што се најчешће неправилно тумачи од стране потрошача. При томе, напомињу да је учињен озбиљан напредак на путу увођења наплате по утрошку.

Упутили смо питање Секретаријату за енергетику града Београда шта је потребно предузети за потпуни прелазак на систем наплате топлотне енергије према потрошњи на територији града Београда и у ком року је могућа реализација.

Представници Секретаријата су навели да ће у складу са Програмом пословања предузећа, ЈКП Београдске електране наставити са активностима ка увођењу могућности наплате према утрошеној топлотној енергији, у свим новим објектима који се прикључују током године, као и у постојећим објектима - у складу са одлукама града Београда и законским обавезама, уз процену економске оправданости и уз примену мера енергетске ефикасности у зградарству, а између осталог:

- набавка потребне опреме за ефикасно и прецизно читавање мерила топлотне енергије у предајним станицама;
- успостављање система даљинског читавања мерила у подстанцима, успостављање логичке контроле прочитаних вредности и интегрисање података о утрошеној топлотној енергији у рачуне корисника;
- набавка преостале потребне опреме за аутоматски рад предајних станица, у циљу постизања максималног ефекта примене система наплате по утрошеној топлотној енергији.

Представници ЈКП Београдске електране су у одговору навели да испоруку топлотне енергије врше преко 8.745 предајних станица, од којих је 7.360 намењено за загревање стамбених и стамбено пословних објеката. Све предајне станице преко којих се врши испорука топлотне енергије за стамбене и стамбено пословне објекте (укупно 7.360) опремљене су мерилима топлотне енергије у предајним станицама, чиме су створени технички предуслови за мерење регулисане количине топлотне енергије на мерном месту. У поступку је уградња уређаја за даљинско читавање мерила (у 6.609 предајних станица) и обезбеђење осталих технолошких услова за обрачун испоручене топлотне енергије на нивоу месечне потрошње и повезивање и евидентирање свих крајњих корисника на нивоу мерног места у предајној станици.

Од наведеног броја предајних станица стамбено и стамбено-пословних објеката у више од 1.074 предајне станице врши се испорука топлотне енергије објектима којима се обрачун испоручене топлотне енергије врши месечно према стварном утрошку, а расподела на појединачне кориснике према уграђеним уређајима за регистровање сопствене појединачне потрошње. То су већином нови и енергетски ефикасни објекти код којих је уградњу уређаја за регистровање сопствене потрошње извршио инвеститор приликом изградње објеката. Учешће ових предајних станица у укупном броју за стамбено и стамбено-пословне објекте износи 14,6%.

На питање шта је неопходно предузети у циљу вршења наплате према испорученој количини топлотне енергије свакој стамбеној јединици, имајући у виду да постоје технички

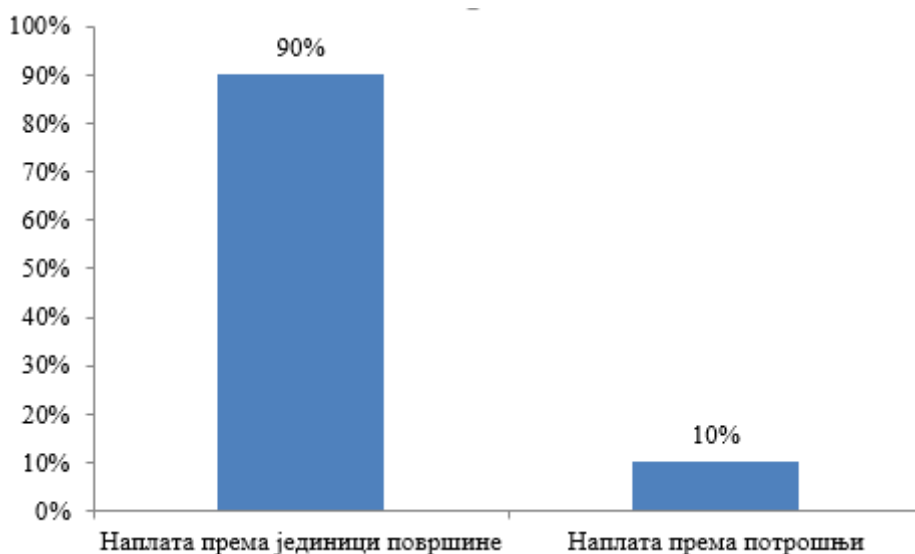


предуслови за мерење и обрачун утрошене топлотне енергије у свакој предајној станици, представници ЈКП Београдске електране су навели да прелазак на наплату испоручене топлотне енергије према потрошњи мора бити стимулативан за крајњег корисника, где би он увидео све предности у односу на постојећи систем наплате по квадратном метру грејне површине. Као препреке у том циљу евидентни су проблеми са енергетски неефикасним објектима чије би годишње задужење за испоручену топлотну енергију знатно оптеретило крајњег корисника, што би довело до потенцијалних искључења и преласка на друге врсте горива. Сматрају да је решење овог комплексног питања у формирању система наплате којим би се накнадно енергетски санираним објектима (постављање изолације, замена столарије) омогућило да из уштеде енергије измирују преузете обавезе за енергетску санацију.

ЈКП Београдске електране добијају упите од стране управника стамбених заједница или самих станара. По пријему упита врше анализу потрошње испоручене топлотне енергије, за претходне грејне сезоне, за објекте којима се топлотна енергија испоручује преко предметне предајне станице. Уз анализу потрошње, као одговор достављају и упутство за прелазак на наплату према потрошњи са појашњењем обавезе станара за израду елабората о уградњи уређаја за регистровање сопствене потрошње и уградњу термостатских вентила, а све у складу са важећим законским прописима. По доношењу одлуке о преласку на обрачун према стварно утрошеној топлотној енергији стамбена заједница ангажује фирму за израду елабората, уградњу уређаја за регистровање сопствене потрошње (УРП-уређаји), уградњу термостатских вентила и читавање и расподелу потрошње регистроване на УРП уређајима. Попуњен налог са расподељеним вредностима топлотне енергије за сваки простор, ангажоване фирме (које су закључиле уговор о пружању услуга са Скупштинама станара) достављају ЈКП Београдским електранама ради провере укупне количине расподељених вредности по сваком мерном месту.

Према достављеним подацима ЈКП Инфостан технологије, које врши обрачун и наплату топлотне енергије у име ЈКП Београдске електране, за кориснике из категорије стамбени простор у 2020. години фактурисање је вршено према квадратном метру грејне површине за 287.682 корисника топлотне енергије (око 90% укупног броја корисника у категорији стамбени простор), а према потрошњи за 31.440 корисника (око 10% укупног броја корисника у категорији стамбени простор), као што је приказано на слици.

Слика 5: Начин наплате топлотне енергије у граду Београду



У току ревизије утврдили смо да иако су, према достављеним подацима представника ЈКП Београдске електране, све предајне станице преко којих се врши испорука топлотне



енергије за стамбене објекте, опремљене мерачима топлотне енергије, у периоду 2018-2020. године наплата за око 90% корисника из категорије стамбени простор вршена је према јединици загреване површине, уместо према потрошњи, како је прописано Законом о енергетици, Законом о ефикасном коришћењу енергије и Одлуком о начину плаћања комуналних услуга на територији града Београда.

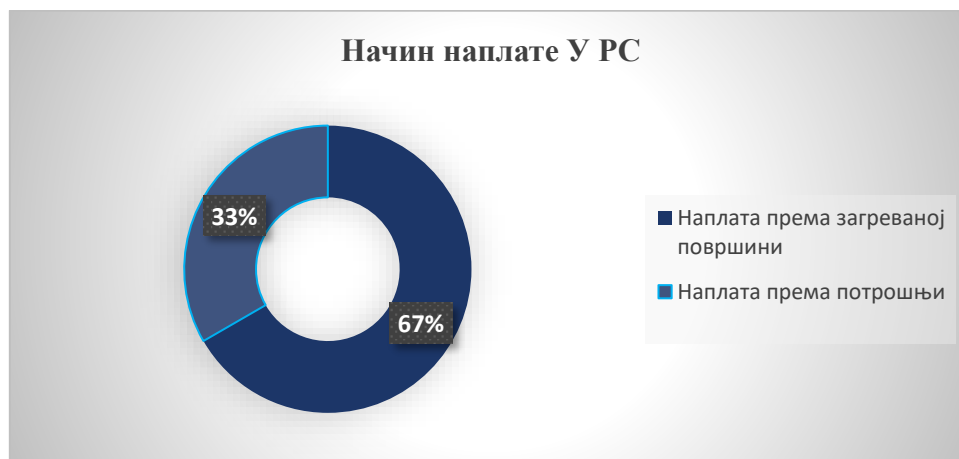
За разлику од ЈКП Београдске електране, ЈКП Градска топлана, Ниш врши наплату према потрошњи почев од грејне сезоне 2013/2014. године. Испоручена количина топлотне енергије се утврђује непосредно на основу читавања са мерача у топлотној подстаници, користи се за обрачун варијабилног дела цене грејања и расподељује се сразмерно површини грејаног простора или инсталисане снаге. Према подацима Предузећа опремљеност мерачима на нивоу подстаница износи 100%, док проценат уграђених контролних мерача-делитеља на нивоу стана износи 8,47%.

ЈКП Топлана-Лозница је увело наплату према потрошњи почев од грејне сезоне 2014/2015. године. Према подацима Предузећа покривеност мерачима у подстаницама и индивидуалним мерачима износи 99% у односу на укупан број корисника. Удео корисника који поседује уграђене делитеље топлоте/индивидуалне мераче у односу на укупан број корисника у периоду 2018-2020. године кретао се од 49,16% до 55,86%.

Анализом података добијених на основу одговора на упитнике упућене свим топланама које се баве снабдевањем топлотном енергијом крајњих купаца из категорије стамбени простор на територији Републике Србије, утврдили смо да од укупно 63 топлане:

- код 51 топлане (81%) надлежни орган ЈЛС у тарифни систем за услуге даљинског грејања је укључио као један од елемената за обрачун цене услуге грејања и измерену, односно стварно предату количину топлотне енергије, док код 12 топлана (19%) надлежни орган ЈЛС у тарифни систем за услуге даљинског грејања није укључио као један од елемената за обрачун цене услуге грејања и измерену, односно стварно предату количину топлотне енергије;
- код већине топлана су створени услови за наплату према испорученој количини топлотне енергије, односно по утрошку тј. покривеност мерачима топлотне енергије у подстаници износи преко 90% у односу на укупан број корисника из категорије стамбени простор;
- 1/3 топлана врши наплату према потрошњи, док 2/3 топлана врши наплату у највећој мери према загреваној површини, као што је приказано на слици.

Слика 6: Начин наплате топлотне енергије у РС





Налаз 2.4: ЈКП Топлана-Лозница за одређени број мерила топлотне енергије није извршило периодично оверавање у прописаном року, што ствара ризик да се мерила не одржавају у техничком стању које обезбеђује тачност мерења

Законом о метрологији⁵² прописано је да се законска контрола мерила, поред осталог, користи у функцији промета роба и услуга, као и да су власници, односно корисници мерила дужни да:

- постављају и користе мерила на начин којим се обезбеђује прописана тачност мерења и у том смислу одговорни су за техничку исправност мерила и тачност мерних резултата;
- одржавају мерила у техничком стању које обезбеђује тачност мерења;
- подносе на оверавање мерила у складу са овим законом и прописима донетим на основу овог закона;
- воде евиденцију о мерилима која садржи нарочито податке о почетку употребе мерила, као и о одржавању и оверавању мерила у употреби, у складу са прописима.

Периодичном оверавању подлежу мерила која су у употреби, периодично оверавање спроводи се у прописаним временским интервалима за одређену врсту мерила и мерило на периодично оверавање подноси власник, односно корисник мерила.

За периодично оверавање мерила топлотне енергије одговорна су лица одговорна за мерење топлотне енергије, у складу са прописима којима се уређује ова област.

Ванредном оверавању подлежу мерила на којима је због квара, односно других техничких недостатака, у року важења државног жига, извршена поправка, као и мерила за која периодично оверавање није извршено у прописаном року.

Правилником о врстама мерила која подлежу законској контроли⁵³ поред осталог, прописане су врсте мерила која подлежу законској контроли и временски интервали периодичног оверавања тих мерила.

Временски интервал периодичног оверавања мерила топлотне енергије износи пет година.

Упутили смо захтев топланама (које су субјекти ревизије) да нам доставе евиденцију о мерилима, прописану чланом 26 Закона о метрологији, која садржи нарочито податке о почетку употребе мерила, као и о одржавању и оверавању мерила у употреби.

ЈКП Београдске електране је доставило списак активних мерила са приказаним предајним станицама и надлежним секторима у склопу Дирекције за дистрибуцију топлотне енергије. Списак мерила садржи податке о произвођачу, серијском броју уређаја, као и години истека жига. Према наводима представника Предузећа, приликом баждарења мерила, врши се измена податка године до које важи жиг, тако да је почетак коришћења мерила на датом мерном месту пет година од године истека жига. Демонтажу мерила, баждарење, поновну монтажу мерила на мерном месту и евиденцију године жига, врши Дирекција за дистрибуцију топлотне енергије у летњем периоду када се не врши испорука топлотне енергије.

Представници ЈКП Градска топлана Ниш су у одговору навели да Служба дистрибуције топлотне енергије води евиденцију мерача утрошка топлотне енергије. Редовна евиденција се води у електронском облику у пасошу топлопредајних подстанца од 2013. године, када је уведен тарифни систем за наплату у Нишу, где је дефинисано:

⁵² „Сл. гласник РС“, бр. 15/2016

⁵³ „Сл. гласник РС“, бр.13/2018, 45/2019 и 93/2020



1. адреса подстанице
2. назив и тип мерача
3. фабрички број мерача
4. пречник мерача
5. рок важења жига.

Анализом достављених података утврдили смо да за одређени број мерила која се у евиденцији воде у статусу „искључен“ и „привремена обустава“ није извршено периодично оверавање.

Анализом достављених података утврдили смо да је ЈКП Топлана-Лозница за одређени број мерила топлотне енергије која су у употреби од 2013. године, периодично оверавање извршило у 2019. години, иако је прописани рок био 2018. година, што ствара ризик да се мерила не одржавају у техничком стању које обезбеђује тачност мерења.

Налаз 2.5: ЈКП Београдске електране и ЈКП Топлана-Лозница, за разлику од ЈКП Градска топлана Ниш, нису основала саветодавна тела, по рекламацијама потрошача нису поступале комисије за решавање рекламација већ стручне службе ЈКП Београдске електране и ЈКП Топлана-Лозница, сва три предузећа нису све рекламације потрошача решавала у прописаном року, а евиденције о примљеним рекламацијама нису свеобухватне

Законом о заштити потрошача прописана је дужност трговаца који пружају услугу од општег економског интереса (у које спада и снабдевање топлотном енергијом) да:

- оснују саветодавна тела у која ће бити укључени представници евидентираних удружења, односно савеза. Одлуке ће се доносити по добијању мишљења саветодавног тела и то на транспарентан, објективан и недискриминирајући начин;

- образују комисије за решавање рекламација потрошача у чијем саставу морају да буду и представници евидентираних удружења и савеза;

- обезбеде постојање и несметано функционисање бесплатних телефонских линија ради омогућавања потрошачима да лако контактирају трговца у вези са питањима и проблемима прикључивања на дистрибутивну мрежу, као и квалитетом и коришћењем услуга од општег економског интереса.

Учешћем представника удружења потрошача у раду ових тела реализује се право на учешће као једно од основних потрошачких права, односно „чује се глас потрошача“ у важним поступцима које спроводи трговац, а који се тичу права и интереса потрошача:

- у поступку решавања рекламација од стране комисије, а у циљу достизања већег броја позитивно решених рекламација; и

- у поступку доношења/измена пословних одлука које се односе на квалитет, услове пружања или цену услуге.



Саветодавна тела и комисије за решавање рекламација потрошача

У току ревизије испитивали смо да ли су топлане основале саветодавна тела и комисије за решавање рекламација потрошача.

ЖКП Београдске електране

Представници Предузећа су у одговору навели да је сходно члану 83 Закона о заштити потрошача, ЖКП Београдске електране, дужно да оформи саветодавно тело у које ће бити укључени представници регистрованих удружења, односно савеза потрошача. Такође, указало је да наведеним законом није довољно дефинисан обим овлашћења, структура и други елементи битни за формирање саветодавних тела. У циљу унапређења квалитета услуге и сарадње са потрошачима, Предузеће је тражило сарадњу са регистрованим удружењима потрошача, ради спровођења обука и радионица из области заштите потрошача, али је закључило да постоји конфликт интереса када треба платити потребне услуге које би удружења могла пружати у оквиру саветодавних тела. Са друге стране, на основу добијених понуда за давање услуга саветовања, констатовали су да удружења немају извор финансирања и да своје услуге морају да наплаћују.

ЖКП Београдске електране су се због, како је наведено, недоречености одредбе члана 83 став 3 Закона о заштити потрошача, обратиле предлагачу Закона - Министарству трговине, туризма и телекомуникације, са молбом за појашњење наведене одредбе и за упутство на који начин да се иста примени. Основни проблем који се јавио приликом покушаја да се оформи комисија, па и савет, били су захтеви регистрованих удружења да се учествовање у комисији и саветодавном телу плаћа.

Наводе да Предузеће приликом израде Програма пословања мора да образложи сваку позицију, а у конкретном случају не постоји законски основ да се планирају и издвоје средства за плаћање представника удружења потрошача. Овај проблем је и узроковао да саветодавно тело није формирано.

Министарство је у одговору Предузећу навело да законодавац није искључио могућност да трговац својим интерним актом може да пропише поступак оснивања, начин рада, обавезе чланова и сл, као и да пружаоци услуге од општег економског интереса могу да надокнаде трошкове пута, смештаја, исхране и сл.

ЖКП Београдске електране је Одлуком од 17. децембра 2018. године, основало комисију за решавање рекламација потрошача, у чији састав је укључен представник регистрованог удружења „Заштита потрошача“ из Београда.

У току ревизије утврдили смо да у периоду 2018-2020. године ЖКП Београдске електране није основало саветодавно тело и да рекламације потрошача није решавала комисија за решавање рекламација потрошача већ стручне службе Предузећа, што није у складу са Законом о заштити потрошача.

Представници Предузећа су у одговору навели да се комисија није састајала с обзиром да су рекламације потрошача решаване у оквиру надлежних служби Предузећа у складу са Одлуком о снабдевању топлотном енергијом у граду Београду, којом је прописано да се роком за отклањање сметњи у испоруци топлотне енергије сматра рок од 24 часа а најдуже два дана од дана пријема обавештења о сметњи. Мишљења су да би решавање рекламација које примају ЖКП Београдске електране, трајало знатно дуже од законом утврђеног рока, кад би се примљене рекламације достављале комисији за решавање рекламација, што би поступак знатно усложњавало. Наводе да је постојећи начин решавања рекламација најцелисходнији и да је



сврисходан делатности Предузећа. Сматрају да комисија треба да решава само поновне рекламације корисника незадовољних начином решавања или ставом стручних служби.

ЈКП Градска топлана Ниш

ЈКП Градска топлана Ниш је образовала саветодавно тело Решењем о именовању саветодавног тела од 18. новембра 2014. године, у чијем раду учествује и представник Центра за заштиту потрошача Форум. Представници Предузећа су навели да се о одржаним састанцима саветодавног тела не сачињавају записници, као и да пре доношења одлуке о цени, саветодавно тело даје претходно мишљење које се доставља Надзорном одбору Предузећа.

Увидом у акте којима је комисија решавала рекламације потрошача, утврдили смо да иста у већем броју случајева не садрже потпис представника евидентираног удружења као члана поменуте комисије. Наведено указује да представник удружења потрошача није ефективно учествовао у раду комисије, што није у складу са Законом о заштити потрошача.

Представници ЈКП Градска топлана Ниш су навели да су представника евидентираног удружења потрошача као члана комисије, електронским путем позивали на све седнице комисије.

ЈКП Топлана-Лозница

Представници Предузећа су у одговору навели да ЈКП Топлана-Лозница није основало Саветодавно тело.

ЈКП Топлана-Лозница је основало комисију за решавање рекламација 24. јануара 2018. године, али у њеном раду није учествовао као члан представник евидентираних потрошачких организација. Рекламације потрошача су решавале стручне службе Предузећа.

У току ревизије утврдили смо да ЈКП Топлана-Лозница није основало саветодавно тело, да у раду комисије за решавање рекламација потрошача није учествовао као члан представник евидентираних потрошачких организација и да су рекламације потрошача решавале стручне службе Предузећа, што није у складу са Законом о заштити потрошача.

У току ревизије смо утврдили да ЈКП Београдске електране и ЈКП Топлана-Лозница нису основали саветодавна тела.

Такође, утврдили смо да:

- у ЈКП Београдске електране комисија за решавање рекламација потрошача није поступала по рекламацијама, већ су рекламације потрошача решавале стручне службе Предузећа;

- у ЈКП Градска топлана Ниш представник удружења потрошача као члан комисије, није ефективно учествовао у раду на свим седницама на којима су решаване рекламације потрошача;

- у ЈКП Топлана Лозница комисија за решавање рекламација потрошача није имала у свом саставу именованог представника удружења потрошача, а рекламације потрошача су решавале стручне службе Предузећа.

Анализом података добијених на основу одговора на упитнике упућене свим топланама које се баве снабдевањем топлотном енергијом крајњих купаца из категорије стамбени простор на територији Републике Србије, утврдили смо да од укупно 63 топлане:



- Више од половине топлана није основало саветодавно тело у које су укључени представници евидентираних удружења, односно савеза;
- Једна четвртина топлана није основала комисију за решавање рекламација потрошача у коју су укључени представници евидентираних удружења, односно савеза.

Евиденција и решавање рекламација корисника

У току ревизије испитивали смо да ли евиденција о примљеним рекламацијама топлана садржи све Законом прописане податке, као и да ли су пружаоци услуга по примљеним рекламацијама поступали на прописани начин и у прописаним роковима.

Законом о заштити потрошача је прописано да се евиденција о примљеним рекламацијама води у облику укоричене књиге или у електронском облику и садржи нарочито податке о подносиоцу и датуму пријема рекламације, податке о роби, кратком опису несаобразности и захтеву из рекламације, датуму издавања потврде о пријему рекламације, одлуци о одговору потрошачу, датуму достављања те одлуке, уговореном примереном року за решавање на који се сагласио потрошач, начину и датуму решавања рекламације, као и информације о продужавању рока за решавање рекламације. Продавац је дужан да без одлагања, а најкасније у року од осам дана од дана пријема рекламације, писаним или електронским путем одговори потрошачу на изјављену рекламацију. Одговор продавца на рекламацију потрошача мора да садржи одлуку да ли прихвата рекламацију, изјашњење о захтеву потрошача и конкретан предлог и рок за решавање рекламације. Рок не може да буде дужи од 15 дана од дана подношења рекламације.

Ако услуга није саобразна уговореној, потрошач може да захтева од продавца да изврши саобразну услугу. Ако је извршење саобразне услуге немогуће или противправно или представља несразмерно оптерећење за продавца, потрошач може захтевати умањење цене или раскид уговора. Ако услуга није саобразна уговореној, на права потрошача и одговорност продавца сходно се примењују одредбе које се односе на саобразност робе.

ЖКП Београдске електране

Одлуком о начину плаћања комуналних услуга на територији града Београда прописано је да су спорне износе накнаде комуналних услуга, односно аконтација, корисници дужни да рекламирају најкасније у року од осам дана од дана уручивања уплатнице од предузећа које врши обједињену наплату комуналних услуга.

Одлуком о снабдевању топлотном енергијом прописано је да је комунално предузеће дужно да свако обавештење о сметњама у испоруци топлотне енергије евидентира и у року од 24 часа, а најкасније у року од два дана од пријема телефонског или писменог обавештења тарифног купца, записнички утврди стање у предајној станици и на кућној грејној инсталацији, с тим што ће у овај записник унети утврђено стање и измерене температуре просторија, као и спољну температуру. Сачињени записник је основ за остваривање права на умањење накнаде за испоручену топлотну енергију. Комунално предузеће ће у року од 15 дана од сачињавања записника писмено обавестити тарифног купца о начину обрачуна и износу умањења, а предузећу које врши обједињену наплату комуналних услуга издати налог да се умањење реализује кроз први следећи рачун за испоручену топлотну енергију.

С обзиром да се рекламације на читавање примарног мерила подносе испоручиоцу топлотне енергије ЖКП Београдске електране, а рекламација на обрачун ЖКП Инфостан



технологије у поступку ревизије упутили смо захтев за достављање података о примљеним рекламацијама потрошача које су поменута предузећа евидентирала у периоду 2018-2020. године.

ЈКП Инфостан технологије је у одговору навело да су корисници у периоду 2018-2020. године Предузећу изјавили 350 рекламација, које се односе на обим или квалитет извршених услуга, те су стога прослеђене ЈКП Београдске електране у надлежност за решавање. Од укупног броја рекламација преко 98% се односи на услугу даљинског загревања, а остатак на услугу загревања воде.

ЈКП Београдске електране је доставило евиденцију о примљеним рекламацијама потрошача у периоду 2018-2020. године. Преглед података из евиденције о примљеним рекламацијама ЈКП Београдске електране је приказан у наредној табели.

Табела 11: Преглед података из евиденције о примљеним рекламацијама ЈКП Београдске електране у периоду 2018-2020. године

Топлана	Година	Укупан број рекламација	Непопуњено поље датум пријема рекламације	Датум издавања потврде о пријему рекламације	Непопуњено поље датум достављања одговора потрошачу	Датум решавања рекламације	Попуњено поље датум достављања одговора потрошачу	Прекорачен рок од осам дана за доставу одговора потрошачу
ЈКП Београдске електране	2018	369	246	не постоји ово поље у књизи рекламација	249	не постоји ово поље у књизи рекламација	120	92
	2019	206	155		162		44	37
	2020	276	227		231		45	35

Напомена: Евиденција обухвата само писане рекламације корисника.

Анализом достављене евиденције рекламација утврдили смо следеће:

- датум пријема рекламације није попуњен за 246 рекламација (66%) у 2018. години, за 155 рекламација (75%) у 2019. години и за 227 рекламација (82%) у 2020. години;
- датум достављања одговора потрошачу није попуњен за 249 рекламација (67%) у 2018. години, за 162 рекламације у 2019. години (79%) и за 231 рекламацију у 2020. години (84%);
- узимајући у обзир попуњено поље датум одговора потрошачу, рок од осам дана за доставу одговора потрошачу је прекорачен код 92 рекламације (76%) у 2018. години, код 37 рекламација (84%) у 2019. години и код 35 рекламација (78%) у 2020. години.

ЈКП Београдске електране је навело да из више центара комуницира са корисницима и другим заинтересованим странама. Сви центри из којих се комуницира нису под једном организационом целином, односно дирекцијом, већ је подела урађена по врсти посла која се обавља и у складу са послом врши се деоба достављених захтева, питања и рекламација. Најинтензивнија комуникација одвија се у Дирекцији за снабдевање, Дирекцији за производњу (Диспечерски центар-Служба за пријем рекламација), Дирекцији за дистрибуцију топлотне енергије и Кабинету директора (Сектор за информисање – Позивни центар за пружање општих информација корисницима и другим заинтересованим странама).

Пријем рекламација на квалитет испоручене топлотне енергије врши се у Диспечерском центру и CALL /Позивном центру, док се рекламације које пристижу у Дирекцију за



снабдевање, односе углавном на проверу дате бонификације и елемената за обрачун испоручене топлотне енергије које врши ЈКП Инфостан технологије.

Представници Предузећа су доставили табеларни приказ структуре предмета рекламација примљених у Диспечерском центру од 2018. до 2020. године:

Слика 7: Структура предмета рекламација примљених у Диспечерском центру од 2018. до 2020. године

Рекламације примљене у Диспечерском центру од 1. 1. 2018. до 31. 12. 2020. године

		2018. година							
Месец		Јануар	Фебруар	Март	Април	Октобар	Новембар	Децембар	Укупно 2018.
Р.бр.	Врста поремећаја								
1.1	Цурење на инсталацији у стану	576	539	577	425	1.805	891	789	5.602
1.2	Цурење на улазу или на објекту	193	174	219	172	336	231	252	1.577
1.3	Цурење у топлотној подстанци	56	32	57	50	132	91	57	475
1.4	Цурење на топловодној мрежи	4	1	5	2	16	12	14	54
1	ЦУРЕЊА	829	746	858	649	2.289	1.225	1.112	7.708
2.1	Цео објект нема грејање	235	207	240	70	2.876	632	425	4.685
2.2	Цео стан нема грејање	1.520	1.107	1.172	191	2.782	2.485	2.133	11.390
2.3	Поједина грејна тела не греју	1.945	2.004	1.312	75	1.585	4.789	3.370	15.080
2.4	Веома лоше грејање у стану	847	717	426	10	23	1.467	1.512	5.002
2	КВАЛИТЕТ ГРЕЈАЊА	4.547	4.035	3.150	346	7.266	9.373	7.440	36.157
3.1	Нема дотока ПТВ	50	28	50	28	34	25	39	254
3.2	Неодговарајућа температура ПТВ	105	98	156	98	125	105	148	835
3.3	Прљаво топла вода	1	6	4	0	5	2	1	19
3	ПТВ	156	132	210	126	164	132	188	1.108
4.1	Бука у подстанци	64	68	63	32	96	105	86	514
4.2	Остали кварови	134	152	134	138	303	229	263	1.353
4	ОСТАЛО	198	220	197	170	399	334	349	1.867
5	УКУПНО-месечно	5.730	5.133	4.415	1.291	10.118	11.064	9.089	46.840

		2019. година							
Месец		Јануар	Фебруар	Март	Април	Октобар	Новембар	Децембар	Укупно 2019.
Р.бр.	Врста поремећаја								
1.1	Цурење на инсталацији у стану	644	594	499	372	1.592	952	771	5.424
1.2	Цурење на улазу или на објекту	225	214	177	141	230	237	235	1.459
1.3	Цурење у топлотној подстанци	67	58	49	37	98	61	75	445
1.4	Цурење на топловодној мрежи	15	5	9	3	12	9	7	60
1	ЦУРЕЊА	951	871	734	553	1.932	1.259	1.088	7.388
2.1	Цео објект нема грејање	302	262	262	183	2.132	924	415	4.480
2.2	Цео стан нема грејање	1.737	1.374	1.031	683	1.608	3.470	2.262	12.165
2.3	Поједина грејна тела не греју	2.732	1.341	523	217	955	4.033	3.643	13.444
2.4	Веома лоше грејање у стану	1.766	988	181	21	77	843	1.721	5.597
2	КВАЛИТЕТ ГРЕЈАЊА	6.537	3.965	1.997	1.104	4.772	9.270	8.041	35.686
3.1	Нема дотока ПТВ	40	22	17	18	41	77	54	269
3.2	Неодговарајућа температура ПТВ	214	166	149	104	126	135	89	983
3.3	Прљаво топла вода	0	5	6	1	7	4	5	28
3	ПТВ	254	193	172	123	174	216	148	1.280
4.1	Бука у подстанци	67	87	41	35	110	176	95	611
4.2	Остали кварови	174	124	141	149	220	270	222	1.300
4	ОСТАЛО	241	211	182	184	330	446	317	1.911
5	УКУПНО-месечно	7.983	5.240	3.085	1.964	7.208	11.191	9.594	46.265



		2020. година								
Месец		Јануар	Фебруар	Март	Април	Мај	Октобар	Новембар	Децембар	Укупно 2020.
Р.бр.	Врста поремећаја									
1.1	Цурење на инсталацији у стану	667	561	420	279	73	1.440	832	775	5.047
1.2	Цурење на улазу или на објекту	218	216	135	93	34	271	280	221	1.468
1.3	Цурење у топлотној подстанци	62	53	37	39	15	81	75	58	420
1.4	Цурење на топловодној мрежи	16	5	3	6	0	15	14	9	68
1	ЦУРЕЊА	963	835	595	417	122	1.807	1.201	1.063	7.003
2.1	Цео објект нема грејање	284	277	264	432	52	2.472	581	411	4.773
2.2	Цео стан нема грејање	1.632	1.244	1.176	384	83	3.568	2.429	1.671	12.187
2.3	Поједина грејна тела не греју	2.685	1.317	1.017	230	14	3.046	4.743	3.679	16.731
2.4	Веома лоше грејање у стану	1.469	486	178	10	0	229	1.731	1.725	5.828
2	КВАЛИТЕТ ГРЕЈАЊА	6.070	3.324	2.635	1.056	149	9.313	9.484	7.486	39.519
3.1	Нема дотока ПТВ	61	74	41	17	0	48	69	23	333
3.2	Неодговарајућа температура ПТВ	107	159	121	77	10	89	111	133	807
3.3	Прљава топла вода	1	6	5	1	0	0	2	2	17
3	ПТВ	169	239	167	95	10	137	182	158	1.157
4.1	Бука у подстанци	66	77	54	30	6	69	98	74	494
4.2	Остали кварови	181	133	118	115	27	200	250	216	1.240
4	ОСТАЛО	247	210	172	165	33	269	348	290	1.734
5	УКУПНО-месечно	7.449	4.608	3.569	1.733	314	11.528	11.215	8.997	49.413

Представници Предузећа су доставили додатни преглед рекламација под називом „Повратне информације о рекламацијама 2017-2021“ које су поднете телефонским путем посредством Диспечерског центра - службе за пријем рекламација.

Анализом достављених података, утврдили смо да овај преглед не садржи податке о датуму издавања потврде о пријему рекламације, одлуци о одговору потрошачу, датуму достављања те одлуке, начину и датуму решавања рекламације.

Представници Предузећа су доставили појашњење да сваки корисник, када уложи рекламацију, добија заводни број рекламације и датум када је иста примљена и заведена из којих разлога се не издаје посебна потврда о пријему.

Представници Предузећа су навели да због специфичности услуга које се корисницима пружају у континуитету током целе године или у току грејне сезоне, а услед великог броја рекламација нарочито почетком грејне сезоне, није могуће поступити у целости у складу са чланом 56 Закона о заштити потрошача. Када су у питању рекламације које су примљене преко Диспечерског центра, надлежни грејни Сектор, коме је прослеђена рекламација на решавање, поступајући по истој, излази на терен и констатује да ли је рекламација оправдана или није, и ако је оправдана отклања квар који је узрок рекламације. Свако поступање стручних служби по рекламацијама корисника прати писани документ - налог за рад у који се уносе подаци о кориснику, рекламацији, датуму пријема, датуму изласка на терен, отклањању квара и остало. На налогу за рад се констатује када и на који начин је решена рекламација, а поред запослених који су поступили по рекламацији, налог потписује и корисник. Такође, наводе да је такав налог за рад доказ да се по рекламацији поступило, да се иста отклонила и да је подносилац рекламације упознат са радњама које су спроведене у циљу отклањања рекламације. Кориснику се оставља примерак налога за рад са свим наведеним подацима и исти је доказ да је рекламација решена.

Упутили смо захтев Предузећу за доставу документације за 28 рекламација корисника. Анализом достављене документације смо утврдили следеће:

- нема податка о датуму достављања одлуке подносиоцу за 19 рекламација (68%)
- нема податка о датуму решавања за 10 рекламација (36%)
- није достављен одговор потрошачу у року од осам дана за шест рекламација (21%)
- прекорачен је рок за решавање рекламација од 15 дана код 12 поднетих захтева (43%).



У току ревизије утврдили смо да ЈКП Београдске електране није успоставило јединствену евиденцију примљених рекламација већ се иста води од стране више организационих целина унутар Предузећа, да су рекламације потрошача решавале стручне службе Предузећа уместо комисија, као и да Предузеће није све рекламације решавало у прописаном року.

Такође, утврдили смо да евиденција о примљеним рекламацијама ЈКП Београдске електране обухвата само писане рекламације, да се између 77% и 80% рекламација које је Предузеће примило путем Диспечерског центра односи на квалитет грејања, а да исте нису садржане у евиденцији о примљеним рекламацијама, као и да постојећа евиденција не садржи податке о датуму издавања потврде о пријему рекламације, одлуци о одговору потрошачу, датуму и начину решавања рекламације, а у највећој мери не садржи податке о датуму пријема рекламације и датуму достављања одговора потрошачу, што није у складу са чланом 56 Закона о заштити потрошача.

Представници Предузећа су навели да су у циљу унапређења рада извршили набавку апликација које се односе на комуникацију са корисницима и праћење приговора и притужби.

ЈКП Градска топлана Ниш

Одлуком о условима и начину производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом⁵⁴ приговор на обрачун испоручене топлотне енергије, односно услуге, купац подноси енергетском субјекту у писаној форми, најкасније до истека рока доспелости плаћања предметног рачуна.

Одлуком о начину и роковима плаћања комуналних услуга⁵⁵ рачуни за извршене комуналне услуге испостављају се до 25. у месецу за претходни месец, док се комуналне услуге плаћају најкасније до краја текућег месеца за претходни месец.

Евиденција Предузећа о примљеним рекламацијама (књига рекламације) за период од 2018-2020. године обухвата рекламације потрошача које је решавала Комисија у периоду почев од 31. маја 2018. године.

Анализом достављене евиденције о примљеним рекламацијама за период од 2018-2020. године утврдили смо следеће:

- рок од осам дана за доставу одговора потрошачу је прекорачен у 2018. години код три рекламације (5%) и у 2019. години код шест рекламација (8%);
- рок од 15 дана за решавање рекламације је прекорачен код осам рекламација у 2018. години (13%), код 13 рекламација у 2019. години (19%) и код три рекламације у 2020. години (6%), као што је приказано у наредној табели.

⁵⁴ „Сл. лист града Ниша“, бр. 39/2017

⁵⁵ „Сл. лист града Ниша“, бр. 77/2015 - пречишћен текст



Табела 12: Преглед података из евиденције о примљеним рекламацијама ЈКП Градска топлана Ниш у периоду 2018-2020. године

Топлана	Година	Укупан број рекламација	Непопуњено поље датум пријема рекламације	Непопуњено поље датум издавања потврде о пријему рекламације	Непопуњено поље датум решавања рекламације	Попуњено поље датум одговора потрошачу	Прекорачен рок од осам дана за доставу одговора потрошачу	Прекорачен рок од 15 дана за решавање рекламације
ЈКП Градска топлана Ниш	2018	60	-	4		60	3	8
	2019	68	-	-	1	67	6	13
	2020	48	2	2	1	48	-	3

Упутили смо додатни захтев Предузећу за доставу евиденције поднетих рекламација корисника у периоду од 1. јануара 2018. до 31. маја 2018. године. Предузеће је доставило преглед рекламација поднетих од стране 16 корисника - из категорије стамбени простор. Наведени преглед не садржи податке о датуму издавања потврде о пријему рекламације, начину и датуму решавања рекламације. Анализом додатно достављених података утврдили смо да је рок од осам дана за достављање одговора потрошачу прекорачен код осам рекламација (50%), док код једне рекламације није уписан датум достављања одговора потрошачу.

Представници Предузећа су навели да књига рекламација за период 2018-2020. године не обухвата рекламације корисника које су упућене предузећу за обједињену наплату.

С обзиром на наведено, упутили смо захтев предузећу за обједињену наплату на територији града Ниша за доставу евиденције о примљеним рекламацијама на обрачун топлотне енергије за период 2018-2020. година, по годинама. Представници Предузећа су у одговору навели да им корисници топлотне енергије нису достављали рекламације у наведеном периоду.

Анализом достављене документације за 24 рекламације утврдили смо следеће:

- прекорачен је рок од осам дана за доставу одговора потрошачу за пет рекламација (21%), при чему је код једне рекламације прекорачен рок уз сагласност корисника;
- прекорачен је рок од 15 дана за решавање рекламације код 15 рекламација (62%), при чему је код 13 рекламација комисија за решавање рекламација морала да доноси више решења, и рекламација није решавана у року од 15 дана од дана подношења. Наиме, представници Предузећа су доставили објашњење да је комисија доносила прво решење у кратком року од поднете рекламације, јер је Закон о заштити потрошача прописао рок од осам дана за поступање по захтеву за рекламацију, а како наводе исти није довољан за спровођење процедуре утврђивања надокнаде трошкова. Комисија на дан доношења предметног првог решења није имала податак о висини варијабилног дела рачуна за утрошену топлотну енергију за текући месец, јер обједињена наплата доставља рачуне за текући месец у наредном месецу. У Књизи рекламација у пољу Датум решавања рекламације унет је датум кад надлежни сектор донета решења проследи ЈКП Обједињена наплата Ниш на даљу реализацију.

У току ревизије утврдили смо да ЈКП Градска топлана Ниш није све рекламације потрошача решавало у прописаном року.



ЈКП Топлана-Лозница

Одлуком о условима и начину снабдевања топлотном енергијом прописано је да рекламације на испостављени рачун или обрачун за испоручену топлотну енергију односно услуге, које је обављао енергетски субјект на основу ове Одлуке, односно по уговору са купцем, прихвата енергетски субјект само у писаној форми, у року од осам дана од дана пријема рачуна или обрачуна. Енергетски субјект дужан је у року од 30 дана од дана пријема рекламације да одговори купцу.

Анализом рекламација које се односе на квалитет услуге грејања утврдили смо следеће:

- поље датум издавања потврде о пријему рекламације није попуњено за 35 рекламација (83%) поднетих у 2018. години, за 26 рекламација (93%) у 2019. години и за 32 рекламације (100%) у 2020. години;
- поље датум одговора потрошачу није попуњено за 31 рекламацију (74%) у 2018. години, за 27 рекламација (96%) у 2019. години и за 32 рекламације (100%) у 2020. години;
- поље датум решавања рекламације није попуњено за 22 рекламације (52%) у 2018. години, за 17 рекламација (61%) у 2019. години и за 14 рекламација (43%) у 2020. години;
- одговор потрошачу у вези решавања рекламације није достављен у року од осам дана за две рекламације у 2018. години;
- рекламација није решена у року од 15 дана од дана пријема рекламације у једном случају у 2018. години. Наведено је приказано у наредној табели.

Табела 13: Преглед података из евиденције о примљеним рекламацијама ЈКП Топлана-Лозница у периоду 2018-2020. године

Топлана	Година	Укупан број рекламација	Непопуњено поље датум пријема рекламације	Непопуњено поље датум издавања потврде о пријему рекламације	Непопуњено поље датум одговора потрошачу	Непопуњено поље датум решавања рекламације	Попуњено поље датум одговора потрошачу	Прекорачен рок од осам дана за доставу одговора потрошачу	Прекорачен рок од 15 дана за решавање рекламације
ЈКП Топлана-Лозница	2018	42		35	31	22	11	2	1
	2019	28	1	26	27	17	1		
	2020	32		32	32	14			

Представници Предузећа су навели да рекламације углавном добијају путем тзв. локал инфо сервиса тј. мејла из градске управе града Лознице где потрошачи пријављују своје рекламације и надлежна служба градске управе исте мејлом прослеђује јавном предузећу, тако да потврду о пријему рекламације не издају потрошачу обзиром да сем углавном телефонског броја и адресе немају други контакт. Сматрају да надлежни из градске управе који примају рекламације треба да издају потврде о пријему истих а не топлана. Уколико потрошач директно дође у предузеће, издаје му се копија његовог захтева са заводним печатом предузећа о пријему рекламације. Из тог разлога у највећем броју случајева податак о броју издавања потврде о пријему рекламације није попуњен.

У вези датума достављања одлуке о одговору потрошачу, навели су да се разликују ситуације када техничка служба јавног предузећа директно изађе на терен по налогу за



интервенцију надлежног лица, а поводом рекламације потрошача и у том случају отклања се квар или друга неправилност, те се на наведеном налогу потписује надлежно лице које интервенцију обавља, али и потрошач, односно подносилац рекламације, и ситуација када се писмено одговори потрошачу, ти подаци су евидентирани у књизи рекламација.

Анализом достављене документације за рекламације 14 корисника утврдили смо следеће:

- топлана није доставила одговор на рекламацију потрошачу у року од осам дана од дана пријема рекламације у три случаја (21%);
- рекламација је решена налогом за интервенцију у три случаја (21%);
- код две рекламације није урађена службена белешка везана за решавање, па не постоји могућност доношења закључка да ли су испоштовани рокови прописани законом.

У току ревизије утврдили смо да су рекламације потрошача решавале стручне службе ЈКП Топлана-Лозница уместо комисија, као и да Предузеће није све рекламације решавало у прописаном року.

Упутили смо захтев предузећу које врши обједињену наплату комуналних услуга у граду Лозници да нам достави евиденцију о примљеним рекламацијама на обрачун топлотне енергије у електронском облику за период 2018-2020. година, по годинама. Представници Предузећа су у одговору навели да су примљене рекламације прослеђивали топлани, те да су у зависности од исхода поступања вршили сторнирања по основу књижних одобрења.

У току ревизије утврдили смо да евиденција о примљеним рекламацијама топлана не садржи све законом прописане податке, док код појединих топлана евиденција обухвата само писане рекламације.

Налаз 2.6: ЈКП Градска топлана Ниш и ЈКП Топлана-Лозница у периоду 2018-2020. године нису спроводили поступак континуираног изјашњавања корисника о квалитету пружања услуге снабдевања топлотном енергијом, што је прописано Законом о комуналним делатностима

Законом о комуналним делатностима прописано је да се одлуком о обављању комуналне делатности јединице локалне самоуправе обавезно одређује и начин континуираног изјашњавања (најмање једном годишње) корисника комуналних услуга о квалитету пружања комуналних услуга од стране вршилаца комуналних делатности.

Уколико су резултати изјашњавања корисника комуналних услуга такви да већина није задовољна пруженом комуналном услугом одређеног вршиоца комуналне делатности, јединица локалне самоуправе покреће поступак преиспитивања рада тог вршиоца комуналне делатности и налаже му да отклони недостатке који су наведени у изјашњавању корисника у року који не може бити дужи од 90 дана.

Уколико вршилац комуналне делатности не отклони недостатке квалитета пружене комуналне услуге, јединица локалне самоуправе може раскинути закључен уговор о поверавању и поверити обављање комуналне делатности другом вршиоцу комуналне делатности.

Законом о заштити потрошача прописано је право потрошача на уредно и непрекидно снабдевање услугама од општег економског интереса одговарајућег квалитета по правичној цени, право на накнаду, односно повраћај уплаћеног износа ако пружена услуга не одговара уговореном квалитету, као и право на раскид уговора у погледу квалитета пружених



услуга. Дужност трговца који пружа услугу од општег економског интереса је да одржава квалитет услуге у складу са законом, посебним прописима и правилима струке.

ЈКП Београдске електране је у периоду 2018-2020. године спровело поступак континуираног изјашњавања корисника о квалитету пружања комуналних услуга за грејну сезону 2018/2019. година и за сезону 2020/2021. година.

У извештају о резултатима спроведене анкете за грејну сезону 2018/2019. година наведено је да је у анкетирању учествовало 1.000 испитаника. Када су у питању резултати истраживања о задовољству корисника услуга, проценат анкетираних корисника који нису задовољни квалитетом грејања се креће око 10%, а проценат задовољних од 73% до 79%.

У току ревизије је трајало спровођење поступка континуираног изјашњавања корисника о квалитету пружања комуналних услуга за грејну сезону 2020/2021. година. Одлуком директора бр. 1-2330 од 23. фебруара 2021. године, у просторијама ЈКП Београдске електране, путем анкетног упитника спроводила се провера ставова потрошача и других заинтересованих страна, о квалитету услуга и потребама унапређења комуникације и едукације потрошача. Ова анкета је спроведена у ограниченим условима због епидемиолошке ситуације и могућности ширења пандемије. У Извештају о реализацији спроведене анкете од 22. јуна 2021. године, који се односи на резултате истраживања за грејну сезону 2020/2021, проценат анкетираних корисника који нису задовољни квалитетом грејања се креће од 7% до 10%, а проценат задовољних од 72% до 76%.

У току ревизије утврдили смо да ЈКП Градска топлана Ниш и ЈКП Топлана-Лозница нису спроводили поступак континуираног изјашњавања корисника о квалитету пружања услуге снабдевања топлотном енергијом у периоду 2018-2020. године, како је прописано Законом о комуналним делатностима.

Представници ЈКП Градска топлана Ниш су навели да су њихови реонски контролори у грејној сезони 2020/2021. година вршили анкетирање управника стамбених заједница о квалитету пружања услуге снабдевања топлотном енергијом.

Анализом података добијених на основу одговора на упитнике упућене свим топланама које се баве снабдевањем топлотном енергијом крајњих купаца из категорије стамбени простор на територији Републике Србије, утврдили смо да од укупно 63 топлане:

- Око 80% топлана у периоду 2018-2020. године није спроводило поступак изјашњавања корисника о квалитету пружања комуналних услуга, док је око 20% топлана спроводило наведени поступак.



ЗАКЉУЧАК 3: Није у потпуности успостављен ефикасан надзор над применом прописа у области заштите потрошача

У оквиру трећег ревизијског питања циљ је био да утврдимо да ли је успостављен ефикасан надзор у области заштите потрошача.

На основу циља, испитивали смо да ли је надзор обезбедио пуну примену одредби Закона о заштити потрошача, Закона о енергетици, Закона о ефикасном коришћењу енергије као и подзаконских прописа; активности тржишних, енергетских, као и републичких и градских комуналних инспектора; које мере је предузимала инспекција у случају кршења законских одредби; да ли су органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе достављали годишњи извештај Министарству трговине, туризма и телекомуникације о спроведеним активностима на унапређењу заштите потрошача на својој територији; да ли је Национални савет за заштиту потрошача извештавао Владу РС о стању у области заштите потрошача и спровођењу акционог плана за реализацију стратегије и које активности је предузимао Национални савет за заштиту потрошача у циљу унапређења система заштите потрошача и сарадње носилаца заштите и других субјеката који се баве заштитом потрошача. Такође, испитивали смо да ли Национални регистар потрошачких приговора пружа информације о структури и врсти приговора потрошача.

Није у потпуности успостављен ефикасан надзор над применом прописа у области заштите потрошача.

Инспекцијски надзор у периоду 2018-2020. године није у потпуности обезбедио остваривање права потрошача у области снабдевања топлотном енергијом.

Надзор тржишне инспекције није у потпуности обезбедио спровођење одредби Закона о заштити потрошача од стране пружалаца услуга у области снабдевања топлотном енергијом.

Национални регистар потрошачких приговора не пружа у довољној мери информације о структури и врсти приговора потрошача.

У периоду 2018-2020. године није формирана енергетска инспекција у оквиру Министарства рударства и енергетике, иако законска обавеза постоји од децембра 2014. године.

Електроенергетска инспекција и инспекција опреме под притиском у периоду 2018-2020. године нису вршиле контролу поступања енергетских субјеката по одредбама Закона о ефикасном коришћењу енергије.

Републичка комунална инспекција у периоду 2018-2020. године није вршила инспекцијски надзор над субјектима који обављају комуналну делатност производња, дистрибуција и снабдевање топлотном енергијом. Комуналне инспекције града Ниша и града Лознице у периоду 2018-2020. године нису вршиле инспекцијски надзор над радом топлана.

Министарство трговине, туризма и телекомуникација у периоду 2018-2020. године није предузимало активности у циљу одржавања седница Националног савета за заштиту потрошача и није од органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе захтевало годишње извештаје о спроведеним активностима на унапређењу заштите потрошача.

Национални савет за заштиту потрошача у периоду 2018-2020. године није одржавао седнице.

Органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, у периоду 2018 - 2020. године, нису достављали Министарству трговине, туризма и телекомуникација годишње извештаје о предузетим активностима на унапређењу заштите потрошача.

Министарство трговине, туризма и телекомуникација и Министарство рударства и енергетике у периоду 2018-2020. године нису сачинила извештаје о реализацији стратешких докумената из области заштите потрошача и енергетике.



Налаз 3.1: Инспекцијски надзор у периоду 2018-2020. године није у потпуности обезбедио остваривање права потрошача у области снабдевања топлотном енергијом

Инспекцијски надзор у оквиру Министарства трговине, туризма и телекомуникација

Законом о заштити потрошача прописано је да надзор над спровођењем овог закона и прописа донетих на основу овог закона врши Министарство надлежно за послове заштите потрошача, а да инспекцијски надзор врше тржишни инспектори.

Инспектор у вршењу надзора испитује да ли трговац у складу са Законом о заштити потрошача издаје рачун, прима, евидентира и одговара на рекламацију, обуставља потрошачу пружање услуге од општег економског интереса, врши спецификацију рачуна, успоставља контакт линију у вези са прикључењем на дистрибутивну мрежу, квалитетом и коришћењем услуга од општег економског интереса и спроводи меру колективне заштите потрошача.

Прописано је да у случају утврђивања повреде закона инспектор решењем налаже трговцу да отклони утврђену неправилност, којим одређује рок за отклањање неправилности који не може бити краћи од 24 сата нити дужи од два месеца.

У Стратегији заштите потрошача наводи се да извршење прописа подразумева делотворне санкције, ефикасан инспекцијски надзор и могућност заштите колективног интереса потрошача путем ефективних процедура које задовољавају опште интересе, али и одвраћају привредне субјекте од даљих кршења прописаних норми. Поред новчаних казни, један од једнако делотворних начина за откривање, заустављање и спречавање повреде закона јесу редовне, циљане и превентивне инспекцијске контроле.

У току ревизије упутили смо захтев Министарству трговине, туризма и телекомуникација да нам достави записнике о извршеном инспекцијском надзору над радом субјеката који обављају делатност производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом у периоду 2018-2020. године.

Министарство је доставило 34 записника и две службене белешке тржишне инспекције о извршеном инспекцијском надзору над радом 19 субјеката који обављају делатност производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом у периоду 2018 - 2020. године. Најчешћи предмет инспекцијског надзора била је контрола поступања субјеката у складу са одредбама закона које се односе на: рекламациони поступак, учешће представника удружења потрошача у раду Комисије за решавање рекламација и успостављање бесплатне телефонске линије.

Према достављеним подацима од стране Министарства, у периоду 2018-2020. године:

- поднето је девет захтева за покретање прекршајног поступка против укупно шест субјеката који обављају делатност производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом и одговорних лица у периоду 2018-2020. године;
- у два поступка је донета осуђујућа пресуда;
- покренуто је укупно четири поступка заштите колективног интереса потрошача у области снабдевања топлотном енергијом у периоду 2018-2020. године, од којих је три окончано обуставом поступка након давања корективне изјаве и поступања по истој од стране лица против којих се водио поступак, док поступак покренут у октобру 2018. године против ЈКП Градска топлана Ниш није окончан од стране Министарства до дана писања Извештаја.



Представници Министарства су у одговору на питање на који начин казнена политика у области инспекцијског надзора утиче на смањење учесталости кршења прописа о заштити потрошача, навели да, изрицање новчаних казни у прекршајном поступку до сад није имало нарочито превентивну улогу у смислу смањења учесталости кршења прописа о заштити потрошача. Наиме, прекршајни поступци застаревају у врло кратком временском периоду, па тако док се заврши другостепени поступак, исти застари. Новим законом о заштити потрошача предвиђено је увођење прекршајних налога, што би требало да доведе до ефикаснијег кажњавања трговаца, па самим тим и до већег степена поштовања потрошачких права.

Тржишна инспекција је у периоду 2018-2020. године контролисала рад 19 субјеката који обављају делатност снабдевања топлотном енергијом крајњих купаца из категорије стамбени простор, од укупно 63 субјекта у Републици Србији. Највећи број надзора је спроведен као ванредни по представкама корисника услуга.

Тржишна инспекција у периоду 2018-2020. године није вршила контролу поступања топлана (које су субјекти ревизије) у складу са одредбама Закона о заштити потрошача којима је установљена обавеза обавештавања потрошача пре закључења уговора, право потрошача да раскине уговор о пружању услуга од општег економског интереса и промену пружаоца услуге, обавезу пружаоца услуге од општег економског интереса да изда рачун за услуге у складу са захтевима спецификације рачуна и др, што је могло утицати на остваривање права потрошача у области снабдевања топлотном енергијом.

У току ревизије утврдили смо да надзор тржишне инспекције није у потпуности обезбедио спровођење одредби Закона о заштити потрошача од стране пружалаца услуга у области снабдевања топлотном енергијом.

Национални регистар потрошачких приговора

Национални регистар потрошачких приговора установљен је Законом о заштити потрошача⁵⁶, а све у складу са добром европском праксом коју је МТТТ у оквиру процеса придруживања ЕУ, настојало да имплементира и у нашој земљи. Национални регистар потрошачких приговора је израђен у оквиру Пројекта ИПА 2009 Јачање заштите потрошача у Србији, који је завршен 8. маја 2014. године.⁵⁷

Вођење Националног регистра потрошачких приговора, који представља информатичку платформу за пријем и решавање приговора потрошача, као и анализу података, је једна од надлежности Министарства. Главни циљ вођења Националног регистра потрошачких приговора огледа се у могућности Министарства да анализира структуру и врсту приговора потрошача и да на тај начин уочи системске проблеме, за чије отклањање предлаже адекватне мере. Конкретно, анализа потрошачких приговора омогућава праћење понашања учесника на тржишту у смислу препознавања примене непоштене пословне праксе и уговарање неправичних уговорних одредби у потрошачким уговорима. Информације добијене анализом потрошачких приговора су од кључне важности и приликом спровођења едукативних и информативних активности усмерених на повећање свести потрошача и јавности о правима потрошача.

Један од начина на који Министарство обезбеђује функционисање и адекватно вођење овог информационог система за заштиту потрошача јесте и путем закључивања уговора са

⁵⁶ „Службени гласник РС“, бр. 62/2014, 6/2016 - др. закон и 44/2018 - др. закон

⁵⁷ Извештај о раду Националног регистра потрошачких приговора за 2019. годину



удружењима и савезима удружења за заштиту потрошача, а којим се финансирају, по Јавном конкурсном одабрани програми удружења и савеза удружења за заштиту потрошача и на основу којих корисници средстава преузимају одређене обавезе у вези са радом регистра. У складу са наведеним, ова удружења имају право на приступ и коришћење Националног регистра потрошачких приговора у циљу примања, евидентирања, поступања по приговорима потрошача и уноса истих у јединствену базу регистра.

Законом о заштити потрошача прописано је да активности удружења за заштиту потрошача обухватају: информисање, едукацију, саветовање и пружање помоћи потрошачима у остваривању потрошачких права, као и примање и поступање по приговорима потрошача. Удружења за заштиту потрошача (саветовалишта), сагласно уговорним обавезама, достављају Министарству недељне и месечне извештаје о приговорима потрошача, према упутству које је припремило Министарство. На основу достављених извештаја Министарство припрема годишњи преглед приговора потрошача, у оквиру кога се врши класификација потрошачких приговора према предмету уговора (роба или услуга), врсти робе и услуге, предмету приговора и врсти помоћи потрошачима.

Према подацима из Националног регистра потрошачких приговора, када је реч о приговорима који се односе на услуге од општег економског интереса (електрична енергија, грејање, водоснабдевање, и телекомуникационе услуге), они чине око 16% укупног броја приговора, а проблеми са којима се потрошачи најчешће суочавају су начин обрачунавања или погрешно обрачунати трошкови чија су последица високи рачуни, проблем плаћања дуговања, односно књижења уплата, као и проблеми у вези са квалитетом пружене услуге.

Овај број не обухвата рекламације које потрошачи предају непосредно ЈКП, односно пружаоцима услуга, већ само потрошачке приговоре који су предати потрошачким организацијама обухваћених програмом регионалних потрошачких саветовалишта или непосредно преко онлајн обрасца, с тим што се по правилу ови приговори подносе након одбијања претходно поднете рекламације. У програму Министарства за 2019/2020 годину регионална саветовалишта су организована у Београду, Новом Саду, Крагујевцу, Нишу и Кикинди.

У наредној табели дат је преглед укупног броја приговора потрошача који су примљени у регионална саветовалишта потрошача по годинама:

Табела 14: Преглед укупног броја приговора потрошача који су примљени у регионална саветовалишта потрошача по годинама

	2017	2018	2019	2020
Укупан број приговора потрошача који су примљени у регионална саветовалишта потрошача по годинама	16.928	26.823	26.532	22.213

Национални регистар потрошачких приговора не пружа у довољној мери информације о структури и врсти приговора потрошача.

Национални регистар потрошачких приговора - НРПП има претежно аналитичку вредност, јер пружа податке о структури потрошачких приговора систематизованих према материји, производима и услугама, трговцима на чије се пословање односи и начину куповине. Подаци који се односе на садржину приговора, тј. на саму повреду и информацију на које



потрошачко право се односе, уносе се наративно и нису подобни за аналитичку обраду, па зато у том погледу не постоји поуздана слика стања.

Такође, Национални регистар не садржи податке о месту - седишту пружаоца услуга, већ само о регионима у којима се налазе пружаоци услуга, што је могло утицати на ефикасност вршења надзора над пружаоцима услуга. Према наводима представника Министарства трговине, туризма и телекомуникација, од јануара 2021. године уведено је да потрошачи приликом подношења приговора попуњавају поље град/место поред назива трговца.

Ограничења за спровођење ревизије, везано за Национални регистар потрошачких приговора односе се на:

- Национални регистар потрошачких приговора који води надлежно Министарство трговине, туризма и телекомуникација постао је јавно доступан корисницима у децембру 2018. године;

- Министарство трговине, туризма и телекомуникација не располаже подацима о територијалној расподели приговора према месту пружаоца услуге од општег економског интереса за период 2018-2020. године.

Инспекцијски надзор у оквиру Министарства рударства и енергетике

Законом о енергетици⁵⁸ који је ступио на снагу 30. децембра 2014. године предвиђено је успостављање енергетске инспекције. Законом је прописано да надзор над спровођењем одредаба овог закона и прописа донетих на основу овог закона врши Министарство надлежно за послове енергетике. Инспекцијски надзор врши Министарство преко електроенергетског инспектора, инспектора опреме под притиском и енергетског инспектора у оквиру делокруга утврђеног законом, као и да се аутономној покрајини поверава вршење инспекцијског надзора на територији аутономне покрајине.

Енергетски инспектор, поред осталог, има право и дужност да проверава да ли енергетски субјекти који обављају делатност производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом, ове делатности обављају у складу са прописима.

Прописано је да ће се казнити за привредни преступ енергетски субјект, односно друго правно лице, поред осталог, ако:

- не врши снабдевање топлотном енергијом крајњих купаца под условима утврђеним овим законом и прописима које доноси јединица локалне самоуправе;
- не обезбеђује довољне количине топлотне енергије потребне за снабдевање крајњих купаца.

За прекршај ће се казнити енергетски субјект, односно друго правно лице, поред осталог, ако не закључи са крајњим купцем писани уговор о снабдевању топлотном енергијом.

Предвиђено је да ће послове енергетског инспектора обављати инспектор опреме под притиском и електроенергетски инспектор док се не обезбеде услови за рад енергетског инспектора, а најдуже годину дана од дана на ступања на снагу овог закона.

Законом о ефикасном коришћењу енергије⁵⁹ прописано је да надзор над спровођењем овог закона врши Министарство надлежно за послове енергетике. Инспекцијски надзор над спровођењем одредаба овог закона и прописа донетих на основу овог закона врши Министарство преко електроенергетског инспектора и инспектора опреме под притиском.

⁵⁸ „Сл. гласник РС“, бр. 145/2014 и 95/2018 - др. закон

⁵⁹ „Сл. гласник РС“, бр.25/2013



Прописано је да ће се казнити за привредни преступ јавно предузеће или друго привредно друштво, које врши дистрибуцију топлотне енергије, ако не поступи по одредбама закона којима је прописана обавеза примене тарифног система у који је као један од елемената за обрачун цене услуге даљинског грејања укључена и измерена, односно стварно предата количина топлотне енергије, односно за прекршај, ако не обавести купце енергије о преузетој количини енергије.

Законом о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије⁶⁰ прописано је да надзор над спровођењем овог закона и прописа донетих на основу овог закона врши Министарство ако овим законом није другачије прописано. Инспекцијски надзор врши Министарство преко електроенергетског инспектора, енергетског инспектора и инспектора опреме под притиском у оквиру делокруга утврђеног законом.

Даном ступања на снагу овог закона, односно 30. априла 2021. године, престао је да важи Закон о ефикасном коришћењу енергије.

Према достављеним подацима Министарства, Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места⁶¹ у Министарству рударства и енергетике први пут се образује енергетска инспекција као ужа унутрашња јединица: Група за енергетску инспекцију. У Групи за енергетску инспекцију систематизована су три радна места, и то руководилац групе као руководилац енергетске инспекције и два енергетска инспектора.

Министарство рударства и енергетике је 27. новембра 2019. године расписало јавни конкурс за попуњавање радног места „руководилац Групе за енергетску инспекцију” и радног места за једног републичког енергетског инспектора. На оглас су се јавила два кандидата, који су одустали током изборног поступка, тако да није примљен ниједан енергетски инспектор.

Након тога у анализираном периоду (до краја 2020. године) нису расписивани јавни конкурси за радна места у Групи за енергетску инспекцију.

Према важећем Правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места⁶² у Министарству рударства и енергетике у Групи за енергетску инспекцију, која се као ужа унутрашња јединица налази у Сектору за инспекцијски надзор, систематизована су и непопуњена три радна места, и то руководилац инспекције и два републичка енергетска инспектора са седиштем у Београду.

У току ревизије утврдили смо да у периоду 2018-2020. године није формирана енергетска инспекција у оквиру Министарства рударства и енергетике, иако законска обавеза постоји од децембра 2014. године.

Према достављеном одговору Министарства рударства и енергетике, у 2021. години је извршена попуна упражњеног радног места Руководиоца Групе за енергетску инспекцију - инспектор. За једно упражњено радно место прибављена је сагласност за додатно запошљавање од стране Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање

⁶⁰ „Сл. гласник РС“, бр.40/2021

⁶¹ Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству рударства и енергетике број: 110-00-16/2019-08 од 15.04.2019. године, на који је Влада РС дала сагласност Закључком број: 110-5538/2019 од 06.06.2019. године

⁶² Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места број: 110-00-43/2020-08, који је ступио на снагу 28. новембра 2020. године



код корисника јавних средстава и поступак је у току. За једно упражњено радно место енергетског инспектора у току године планирано је покретање поступка попуне.

Упутили смо питање Министарству да ли је од стране електроенергетске инспекције и инспекције опреме под притиском вршена контрола поступања енергетских субјеката по одредбама Закона о ефикасном коришћењу енергије којима је прописана обавеза дистрибутера топлотне енергије да примене тарифни систем за услуге даљинског грејања у који је укључен као један од елемената за обрачун цене услуге грејања и измерена, односно стварно предата количина топлотне енергије, односно дужност јавних предузећа и других привредних друштава која врше дистрибуцију и снабдевање електричне и топлотне енергије да једном месечно уз или на рачуну за испоручену енергију информишу купца о: количини енергије коју је купац преузео током претходног месеца, просечној цени енергије за тог купца у том месецу, ценама по елементима за обрачун утрошене енергије, укупно преузетој количини енергије и месечној потрошњи енергије током 12 претходних месеци, односу преузетих количина енергије у претходном месецу и истом месецу претходне године с обзиром да су истима прописане и казнене одредбе.

Представници Министарства су у одговору навели да електроенергетска инспекција и инспекција опреме под притиском у периоду 2018-2020. године нису вршиле контролу поступања енергетских субјеката по наведеним одредбама Закона о ефикасном коришћењу енергије. Такође, навели су да Министарство не поседује податке о поступању јединица локалних самоуправа и енергетских субјеката по наведеним одредбама закона.

У току ревизије, анализом података добијених на основу одговора на упитнике упућене свим топланама које се баве снабдевањем топлотном енергијом крајњих купаца из категорије стамбени простор на територији Републике Србије (укупно 63 топлане), утврдили смо да је у периоду 2018-2020. године око 2/3 топлана вршило наплату у највећој мери према загреваној површини, док код око 1/5 топлана надлежни орган ЈЛС у тарифни систем за услуге даљинског грејања није укључио као један од елемената за обрачун цене услуге грејања и измерену, односно стварно предату количину топлотне енергије.

Инспекцијски надзор у оквиру Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре

Према Закону о комуналним делатностима надзор над извршавањем одредаба овог закона и републичких прописа донетих на основу овог закона врши Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, преко републичких комуналних инспектора, односно јединице локалне самоуправе, преко општинских, односно градских комуналних инспектора.

Републички комунални инспектор, поред осталог, овлашћен је да наложи решењем да се комунална делатност обавља у складу са законом и републичким прописом донетим на основу овог закона, проверава да ли вршилац комуналне делатности испуњава услове за обављање комуналне делатности у смислу овог закона, врши надзор над спровођењем закона и других прописа непосредним увидом у важеће опште и појединачне акте, евиденцију и другу документацију, врши преглед пословних просторија, објеката, постројења и уређаја јединице локалне самоуправе и вршиоца комуналне делатности.

Општински, односно градски комунални инспектор, поред осталог, овлашћен је да прегледа објекте, постројења и уређаје који служе коришћењу комуналних услуга, укључујући и оне које представљају унутрашње инсталације и припадају кориснику комуналне услуге, као



и да наложи решењем да се комунална делатност обавља на начин утврђен законом и прописима на основу закона и да наложи решењем извршавање утврђених обавеза и предузимања мера за отклањање недостатака у обављању комуналне делатности.

Инспекцијски надзор над испуњеношћу услова за обављање комуналне делатности од стране вршиоца комуналне делатности, у смислу Закона, припада делокругу републичке комуналне инспекције и није обухваћена надзором над радом вршилаца комуналне делатности, који врши јединица локалне самоуправе, односно инспекцијским надзором који врши комунална инспекција јединице локалне самоуправе.

У циљу прибављања информација о активностима републичке комуналне инспекције у погледу вршења надзора у области производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом, обратили смо се Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре са захтевом за добијање података о:

- извршеном инспекцијском надзору у области производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом у Републици Србији у периоду 2018-2020. године, по годинама (записници, решења, пријаве);
- јединицама локалне самоуправе које нису одлукама којима се прописује начин обављања комуналне делатности, одредиле начин континуираног изјашњавања корисника комуналних услуга о квалитету пружања комуналне услуге производња, дистрибуција и снабдевање топлотном енергијом.

Према достављеном одговору представника Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Републичка комунална инспекција у периоду 2018-2020. године није вршила инспекцијски надзор над субјектима који обављају комуналну делатност производња, дистрибуција и снабдевање топлотном енергијом.

Представници Министарства су навели да републичка комунална инспекција не поседује податке о јединицама локалне самоуправе које одлукама нису одредиле начин континуираног изјашњавања корисника комуналних услуга о квалитету пружања комуналне услуге у области снабдевања топлотном енергијом јер није вршен редован надзор за ову комуналну делатност.

Инспекцијски надзор у граду Београду, Нишу и Лозници

У циљу прибављања информација о активностима градске комуналне инспекције у погледу вршења надзора над субјектима који обављају комуналну делатност производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом, обратили смо се градовима Београду, Нишу и Лозници, на чијој територији делатност обављају топлане које су субјекти ревизије, са захтевом за достављање:

- годишњих планова инспекцијског надзора и Извештаја о раду Комуналне инспекције града за 2018, 2019 и 2020. годину и
- података о спроведеном инспекцијском надзору у области производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом од стране комуналне инспекције у периоду 2018-2020. година, по годинама (записнике, решења, захтеве за покретање прекршајног поступка, као и поднете пријаве за привредни преступ или кривично дело).

Према достављеним подацима Градске управе за комуналне делатности и инспекцијске послове града Ниша и Градске управе града Лознице Одељења за инспекцијске послове и ванредне ситуације, није вршен инспекцијски надзор од стране комуналне инспекције над радом топлана у периоду 2018-2020. године.



Према достављеним подацима Градске управе града Београда, Секретаријата за инспекцијске послове, инспекцијски надзор из области снабдевања топлотном енергијом у периоду 2018-2020. године од стране комуналне инспекције извршен је у: 344 предмета у 2018. години, 386 предмета у 2019. години и 239 предмета у 2020. години.

Налаз 3.2: Министарство трговине, туризма и телекомуникација у периоду 2018-2020. године није предузимало активности у циљу одржавања седница Националног савета за заштиту потрошача и није од органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе захтевало годишње извештаје о спроведеним активностима на унапређењу заштите потрошача

Национални савет за заштиту потрошача

Национални савет за заштиту потрошача (у даљем тексту: Национални савет) је према Закону о заштити потрошача један од носилаца заштите потрошача.

Ради унапређења система заштите потрошача и сарадње носилаца заштите потрошача и других субјеката који се баве заштитом потрошача, Влада образује Национални савет.

Национални савет учествује у изради Стратегије, извештава Владу о стању у области заштите потрошача и спровођењу акционог плана за реализацију Стратегије, предлаже мере и активности за унапређење заштите потрошача и даје мишљења и препоруке о питањима из области заштите потрошача носиоцима заштите потрошача, обавештава јавност о свом раду и питањима од значаја за заштиту потрошача.

Национални савет чине представници Министарства и других државних органа и носилаца јавних овлашћења, евидентираних удружења и савеза, привредних и професионалних комора и других учесника на тржишту, као и независни стручњаци из области заштите потрошача.

Пословником Националног савета за заштиту потрошача прописано је да је председник Националног савета министар надлежан за послове заштите потрошача, да се председник стара о организацији и законитости рада Националног савета, да сазива и председава седницама Националног савета, да се стара о примени овог пословника, да се редовне седнице одржавају по правилу четири пута годишње, а ванредне уколико проста већина то затражи.

У вези захтева за достављање извештаја о раду Националног савета, Министарство је у одговору навело да се Национални савет није састајао и да нису израђени извештаји о његовом раду.

У Извештајима Европске комисије за 2019. и 2020. годину се наводи да Национални савет за заштиту потрошача, који је основан како би ојачао систем заштите потрошача и сарадњу између надлежних институција, није постигао опипљиве резултате.

Одлуком о образовању Националног савета за заштиту потрошача коју је Влада донела 4. фебруара 2021. године престала је да важи Одлука о образовању Националног савета из 2017. године и образован је нови Национални савет за заштиту потрошача.

Национална организација потрошача Србије као потрошачка организација која има свог представника у Националном савету је навела да је активност истог недовољна. Према њиховом мишљењу, потенцијали Националног савета, уколико се користе у пуном обиму и на



начин да постоји континуитет у раду, што до сада није био случај, могу значајно допринети унапређењу и ефикаснијем функционисању система заштите потрошача. Постојећа сарадња између кључних актера у области заштите потрошача је недовољна. Неопходно је да сви актери система заштите потрошача, уз иницијативу Министарства трговине, туризма и телекомуникација, која за сада није у довољној мери, континуираном сарадњом, допринесу јачању система заштите потрошача.

У току ревизије утврдили смо да Национални савет у периоду 2018-2020. године није одржавао седнице, иако је један од задатака Савета да извештава Владу РС о актуелном стању и предлаже мере и активности за унапређење у области заштите потрошача, док је Пословником о раду Савета прописано да се редовне седнице одржавају по правилу четири пута годишње.

Годишњи извештаји о спроведеним активностима на унапређењу заштите потрошача

Законом о заштити потрошача прописано је да Министарство трговине, туризма и телекомуникација обезбеђује примену прописа и врши координацију надзора над тржиштем у области заштите потрошача.

Прописано је да органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе предузимају активности из своје надлежности у циљу унапређења заштите потрошача на својој територији, а нарочито: подржавају активности удружења и савеза у погледу обезбеђивања финансијских средстава, одговарајућих просторија и осталих неопходних услова за рад, подстичу и подржавају активности усмерене на заштиту потрошача, а посебно информисање, саветовање и едукацију потрошача, подстичу и подржавају учешће представника потрошача у свим телима која на покрајинском и локалном нивоу доносе одлуке у областима од значаја за потрошаче, подржавају рад тела за вансудско решавање потрошачких спорова на својој територији, као и да достављају годишњи извештај Министарству о спроведеним активностима најкасније до 15. марта сваке године за претходну календарску годину.

Министарству трговине, туризма и телекомуникација упутили смо захтев да опише активности локалних самоуправа у периоду 2018-2020. године предузете у циљу унапређења стања заштите потрошача, достави податке о броју јединица локалних самоуправа које нису доставиле годишње извештаје, наведе активности које је у вези тога предузело и достави годишње извештаје за градове: Београд, Нови Сад, Ниш и Крагујевац.

Представници Министарства су у одговору навели да им органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, у периоду 2018-2020. године, нису достављали годишње извештаје о предузетим активностима на унапређењу заштите потрошача на њиховој територији, тако да Министарство не располаже овим подацима.

Такође, навели су да је детектована недовољна укљученост наведених носилаца заштите потрошача на унапређењу ове области, као и да је мерама у Стратегији заштите потрошача за период 2019-2024. године планирало следеће - мера 1.3.2.3 Развој модела за активну сарадњу локалних самоуправа и удружења потрошача како би се заштита потрошача обезбедила на приступачнијем локалном нивоу и мера 1.3.2.6 Организовање обуке за представнике локалних самоуправа како би се подстакли на активно учешће у систему заштите потрошача. Мере су подржане кроз реализацију ИПА2018 пројекта чија се имплементација очекивала у II кварталу 2021. године кроз компоненту 4: Успостављен равномеран регионални систем пружања помоћи



потрошачима ојачавањем капацитета запослених у јединицама локалне самоуправе, унапређивањем сарадње између јединица локалних самоуправа и невладиних удружења и подизањем свести јавности о важности заштите потрошача на локалном нивоу.

У току ревизије утврдили смо да надлежно Министарство трговине, туризма и телекомуникација у периоду 2018-2020. године није од органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе захтевало достављање годишњих извештаја о спроведеним активностима на унапређењу заштите потрошача, што ствара ризик да Министарство није имало потпуне информације о стању заштите потрошача на територији РС.

Налаз 3.3: Министарство трговине, туризма и телекомуникација и Министарство рударства и енергетике у периоду 2018-2020. године нису сачинила извештаје о реализацији стратешких докумената из области заштите потрошача и енергетике

Министарство трговине, туризма и телекомуникација

Акционим планом су утврђене активности за реализацију мере, рокови реализације, одговорни и партнерски органи и организације за њихово спровођење, као и потребна финансијска средства. Саставни део Стратегије заштите потрошача за период 2013-2018. године је и Акциони план за њено спровођење. Важећи Акциони план је израђен за период од три године, од 2019. до 2022. године, и чини саставни део Стратегије заштите потрошача за период 2019-2024. године.

Законом о заштити потрошача прописано је да Министарство припрема и подноси Влади на усвајање Стратегију и акциони план за реализацију Стратегије, прати и оцењује успешност спровођења Стратегије.

Национални савет за заштиту потрошача извештава Владу о стању у области заштите потрошача и спровођењу акционог плана за реализацију Стратегије.

Законом о планском систему Републике Србије⁶³ прописано је да ако је предлагач документа јавне политике орган државне управе, тај орган извештава Владу, преко органа државне управе надлежног за координацију јавних политика, о резултатима спровођења тог документа, у случају:

- стратегије, најкасније у року од 120 дана по истеку сваке треће календарске године од дана усвајања, као и финалним извештајем који се подноси најкасније шест месеци након истека примене тог документа, односно заједно са документом јавне политике којим се замењује тај документ, ако се подноси Влади на усвајање пре истека тог рока;
- акционог плана, најкасније у року од 120 дана по истеку сваке календарске године од дана усвајања.

Дакле, праћење извршења мера и циљева Стратегије врши Министарство и Национални савет за заштиту потрошача, који преко органа државне управе надлежног за координацију јавних политика Влади подноси извештај из области заштите потрошача и о реализацији Акционог плана ради спровођења Стратегије.

У Стратегији се наводи да је извештај о праћењу намењен одговорном лицу из организационе јединице за заштиту потрошача који заједно са руководиоцима ове

⁶³ „Сл. гласник РС“, бр. 30/2018



организационе јединице, одговорним лицима тржишне инспекције Министарства доставља предлог извештаја Националном савету за заштиту потрошача на даље разматрање.

Обратили смо се Министарству са захтевом за доставу извештаја о спровођењу Акционог плана Стратегије заштите потрошача за 2018, 2019 и 2020. годину. Поступајући по захтеву, Министарство је доставило документа под називом „Активности Стратегија“ 2019-2024 и „Показатељи Стратегија“ 2019-2024, који садрже податке о реализацији појединачних циљева, активности и мера предвиђених Акционим планом за 2020. годину. Према подацима садржаним у документу „Активности Стратегија“ 2019-2024, од 53 планиране активности у 2020. години, њих 26 није започето, 12 је у току, девет је завршено, а шест активности немају статус.

У току ревизије утврдили смо да Министарство трговине, туризма и телекомуникација у периоду 2018-2020. године није сачинило извештаје о реализацији Акционог плана Стратегије заштите потрошача, а што је уређено Законом о заштити потрошача и Законом о планском систему Републике Србије.

Министарство рударства и енергетике

Законом о енергетици⁶⁴ прописано је да се Програмом утврђују услови, начин, динамика и мере за остваривање Стратегије. Програм доноси Влада, за период до шест година на предлог Министарства надлежног за послове енергетике. Министарство прати остварење Програма и по потреби предлаже његово усклађивање са реалним потребама најмање сваке друге године.

Прописано је да Влада подноси Народној скупштини годишњи извештај о спровођењу Стратегије и Програма који обухвата:

- 1) постигнуте резултате у односу на циљеве постављене Стратегијом, односно Програмом за годину у којој се подноси годишњи извештај о спровођењу Стратегије и Програма;
- 2) оцену ефеката постигнутих резултата и утицај на Програм у следећој години;
- 3) предлог мера за ефикасније спровођење Стратегије и Програма;
- 4) процену потребе за усклађивањем Програма и евентуалним усклађивањем Стратегије са реалним потребама.

Извештај из става 1 овог члана, доставља се Народној скупштини најкасније до 30. јуна текуће године за протеклу годину.

Законом о изменама и допунама Закона о енергетици⁶⁵ који је ступио на снагу 30. априла 2021. године промењен је члан 5 став 2 тако да сада гласи „Програм доноси Влада, за период од три године на предлог Министарства надлежног за послове енергетике“, а брисан је став 3 којим је било прописано да „Министарство прати остварење Програма и по потреби предлаже његово усклађивање са реалним потребама најмање сваке друге године“. Законом о изменама и допунама, такође, је промењен и члан 8, тако што је после става 2 додат став 3 којим је прописано да се на основу Извештаја предлаже ажурирање Стратегије и Програма у складу са реалним потребама.

Законом о планском систему Републике Србије прописано је да ако је предлагач документа јавне политике орган државне управе, тај орган извештава Владу, преко органа државне управе надлежног за координацију јавних политика, о резултатима спровођења тог документа, у случају:

⁶⁴ „Сл. гласник РС“, бр. 145/2014 и 95/2018 - др. закон

⁶⁵ „Сл. гласник РС“, бр. 40/2021



- стратегије, најкасније у року од 120 дана по истеку сваке треће календарске године од дана усвајања, као и финалним извештајем који се подноси најкасније шест месеци након истека примене тог документа;

- програма, најкасније у року од 120 дана по истеку сваке календарске године од дана усвајања, као и финалним извештајем који се подноси најкасније шест месеци након истека примене тог документа.

Упутили смо захтев Министарству рударства и енергетике за доставу годишњег извештаја о спровођењу Стратегије и Програма остваривања Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године за период од 2017. до 2023. године, за 2018, 2019 и 2020. годину.

Министарство рударства и енергетике доставило је Извештај о спровођењу Стратегије и Програма за 2017 и 2018. годину, уз напомену да исти није достављен Влади и Народној скупштини (радна верзија). Према наводима представника Министарства израда извештаја за 2019. и 2020. годину је планирана кроз реализацију пројекта „Даље јачање капацитета енергетског планирања“ чија је реализација у току и завршава се до августа 2022. године.

У току ревизије утврдили смо да Министарство рударства и енергетике у периоду 2018-2020. године није сачинило извештаје о реализацији Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године и Програма остваривања Стратегије, а што је уређено Законом о енергетици и Законом о планском систему Републике Србије.



V Мере предузете у току ревизије

ЈКП Топлана Лозница је доставило Уговор број 314/21 од 10. јуна 2021. године закључен са Организацијом потрошача из Крагујевца која именује свог представника за члана Комисије за решавање рекламација потрошача. Првобитна Комисија је формирана 24. јануара 2018. године али у свом саставу није имала представника организације потрошача.

Министарство трговине, туризма и телекомуникација је у одговору од 14. јуна 2021. године навело да је електронским путем упутило допис носиоцима заштите потрошача (органима АП и јединицама локалне самоуправе) ради обавештења о законским обавезама прописаним у члану 129 Закона о заштити потрошача, као и обавезе достављања извештаја. Наводе да су ЈЛС сходно захтеву, достављале извештаје о предузетим активностима, као и образложење у случају да исте нису спровели. Достављена документација од стране МТГТ од 14. јула 2021. године обухвата:

- Захтев за достављање извештаја упућен органима АП и јединицама локалне самоуправе;
- Извештаје јединица локалне самоуправе (укупно 33 ЈЛС).

Према достављеном одговору Министарства рударства и енергетике од 30. јула 2021. године, извршена је попуна упражњеног радног места Руководиоца Групе за енергетску инспекцију - инспектор.

ЈКП Београдске електране је поднело 31. августа 2021. године захтев за одобравање цена топлотне енергије за сезону 2021/2022 Секретаријату за енергетику, Градске управе града Београда.

ЈКП Топлана-Лозница, Лозница је поднело 9. септембра 2021. године захтев за одобравање цена топлотне енергије за сезону 2021/2022 Градском већу Града Лознице, Одељењу за привреду.

Министарство рударства и енергетике је упутило допис број 312-01-045/2021-01 од 27. септембра 2021. године директорима топлана и свих јавних установа и јавних предузећа која се баве делатностима снабдевања топлотном енергијом у коме се наводи да је потребно да своје пословање ускладе са одредбама Закона о енергетици којима је прописана обавеза закључивања писаног уговора о снабдевању топлотном енергијом са крајњим купцима, да уколико немају прописан модел уговора о снабдевању топлотном енергијом, покрену процедуру прописивања и усвајања истог од стране надлежних служби града/општине и уведу обавезу потписивања уговора са крајњим купцима, а да о предузетим мерама и активностима обавесте ово министарство.

Министарство трговине, туризма и телекомуникација је 1. октобра 2021. године дало објашњење примене одредби члана 83 и 92 Закона о заштити потрошача и исто поставило на својој интернет страници на линку <https://zastitapotrosaca.gov.rs/za-trgovce>. За пружаоце услуга од општег економског интереса важно је да формирају саветодавна тела са циљем давања мишљења на све одлуке органа управљања којима се утиче на права и обавезе потрошача, као и



да се формирају комисије за решавање рекламација у чијем раду треба да учествују и представници удружења за заштиту потрошача. Ове комисије треба да одлучују о свим рекламацијама које трговац прима од потрошача.



VI Захтев за доставу одазивног извештаја

Субјекти ревизије су, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио несврсисходности у свом пословању или мере умањење ризика од појављивања одређене несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјекти ревизије су обавезни да у одазивном извештају искажу мере исправљања по основу откривених несврсисходности односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступи по датим препорукама осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно несврсисходности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице;
3. За налазе, односно несврсисходности трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

На основу члана 40. став 2. Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитост навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и ревизија одазивног



извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57. став 1. тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјекат ревизије у чијем су пословању откривене несврсисходности, не подносе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.



Прилог 1

Правни оквир подразумева законске и подзаконске акте којима је уређена област заштите потрошача и снабдевања топлотном енергијом:

1. Закон о заштити потрошача;
2. Закон о облигационим односима;
3. Закон о енергетици;
4. Закон о ефикасном коришћењу енергије;
5. Закон о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије;
6. Закон о комуналним делатностима;
7. Закон о министарствима;
8. Закон о метрологији;
9. Уредба о утврђивању Методологије за одређивање цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом;
10. Одлука о снабдевању топлотном енергијом у граду Београду;
11. Одлука о начину плаћања комуналних услуга на територији града Београда;
12. Правила о раду дистрибутивног система топлотне енергије;
13. Одлука о условима и начину производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом града Ниша;
14. Одлука о условима и начину снабдевања топлотном енергијом града Лознице.

Законом о заштити потрошача⁶⁶ уређују се права и обавезе потрошача, инструменти и начини заштите права потрошача, информисање и унапређење знања потрошача о њиховим правима и начинима заштите права, права и обавезе удружења и савеза чија је област деловања остваривање циљева заштите потрошача, вансудско решавање потрошачких спорова, права и обавезе државних органа у области заштите потрошача и друга питања од значаја за положај и заштиту потрошача.

Чланом 3 је прописано да се потрошач не може одрећи права утврђених овим законом; да су одредбе уговора које директно или индиректно ускраћују или ограничавају права потрошача ништаве; да се приликом тумачења и примене овог закона, мора узети у обзир положај потрошача као економски слабије стране, а посебно положај угроженог потрошача; да се на односе између потрошача и трговца који нису уређени одредбама овог закона, примењује закон којим се уређују облигациони односи; да се приликом дефинисања и примене мера и активности државних органа, у обзир морају узети и циљеви заштите потрошача.

Чланом 4 је прописано да се одредбе овог закона примењују на односе потрошача и трговаца, осим у случају постојања посебних одредби са истим циљем којима се уређују предметни односи који обезбеђују виши ниво заштите у складу са посебним прописима или законима.

Чланом 5 је прописано да дистрибуција и снабдевање топлотном енергијом спада у услуге од општег економског интереса.

⁶⁶ „Службени гласник РС“ бр. 62/2014, 6/2016 - др. закон и 44/2018 - др. закон



Чланом 56 је прописано да се евиденција о примљеним рекламацијама води у облику укоричене књиге или у електронском облику и садржи нарочито податке о подносиоцу и датуму пријема рекламације, податке о роби, кратком опису несаобразности и захтеву из рекламације, датуму издавања потврде о пријему рекламације, одлуци о одговору потрошачу, датуму достављања те одлуке, уговореном примереном року за решавање на који се сагласио потрошач, начину и датуму решавања рекламације, као и информације о продужавању рока за решавање рекламације. Истим чланом је прописана дужност продавца да без одлагања, а најкасније у року од осам дана од дана пријема рекламације, писаним или електронским путем одговори потрошачу на изјављену рекламацију. Одговор продавца на рекламацију потрошача мора да садржи одлуку да ли прихвата рекламацију, изјашњење о захтеву потрошача и конкретан предлог и рок за решавање рекламације. Рок не може да буде дужи од 15 дана од дана подношења рекламације.

Чланом 81 је прописано да ако услуга није саобразна уговореној, потрошач може да захтева од продавца да изврши саобразну услугу. Ако је извршење саобразне услуге немогуће или противправно или представља несразмерно оптерећење за продавца, потрошач може захтевати умањење цене или раскид уговора. Ако услуга није саобразна уговореној, на права потрошача и одговорност продавца сходно се примењују одредбе чл. 50.-56. овог закона.

Чланом 83 став 1 је прописано да потрошач има право на уредно и несметано снабдевање услугама од општег економског интереса одговарајућег квалитета по правичној цени.

Чланом 83 став 4 је прописано да је трговац који пружа услугу од општег економског интереса дужан да оснује саветодавно тело у које ће бити укључени представници евидентираних удружења односно савеза из члана 132 овог закона, као и да ће се одлуке доносити по добијању мишљења саветодавног тела, и то на транспарентан, објективан и недискриминишући начин.

Чланом 85 је прописано да Влада, на предлог министра надлежног за одговарајућу област, доноси програм заштите угрожених потрошача у појединим областима услуга од општег економског интереса.

Чланом 86 став 1 Закона о заштити потрошача прописано је да трговац може да обустави пружање услуге од општег економског интереса ако потрошач не измири своје текуће обавезе за пружене услуге у року од два месеца од дана доспелости обавезе.

Чланом 86 став 3 Закона о заштити потрошача је прописано да ако потрошач оспори постојање или висину обавезе за пружене услуге и настави да уплаћује рачуне за текуће обавезе, трговац не може да искључи потрошача са дистрибутивне мреже и обустави пружање услуге од општег економског интереса до окончања судског поступка, покренутог по захтеву трговца чији је предмет оспоравана обавеза.

Чланом 87 прописана је дужност трговца да пре закључења уговора о пружању услуга од општег економског интереса обавести потрошача о праву потрошача да услуге од општег економског интереса одређеног квалитета морају да буду пружене по приступачној цени, посебним понудама и погодностима, критеријумима за стицање статуса угроженог купца, износу тарифе, начину на који се могу добити подаци о важећим тарифама и ценама одржавања, праву и могућности потрошача да промени пружаоца услуге од општег економског интереса без додатне накнаде, начину остваривања права на повраћај уплаћеног износа ако пружена услуга не одговара уговореном квалитету, постојању могућности вансудског



решавања спорова, условима и поступцима за промену услова из уговора и праву на раскид уговора пре истека уговореног рока, доступности и врстама накнада за одржавање ако трговац нуди услугу одржавања. Такође, је прописано да пре закључивања уговора, потрошачу морају да буду стављени на располагање сви релевантни документи, укључујући и текст уговора, у писаном облику или на трајном носачу записа.

Чланом 89 је прописано да потрошач има право да раскине уговор о пружању услуга од општег економског интереса ако није сагласан са променом цене, односно тарифе и изменом општих услова уговора наведеним у обавештењу трговца, као и у погледу квалитета пружених услуга.

Чланом 91 Закона о заштити потрошача прописана је дужност трговца да рачуне за пружене услуге од општег економског интереса доставља без кашњења и у роковима који омогућавају да потрошач прати остварену потрошњу и задужење за обрачунски период од највише месец дана.

Чланом 92 став 2 прописано је да су трговци који пружају услуге од општег економског интереса дужни да образују комисије за решавање рекламација потрошача у чијем саставу морају да буду и представници евидентираних удружења и савеза из члана 132 овог закона.

Чланом 123 је прописано да се Стратегијом заштите потрошача утврђују дугорочни циљеви и активности неопходне ради целовитог остварења политике заштите потрошача и акциони план за реализацију.

Чланом 124 је прописано да је Национални савет за заштиту потрошача један од носилаца заштите потрошача.

Чланом 126 је прописано да Министарство трговине, туризма и телекомуникација обезбеђује примену прописа и врши координацију надзора над тржиштем у области заштите потрошача. Министарство припрема и подноси Влади на усвајање Стратегију и акциони план за реализацију Стратегије, прати и оцењује успешност спровођења Стратегије.

Чланом 127 је прописано да ради унапређења система заштите потрошача и сарадње носилаца заштите потрошача и других субјеката који се баве заштитом потрошача, Влада образује Национални савет. Национални савет поред осталог, извештава Владу о стању у области заштите потрошача и спровођењу акционог плана за реализацију Стратегије.

Чланом 128 је прописано да Национални савет чине представници Министарства и других државних органа и носилаца јавних овлашћења, евидентираних удружења и савеза, привредних и професионалних комора и других учесника на тржишту, као и независни стручњаци из области заштите потрошача.

Чланом 129 прописано је да органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе предузимају активности из своје надлежности у циљу унапређења заштите потрошача на својој територији.

Члановима 130, 131 и 134 прописани су услови за упис удружења и савеза у Евиденцију.

Чланом 133 Закона о заштити потрошача прописано је да упис удружења и савеза у Евиденцију врши Министарство а да министар ближе прописује услове и садржину пријаве.

Чланом 135 је прописано да удружења односно савези који су уписани у Евиденцију у складу са овим законом, имају право да конкуришу са програмом од јавног интереса за подстицајна средства Министарства.

Чланом 154 је прописано да надзор над спровођењем овог закона и прописа донетих на основу овог закона врши Министарство надлежно за послове заштите потрошача, а да



инспекцијски надзор врши министарство надлежно за послове трговине, преко тржишних инспектора.

Законом о облигационим односима⁶⁷ уређују се облигациони односи који настају из уговора, проузроковања штете, стицања без основа, пословодства без налога, једностране изјаве воље и других законом утврђених чињеница.

Чланом 14 прописано је да у заснивању облигационих односа стране не могу установљавати права и обавезе којима се за било кога ствара или искоришћава монополски положај на тржишту (начело забране стварања и искоришћавања монополског положаја).

Чланом 15 прописано је да у заснивању двостраних уговора стране полазе од начела једнаке вредности узајамних давања (начело једнаке вредности давања).

Чланом 124 је прописано да у двостраним уговорима кад једна страна не испуни своју обавезу, друга страна може раскинути уговор простом изјавом, ако раскид уговора не наступа по самом закону.

Члан 184 прописује да предузећа и друга правна лица која врше комуналну или другу сличну делатност од општег интереса одговарају за штету ако без оправданог разлога обуставе или нередовно врше своју услугу.

Чланом 358 став 1 је прописано да ако време трајања дуговинског односа није одређено, свака страна га може прекинути отказом. Отказ се може дати у свако доба осим у невреме.

Члан 378 установљава једногодишњи рок застарелости за потраживање накнаде за испоручену топлотну енергију кад је испорука односно услуга извршена за потребе домаћинства.

Законом о енергетици⁶⁸ уређују се циљеви енергетске политике и начин њеног остваривања, услови за поуздану, сигурну и квалитетну испоруку енергије и енергената и услови за сигурно снабдевање купаца, заштита купаца енергије и енергената, услови и начин обављања енергетских делатности, као и надзор над спровођењем овог закона. Овим законом уређују се производња, дистрибуција и снабдевање топлотном енергијом као енергетске делатности.

Чланом 2 став 1 тачка 32) је прописано да је крајњи купац топлотне енергије правно или физичко лице или предузетник који купује топлотну енергију за своје потребе, док је тачком 71) прописано да је снабдевање топлотном енергијом продаја топлотне енергије крајњим купцима по цени одређеној у складу са методологијом из члана 362 овог закона.

Чланом 5 Закона о енергетици је прописано да се Програмом утврђују услови, начин, динамика и мере за остваривање Стратегије. Програм доноси Влада, за период до шест година на предлог Министарства надлежног за послове енергетике. Министарство прати остварење Програма и по потреби предлаже његово усклађивање са реалним потребама најмање сваке друге године.

Чланом 8 став 1 прописано је да Влада подноси Народној скупштини годишњи извештај о спровођењу Стратегије и Програма најкасније до 30. јуна текуће године за протеклу годину.

Чланом 359 је прописано да је снабдевач топлотном енергијом дужан да прикупља податке о количини испоручене топлотне енергије крајњим купцима, друге потребне податке

⁶⁷ „Сл. лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, „Сл. лист СРЈ“, бр. 31/93, „Сл. лист СЦГ“, бр. 1/2003 - Уставна повеља и „Сл. гласник РС“, бр. 18/2020

⁶⁸ „Службени гласник РС“, бр. 145/2014 и 95/2018 – др. закон



за израду обрачуна испоручене топлотне енергије, достави рачун и наплати топлотну енергију крајњим купцима.

Чланом 360 став 1 Закона о енергетици прописано је да су снабдевач топлотном енергијом и крајњи купац дужни да закључе писани уговор о снабдевању топлотном енергијом.

Чланом 361 став 1 установљена је надлежност јединице локалне самоуправе да донесе пропис којим се, поред осталог, уређују права и обавезе крајњих купаца, посебно у случају престанка уговора, као и услови за подношење и решавање захтева за обуставу услуге.

Чланом 362 је прописано да се методологијом нарочито уређују: (1) елементи за обрачун и начин утврђивања максималне висине прихода за обављање делатности производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом; (2) елементи за обрачун и начин обрачуна цене приступа систему за дистрибуцију топлотне енергије; (3) категорије купаца топлотне енергије у зависности од намене коришћења простора; (4) процедура за подношење захтева за промену цена топлотне енергије и (5) друга питања у складу са законом.

Чланом 363 је прописано да енергетски субјект који обавља енергетску делатност снабдевања топлотном енергијом утврђује цену снабдевања крајњих купаца на основу методологије из члана 362 овог закона.

Чланом 367 је прописано да надзор над спровођењем одредаба овог закона и прописа донетих на основу овог закона врши Министарство надлежно за послове енергетике. Инспекцијски надзор врши Министарство преко електроенергетског инспектора, инспектора опреме под притиском и енергетског инспектора у оквиру делокруга утврђеног законом, као и да се аутономној покрајини поверава вршење инспекцијског надзора на територији аутономне покрајине.

Чланом 380 је прописано да енергетски инспектор, поред осталог, има право и дужност да проверава:

- да ли енергетски субјекти који обављају делатност производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом, ове делатности обављају у складу са прописима.

Чланом 429 је прописано да су снабдевач топлотном енергијом и крајњи купац дужни да закључе уговор о снабдевању топлотном енергијом из члана 360 став 1 овог закона у року од две године од дана ступања на снагу овог закона (30. децембар 2016. године је био рок).

Чланом 431 Закона о енергетици је прописано да ће послове енергетског инспектора обављати инспектор опреме под притиском и електроенергетски инспектор док се не обезбеде услови за рад енергетског инспектора, а најдуже годину дана од дана ступања на снагу овог закона.

Законом о ефикасном коришћењу енергије⁶⁹ уређују се услови и начин ефикасног коришћења енергије и енергената у сектору производње, преноса, дистрибуције и потрошње енергије, политика ефикасног коришћења енергије, означавање нивоа енергетске ефикасности производа који утичу на потрошњу енергије, минимални захтеви енергетске ефикасности у производњи, преносу и дистрибуцији електричне и топлотне енергије и испоруци природног гаса, финансирање, подстицајне и друге мере у овој области, као и друга питања од значаја за права и обавезе физичких и правних лица у вези са ефикасним коришћењем енергије.

Чланом 47 став 1 Закона о ефикасном коришћењу енергије је прописана дужност надлежног органа јединице локалне самоуправе да у тарифни систем за услуге даљинског грејања укључи, као један од елемената за обрачун цене услуге грејања и измерену, односно стварно предату количину топлотне енергије.

⁶⁹ „Службени гласник РС”, бр. 25/2013



Чланом 51 је прописана, поред осталог, обавеза дистрибутера топлотне енергије да примене тарифни систем из члана 47 став 1 овог закона, у року који пропише надлежни орган јединице локалне самоуправе, који не може бити дужи од 18 месеци од дана ступања на снагу овог закона. Закон је ступио на снагу 23. марта 2013. године.

Чланом 51 став 4 Закона о ефикасном коришћењу енергије је предвиђено да министар прописује услове из става 1 тачка 4) подтачка (1) овог члана, под којима би опремање грејне инсталације мерним уређајима било технички неизводљиво или у односу на дугорочно процењену уштеду енергије није економски исплативо као и врсту објеката на које се примењују обавезе из члана 43 и 44 овог закона.

Чланом 53 је прописана дужност јавних предузећа и других привредних друштава која врше дистрибуцију и снабдевање електричне и топлотне енергије да једном месечно уз или на рачуну за испоручену енергију информишу купца о: количини енергије коју је купац преузео током претходног месеца, просечној цени енергије за тог купца у том месецу, ценама по елементима за обрачун утрошене енергије, укупно преузетој количини енергије и месечној потрошњи енергије током 12 претходних месеци, односу преузетих количина енергије у претходном месецу и истом месецу претходне године.

Чланом 74 је прописано да надзор над спровођењем овог закона врши Министарство надлежно за послове енергетике.

Чланом 75 је прописано да инспекцијски надзор над спровођењем одредаба овог закона и прописа донетих на основу овог закона врши Министарство преко електроенергетског инспектора и инспектора опреме под притиском.

Чланом 92 став 2 је предвиђено да ће прописи за спровођење овог закона из члана 45 - 55, бити донети у року од 12 месеци од дана ступања на снагу овог закона, ако за доношење појединих прописа овим законом није прописан другачији рок.

Чланом 95 је прописана дужност надлежног органа јединице локалне самоуправе да усклади тарифни систем за услуге даљинског грејања из члана 47 став 1 овог закона у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона.

Законом о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије⁷⁰ у члану 52 прописана је дужност снабдевача топлотном енергијом да, у складу са методологијом за одређивање цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом, донетом у складу са законом којим се уређује област енергетике, утврђује цене снабдевања топлотном енергијом крајњих купаца. Снабдевач цене снабдевања крајњих купаца топлотне енергије утврђује уз сагласност надлежног органа јединице локалне самоуправе. Снабдевач је дужан да приликом утврђивања месечног обрачуна за испоручену топлотну енергију крајњем купцу, узима у обзир измерену предату топлотну енергију згради, која се расподељује на основу регистроване потрошње на уређајима за мерење предате топлотне енергије делу зграде или делитељима топлоте на сваком грејном телу или на основу површине дела зграде. Расподела трошкова утврђује се прописом јединице локалне самоуправе којим се ближе уређује начин расподеле трошкова са заједничког мерног места у топлотно предајној станици донетог у складу са законом којим се уређује област енергетике.

⁷⁰ „Службени гласник РС”, бр. 40/2021



Чланом 53 прописана је дужност снабдевача који снабдевају крајње купце топлотном енергијом да једном месечно уз или на рачуну за испоручену енергију крајњем купцу пруже информације о: укупној количини енергије која је испоручена крајњем купцу у обрачунском периоду и месечним потрошњама енергије током 12 претходних месеци; односу испоручене количине енергије у обрачунском периоду и у календарски истом обрачунском периоду претходне године; просечној цени енергије за тог купца у том обрачунском периоду, ценама по елементима за обрачун утрошене енергије, односу количине енергије која је крајњем купцу испоручена и просечне количине енергије која се испоручује крајњим купцима исте категорије; могућности улагања правног лека на обрачун; контакту и електронској адреси на којој крајњи купац или организација за заштиту потрошача може да добије информације о доступним мерама за повећање енергетске ефикасности и списку мера које може да предузме у циљу уштеде енергије; као и о другим подацима који могу бити од значаја за ефикасно коришћење енергије (нпр. индикатор специфичне потрошње енергије).

Законом о комуналним делатностима⁷¹ одређују се комуналне делатности и уређују општи услови и начин њиховог обављања.

Чланом 2 је прописано да су комуналне делатности у смислу овог закона делатности пружања комуналних услуга од значаја за остварење животних потреба физичких и правних лица код којих је јединица локалне самоуправе дужна да створи услове за обезбеђење одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета, као и надзор над њиховим вршењем.

Производња, дистрибуција и снабдевање топлотном енергијом је у складу са чланом 2 став 4 закона комунална делатност од општег економског интереса у смислу прописа о заштити потрошача.

Чланом 4 је прописано да јединица локалне самоуправе у складу са Законом о комуналним делатностима уређује услове обављања комуналне делатности, права и обавезе корисника комуналних услуга, обим и квалитет комуналних услуга и начин вршења надзора над обављањем комуналних делатности.

Чланом 13 став 1 је прописано да скупштина јединице локалне самоуправе одлукама прописује начин обављања комуналне делатности, као и општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника услуга на својој територији. Ставом 2 је прописано да се одлуком о обављању комуналне делатности јединице локалне самоуправе обавезно одређује и начин континуираног изјашњавања (најмање једном годишње) корисника комуналних услуга о квалитету пружања комуналних услуга од стране вршилаца комуналних делатности.

Чланом 13 став 5 је прописано да се одлука скупштине јединице локалне самоуправе, која прописује општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника комуналних услуга непосредно примењује на све уговорне односе вршилаца комуналне делатности са корисницима комуналних услуга као општи услови пословања.

Чланом 13 став 6 је прописано да уколико одлуком скупштине јединице локалне самоуправе о обављању комуналне делатности није предвиђено закључење појединачних уговора између вршиоца и корисника комуналних услуга, сматра се да је уговорни однос о пружању комуналне услуге настао започињањем коришћења комуналне услуге, односно почетком пружања комуналне услуге у складу са прописима којима се ближе уређује обављање те комуналне делатности.

⁷¹ „Службени гласник РС“ бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018



Чланом 32 је прописано да надзор над извршавањем одредаба овог закона и републичких прописа донетих на основу овог закона врши Министарство надлежно за комуналне делатности, преко републичких комуналних инспектора, у оквиру делокруга утврђеног законом.

Инспекцијски надзор над спровођењем одредаба овог закона и републичких прописа донетих на основу овог закона, као и прописа јединице локалне самоуправе донетих на основу овог закона врши јединица локалне самоуправе, преко општинских, односно градских комуналних инспектора.

Надзор над радом вршилаца комуналне делатности врши јединица локалне самоуправе.

Законом о министарствима⁷² образују се министарства и посебне организације и утврђује њихов делокруг.

Чланом 8 прописано је да Министарство рударства и енергетике обавља послове државне управе који се између осталог односе на: енергетику; енергетску политику и планирање развоја енергетике у области производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом; инспекцијски надзор у области енергетике, као и друге послове одређене законом.

Чланом 9 прописано је да Министарство трговине, туризма и телекомуникација обавља послове државне управе који се односе на: функционисање тржишта; стратегију и политику развоја трговине; унутрашњу трговину; промет робе и услуга; праћење укупних трговинских токова и предлагање одговарајућих мера; заштиту потрошача; инспекцијски надзор у области трговине, као и друге послове одређене законом.

Законом о метрологији⁷³ уређује се организација послова метрологије, законске мерне јединице и еталони Републике Србије, стављање на тржиште, односно испоручивање на тржиште, као и употреба мерила, оцењивање усаглашености мерила са прописаним захтевима, претходно упаковани производи, важење иностраних знакова и докумената, надзор, као и друга питања од значаја за метрологију.

Чланом 26 прописано је да су власници, односно корисници мерила дужни да одржавају мерила у техничком стању које обезбеђује тачност мерења и подносе на оверавање мерила у складу са овим законом и прописима донетим на основу овог закона.

Уредбом о утврђивању Методологије за одређивање цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом⁷⁴ утврђује се Методологија за одређивање цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом.

Методологијом се одређују: елементи за обрачун и начин утврђивања максималне висине прихода енергетског субјекта који обавља делатност производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом; елементи за обрачун и начин обрачуна цене приступа систему за дистрибуцију топлотне енергије; критеријуми и правила за расподелу прихода енергетског субјекта; категорије крајњих купаца топлотне енергије, у зависности од намене коришћења простора; тарифни елементи, тарифе и начин њиховог израчунавања за обрачун топлотне енергије коју енергетски субјект испоручује крајњим купцима топлотне енергије;

⁷² „Службени гласник РС”, бр. 128/2020

⁷³ „Сл. гласник РС”, бр. 15/2016

⁷⁴ „Сл. гласник РС” бр. 63/2015



услови и поступак за подношење захтева за промену цене топлотне енергије надлежном органу јединице локалне самоуправе.

Максимална висина прихода енергетског субјекта обрачунава се на основу оправданих трошкова пословања у обављању делатности производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом.

Подела крајњих купаца према намени коришћења простора, врши се у следеће тарифне групе: 1) Тарифна група - „стамбени простор“; 2) Тарифна група - „пословни простор“.

Тарифни елементи су: 1) Испоручена количина топлотне енергије - „ЕНЕРГИЈА“; 2) Површина грејаног простора или инсталисана снага грејаног простора - „ПОВРШИНА“ или „ИНСТАЛИСАНА СНАГА“; 3) Очитавање и расподела испоручене топлотне енергије - „ОЧИТАВАЊЕ“.

Тарифни елемент „ЕНЕРГИЈА“ се утврђује непосредно на основу очитавања са мерача у топлотној подстанци и исказује се у kWh, а вредност се заокружује на два децимална места.

Изузетно тамо где не постоје техничке могућности за наплату према потрошњи, наплата се врши према јединици површине или инсталисане снаге грејаног простора тако што се износ тарифе "ЕНЕРГИЈА" израчунава као производ цене за јединицу количине испоручене топлотне енергије и специфичне годишње потрошње топлотне енергије чија се вредност утврђује одлуком надлежног органа, а на предлог енергетског субјекта. Максимална вредност специфичне годишње потрошње не може бити виша од 140 kWh/m².

Енергетски субјект дужан је да до 1. септембра текуће године поднесе надлежном органу писани захтев за одобравање цена топлотне енергије за наступајућу грејну сезону, која почиње 15. октобра текуће године и завршава се 15. априла наредне године.

У току грејне сезоне, енергетски субјект има право да предложи надлежном органу промене цена топлотне енергије за крајње купце. Тај предлог мора да буде образложен и да садржи све податке који су потребни да надлежни орган процени основаност предлога. Предлог за промену цене топлотне енергије због пораста варијабилног дела цене може да буде поднет у случају када се укупна цена енергента повећа за више од 3%, а обавезно уколико се смањи за више од 5%.

Предлог за промену цене топлотне енергије због пораста фиксног дела цена може да буде поднет у случају када се индекс потрошачких цена у месецима након датума последњег одобрења цене за топлотну енергију повећа за више од 5% на основу податка Републичког завода за статистику.

Одлуком о снабдевању топлотном енергијом у граду Београду⁷⁵ прописују се услови и начин обављања делатности производње и дистрибуције топлотне енергије, управљања дистрибутивним системом за топлотну енергију и снабдевања топлотном енергијом тарифних купаца на територији града Београда и друга питања у вези са снабдевањем топлотном енергијом у граду Београду.

Чланом 2 прописано је да је тарифни купац топлотне енергије правно или физичко лице чији је објекат прикључен на топловодну мрежу и који на основу закљученог уговора купује енергију за сопствене потребе по прописаном тарифном систему.

Чланом 30 прописано је да пре прикључења кућних грејних инсталација на систем даљинског грејања, а по доношењу коначног решења о одобрењу за прикључење кућних грејних инсталација, комунално предузеће и тарифни купац топлотне енергије закључују уговор о продаји топлотне енергије.

⁷⁵ „Сл.лист града Београда“, бр. 43/2007, 2/2011, 29/2014, 19/2017, 36/2019, 101/2019 и 65/2020



Уговор о продаји топлотне енергије закључује се у писаној форми и садржи, поред елемената утврђених законом који уређује облигационе односе и следеће елементе: време прикључења, права и обавезе у погледу количине топлотне енергије која се испоручује, динамике и квалитета испоруке, трајање уговора и услове продужења уговора, права и обавезе у случају престанка уговора, обавезе комуналног предузећа према тарифним купцима у случају неиспуњења обавеза у погледу квалитета и континуитета испоруке, посебне обавезе тарифних купаца у случају неиспуњења, односно неуредног испуњења обавеза плаћања, услове и начин преузимања и коришћења енергије, права и обавезе у случају привремене обуставе испоруке топлотне енергије, начина мерења, обрачуна и услова плаћања преузете топлотне енергије, начин информисања о промени тарифа, цена и других услова испоруке и коришћења топлотне енергије, као и друге елементе.

Чланом 47 прописано је да је комунално предузеће обавезно да мери испоручену количину топлотне енергије за грејање стамбених просторија тарифних купаца.

Чланом 48 прописано је да се мерење укупно испоручене топлотне енергије врши мерним уређајима уграђеним у предајну станицу, да мерне уређаје из овог члана обезбеђује комунално предузеће код прикључења објекта тарифних купаца и да је дужно да их као своја средства угради, одржава и стара се о њиховој исправности.

Чланом 49 прописано је да за регистровање сопствене, појединачне потрошње топлотне енергије тарифни купац уграђује на кућним грејним инсталацијама термостатске вентиле и уређаје за регистровање сопствене, појединачне потрошње, а да техничке услове за уградњу уређаја из овог члана издаје комунално предузеће.

Чланом 52 прописано је да се читање мерних уређаја из члана 48 и 49 ове одлуке врши месечно у току грејне сезоне, као и приликом промене цене топлотне енергије према распореду који одређује комунално предузеће, да се распоред доставља тарифним купцима топлотне енергије најкасније седам дана пре читања и да тарифни купци имају право да присуствују читању мерних уређаја.

Чланом 72 прописано је искључење кућних грејних инсталација тарифног купца из система даљинског грејања на његов захтев или у случајевима из члана 69 ове одлуке, уз обавезу тарифног купца да накнади све потребне трошкове искључења из система даљинског грејања.

Чланом 89 став 1 прописано је да се комунално предузеће обавезује да уведе систем мерења испоручене топлотне енергије и угради мерне уређаје у објекте тарифних купаца најкасније у року од три године од дана ступања на снагу ове одлуке.

Одлуком о начину плаћања комуналних услуга на територији града Београда⁷⁶ прописан је начин наплате топлотне енергије.

Чланом 10 прописано је да се накнада за испоручену топлотну енергију за загревање просторија у објектима у којима није уграђено мерило количине топлотне енергије, обрачунава и плаћа по прописаној цени за један метар квадратни загреване површине стана, док се накнада за испоручену топлотну енергију за заједничке просторије у стамбеним зградама које се загревају распоређује на кориснике пропорционално површинама станова.

Чланом 11 прописано је да се у објектима са уграђеним мерилима количине топлотне енергије у предајној станици, трошкови испоручене топлотне енергије (за инсталисану снагу и

⁷⁶ „Сл. лист града Београда“, бр. 24/2003, 11/2005, 2/2011, 34/2014, 19/2017 и 85/2019



потрошену енергију) за загревање просторија расподељују на кориснике по метру квадратном загреване површине стана.

Чланом 12 прописано је да ако су у станове уграђени делитељи трошкова топлоте, расподела трошкова топлотне енергије врши се према збиру стања очитаном на делитељима трошкова топлоте за сваки стан, а висина тог дела накнаде за стан утврђује се према разлици стања на делитељима трошкова уграђеним на свако грејно тело у стану, између два узастопна очитавања. Корисник топлотне енергије са уграђеним мерилима количине топлотне енергије у стану, плаћа овај део накнаде за топлотну енергију према стању очитаном на мерилима, а трошкове за загревање заједничких просторија сразмерно површини стана.

Чланом 16 прописано је да спорне износе накнаде комуналних услуга, односно аконтација, корисници су дужни да рекламирају најкасније у року од осам дана од дана уручивања уплатнице од предузећа које врши обједињену наплату комуналних услуга.

Правила о раду дистрибутивног система топлотне енергије⁷⁷ садрже:

Поглавље 1. Технички услови за прикључење корисника на систем,

Поглавље 2. Технички услови за повезивање са произвођачем топлотне енергије,

Поглавље 3. Технички и други услови за безбедан погон дистрибутивног система и за обезбеђење поузданог континуалног снабдевања тарифних купаца топлотном енергијом,

Поглавље 4. Поступци у кризним ситуацијама, када постоји претња сигурности снабдевања топлотном енергијом,

Поглавље 5. Функционални захтеви и класе тачности мерних уређаја и

Поглавље 6. Начин мерења топлотне енергије.

Одлуком о условима и начину производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом⁷⁸ прописани су: услови и начин обезбеђивања континуитета у испоруци и снабдевању топлотном енергијом купаца на подручју Града Ниша, права и обавезе произвођача, дистрибутера, снабдевача и купаца топлотне енергије, надлежност за издавање лиценце, надлежност за давање сагласности на цене топлотне енергије, услови и начин одржавања унутрашње грејне инсталације, права и обавезе крајњих купаца топлотне енергије, посебно у случају престанка уговора, као и услове за подношење и решавање захтева крајњег купца за обуставу испоруке топлотне енергије и одређују други услови којима се обезбеђује редовно и сигурно снабдевање купаца топлотном енергијом, у складу са законом.

Чланом 36 прописано је да снабдевач топлотном енергијом и крајњи купац топлотне енергије закључују у писаној форми Уговор о снабдевању топлотном енергијом.

Чланом 38 прописано је да крајњи купац и снабдевач топлотном енергијом имају право раскида уговора о снабдевању топлотном енергијом. 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 објеката и прописима који су донети на основу њега. Уколико раскид уговора захтева крајњи купац као власник породичне куће или сви власници породичне куће или сви власници посебних делова објекта купаца топлотне енергије, уговор се раскида под условом да су извршени радови на физичком

⁷⁷ „Сл. лист града Београда“, бр.54/2014

⁷⁸ „Сл.гласник града Ниша“, бр.39/2017



одвајању унутрашње грејне инсталације објекта купца топлотне енергије од дистрибутивног система даљинског грејања. У случају раскида уговора од стране крајњег купца трошкове сноси крајњи купац.

Чланом 46 прописано је да се мерење укупно испоручене количине топлотне енергије на месту предаје топлотне енергије, врши мерачем утрошка топлотне енергије уграђеним у топлотну подстаницу.

Чланом 50 прописано је да је основ за обрачун и плаћање варијабилног дела рачуна вредност испоручене количине топлотне енергије очитана на мерачу утрошка топлотне енергије.

Чланом 52 прописано је да приговор на обрачун испоручене топлотне енергије, односно услуге, купац подноси енергетском субјекту у писаној форми, најкасније до истека рока доспелости плаћања предметног рачуна. Приговор на испостављени обрачун не одлаже његово плаћање.

Чланом 64 прописано је да крајњи купац може поднети захтев за обуставу испоруке топлотне енергије енергетском субјекту на прописаном обрасцу, у периоду од 3. маја до 1. јула за обуставе које се односе на наредну грејну сезону.

Чланом 67 прописано је да купац коме је извршена обустава испоруке топлотне енергије, на основу члана 64 ове одлуке, има обавезу плаћања рачуна за даљинско грејање до датума обуставе у пуном износу, а након извршене обуставе испоруке топлотне енергије купац има обавезу плаћања одређеног процента фиксног дела цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом, као и припадајућег дела заједничке потрошње топлотне енергије у варијабилном делу рачуна. Купац коме је извршена обустава испоруке топлотне енергије, има обавезу плаћања трошкова одржавања унутрашње грејне инсталације и подстанице објекта, у складу са уговором о одржавању и након извршене обуставе испоруке топлотне енергије. Процент фиксног дела цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом одређује се на основу учешћа оправданих трошкова који настају услед одржавања функционалности система даљинског грејања у периоду обуставе испоруке топлотне енергије купцу. Начин одређивања процента фиксног дела цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом дефинише се посебним правилником који на предлог Градске управе града Ниша - секретаријата надлежног за послове енергетике доноси Градско веће Града Ниша и који се објављује у „Службеном листу Града Ниша“. Енергетски субјект на основу правилника из претходног става одређује висину цене коју плаћа купац за време обуставе испоруке топлотне енергије на коју сагласност даје Градско веће.

Одлуком о условима и начину снабдевања топлотном енергијом⁷⁹ прописани су: услови и начин сигурног и квалитетног снабдевања топлотном енергијом која се користи за грејање стамбеног и пословног простора, услови и начин пружања енергетских услуга као и међусобни односи између енергетских субјеката и купца топлотне енергије. Овом одлуком се такође одређује поступак доношења и надлежност за доношење појединачних аката као што су: тарифни системи за одређивање цена топлотне енергије и енергетских услуга, цене топлотне енергије и енергетских услуга, правила о раду дистрибутивног система као и планови развоја система даљинског грејања.

Чланом 14 прописано је да је купац одговоран за одржавање своје унутрашње топлотне инсталације и опреме у технички и функционално исправном стању. Купац може по сопственој вољи са енергетским субјектом или са другим лицем склопити посебан уговор о одржавању своје унутрашње топлотне опреме.

⁷⁹ „Сл.лист Града Лознице“, бр.2/2013, 12/2015, 4/2019 и 4/2020



Чланом 33 прописано је да се уговор о продаји топлотне енергије између енергетског субјекта и купца склапа у писменој форми. Уколико уговор о продаји топлотне енергије није склопљен у писменој форми, сматра се, да је уговорни однос између енергетског субјекта и купца настао са даном почетка испоруке топлотне енергије. У овом случају су енергетски субјект и стварни корисник топлотне енергије недвосмислено одговорни за настале обавезе снабдевања топлотном енергијом у складу са одредбама ове одлуке. Енергетски субјект није дужан испоручивати топлотну енергију, уколико купац одбије склапање писаног уговора о продаји топлотне енергије.

Чланом 35 је прописано да се између енергетског субјекта и купца закључује уговор. Купац може писмено отказати уговор о продаји топлотне енергије са отказним роком до 90 дана, али не у току грејне сезоне. Енергетски субјект уважава раскид са првим следећим обрачунским периодом. Ако на једном предајном месту топлоту преузима више купаца, отказ важи само, уз писмену сагласност свих купаца са тог мерног места, уколико постоје техничке могућности за појединачно искључење купца са заједничког места преузимања топлотне енергије.

Чланом 48 прописано је да се испоручена количина топлотне енергије мери непосредно, посредно или одређује, ако је мерни уређај покварен, са обрачуном за упоредни обрачунски период. Под упоредним периодом се подразумева количина испоручене топлотне енергије измерена на мерном уређају у време кад је био исправан при истој спољној температури. Уколико не постоје подаци о упоредном обрачунском периоду (потрошња и спољна температура) обрачун ће се вршити према m^2 .

Чланом 60 прописано је да рекламације на испостављени рачун или обрачун за испоручену топлотну енергију односно услуге, које је обављао енергетски субјект на основу ове Одлуке, односно по уговору са купцем, прихвата енергетски субјект само у писаној форми, у року од осам дана од дана пријема рачуна или обрачуна. Енергетски субјект дужан је у року од 30 дана од дана пријема рекламације одговорити купцу. Приговор на испостављени рачун или обрачун или уговор не одлаже плаћање рачуна односно обрачуна за неспорни део.

Чланом 63 прописано је да се комплетан објекат може искључити (укључити) трајно или привремено са система даљинског грејања у било ком тренутку на основу писаног захтева.

Чланом 64 је прописано да појединачно искључење стамбених и пословних јединица (у оквиру заједничког објекта) у току грејне сезоне (од 1. октобра текуће године до 3. маја наредне године) није дозвољено. Захтев за привремено искључење се може доставити енергетском субјекту у периоду од 5. маја до 15. септембра текуће године и односиће се на целу наредну грејну сезону.

Чланом 87 прописано је да власнику стамбене или пословне јединице у оквиру заједничког објекта који је искључен на дистрибутивном орману енергетски субјект ће испостављати рачун у висини од 30% цене по m^2 стамбеног простора, 12 месеци, на име фиксних трошкова док ће власнику стамбене и пословне јединице у оквиру заједничког објекта који нема дистрибутивни орман на ходнику зарачунавати 50% од цене m^2 стамбеног простора у време грејне сезоне на име коришћења топлотне енергије са заједничких инсталација које пролазе кроз стамбену или пословну јединицу и фиксних трошкова а 30% од цене m^2 стамбеног простора ван грејне сезоне на име фиксних трошкова.



Прилог 2

Према подацима из Националног регистра потрошачких приговора који води надлежно Министарство трговине, туризма и телекомуникација око 2/3 укупног броја приговора се односи на робу, а 1/3 на услуге. Када се узме у обзир структура приговора који се односе на робу, видимо да наведени трговци припадају приватном сектору који није у надлежности ДРИ, те стога поменути приговори неће бити обухваћени овом ревизијом.

На услуге од општег економског интереса односи се око 17% укупног броја поднетих приговора у периоду 2018-2020. године. Треба имати у виду да приговори на услуге од општег економског интереса имају далеко највећи удео у укупној структури потрошачких приговора који се односе на услуге - око 75%, као и да поменути пружаоци услуга углавном имају монополски положај на тржишту (осим пружалаца у области електронских комуникација, снабдевања електричном енергијом и гасом).

Иако потрошач према Закону о заштити потрошача има право да раскине уговор о пружању услуга од општег економског интереса и да промени пружаоца услуга, ако није сагласан са променом цене, односно тарифе и изменом општих услова уговора наведеним у обавештењу трговца, као и у погледу квалитета пружених услуга, проблем представља монополски положај комуналних предузећа, тако да у пракси не постоји могућност алтернативног избора пружаоца услуга, а ова чињеница иде на штету потрошача који су за те услуге животно везани, јер имају континуирану потребу за истима.

Имајући у виду наведено, фокус ревизије су управо комуналне услуге (водоснабдевање, топлотна енергија, одржавање чистоће) које чине један део услуга од општег интереса, са циљем да пружаоци ових услуга за које не постоји конкуренција на тржишту, своје активности ускладе са одредбама Закона о заштити потрошача, које треба да се примењују на све односе потрошача и трговца, осим ако су другим законом прописана правила која обезбеђују виши ниво заштите.

У предстудији су послати упитници носиоцима политике заштите потрошача, пружаоцима услуга (водоснабдевање, топлотна енергија, струја, гас, телекомуникације и поштанске услуге) као и релуаторним – контролним телима у овој области (РАТЕЛ, АЕРС) и на основу добијених података и уочених проблема сужен је обим ревизије на област снабдевања топлотном енергијом.

У току ревизије, у циљу прибављања свеобухватних информација које се односе на заштиту потрошача у области снабдевања топлотном енергијом, поред пет субјеката ревизије, послали смо захтеве за доставу података и документације следећим изворима информација: Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (републичка комунална инспекција), појединим јединицама локалне самоуправе (Београд, Ниш, Лозница), свим топланама на територији РС (укупно 63), предузећима за обједињену наплату и комуналној инспекцији града Београда, Ниша и Лознице и Секретаријату за енергетику града Београда.

Такође, користили смо јавно доступне податке пословног удружења „Топлане Србије“, као и податке Националне организације потрошача Србије које нам је доставило Министарство рударства и енергетике.



У циљу прикупљања информација из области снабдевања топлотном енергијом на нивоу РС, поред топлана које су субјекти ревизије, послат је упитник, на адресе још 60 топлана које се баве снабдевањем топлотном енергијом крајњих купаца из категорије стамбени простор. Упитник упућен топланама је, између осталих, садржао питања која се односе на:

- усаглашеност секторских прописа у области снабдевања топлотном енергијом, као и подзаконских аката донетих на основу наведених прописа са одредбама Закона о заштити потрошача,
- број крајњих корисника из категорије стамбени простор у периоду 2018-2020. године, по годинама,
- број (процент) крајњих купаца из категорије стамбени простор који имају закључене уговоре са Предузећем,
- начин наплате топлотне енергије крајњим купцима из категорије стамбени простор (према потрошњи или према јединици површине (m²) / инсталисане снаге),
- ценовнике у периоду 2018-2020. године,
- испуњење прописане обавезе подношења надлежном органу писаног захтева за одобравање цене топлотне енергије за наступајућу грејну сезону у периоду 2018-2020. године, по годинама, односно у току грејне сезоне због повећања / смањења цене енергената,
- поседовање лиценце за производњу, дистрибуцију и снабдевање топлотном енергијом,
- испуњење прописане обавезе оснивања саветодавног тела и комисије за решавање рекламација у које су укључени представници евидентираних удружења, односно савеза, као и
- спровођење поступка изјашњавања корисника о квалитету пружања комуналних услуга.

Анализом података добијених на основу одговора на упитнике упућене свим топланама које се баве испоруком топлотне енергије купцима из категорије стамбени простор на територији Републике Србије, утврдили смо да од укупно 63 топлане:

- 20 топлана (32%) сматра да су секторски прописи у области снабдевања топлотном енергијом, као и подзаконски акти донети на основу наведених прописа, усаглашени са одредбама Закона о заштити потрошача, док 43 топлана (68%) сматра да нису у потпуности усаглашени секторски прописи у области снабдевања топлотном енергијом, као и подзаконски акти донети на основу наведених прописа са одредбама Закона о заштити потрошача.

У писаним одговорима које су доставиле, топлане које сматрају да прописи нису у потпуности усаглашени, као питања која је нарочито потребно усагласити наводе следеће:

- могућност раскида уговора, услови и процедуре које крајњи купац мора да испуни у циљу искључења, као и обавезе након искључења
- околност да искључење једног корисника пада на терет осталих који се нису искључили
- обавеза закључења уговора
- истицање јединичне цене потрошене топлотне енергије
- мерење потрошње путем индивидуалних мерила
- термилошка неусаглашеност (крајњи купац и снабдевач наспрам трговац и потрошач)
- усаглашавање појмова у законима
- проблем надлежности (нпр. надлежност за доношење цене услуга)



- пример неразумљивих рачуна са великим бројем ставки у циљу поштовања Закона о заштити потрошача
- правна регулатива за примену система обрачуна и наплату топлотне енергије по утрошку.

У наставку, под бројем корисника услуга подразумева се број крајњих купаца из категорије стамбени простор (физичка лица).

Анализом података добијених на основу одговора на упитнике упућене свим топланама које се баве снабдевањем топлотном енергијом крајњих купаца из категорије стамбени простор на територији Републике Србије, утврдили смо да је укупан број корисника услуга из категорије стамбени простор у 2020. години износио 648.126 корисника.

Топлана са највећим бројем корисника у 2020. години је Јавно комунално предузеће Београдске електране, које са 319.581 корисника представља око 49,3 % укупног броја корисника. На наредној слици је приказано учешће пет највећих топлана у РС по броју корисника услуга из категорије стамбени простор у 2020. години.

Слика 8: Учешће пет највећих топлана по броју корисника



Такође, анализом података добијених на основу одговора на упитнике упућене свим топланама које се баве снабдевањем топлотном енергијом крајњих купаца из категорије стамбени простор на територији Републике Србије, утврдили смо да од 63 топлане:

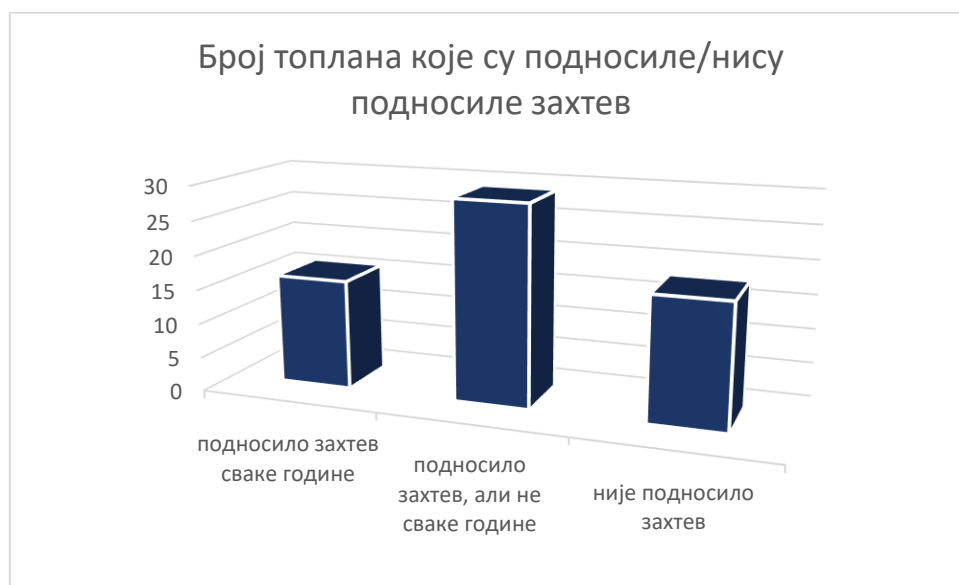
- 2/3 топлана на територији Републике Србије је закључило уговоре са мање од 50% крајњих купаца из категорије стамбени простор;
- код 51 топлане (81%) надлежни орган ЈЛС у тарифни систем за услуге даљинског грејања је укључио као један од елемената за обрачун цене услуге грејања и измерену, односно стварно предату количину топлотне енергије, док код 12 топлана (19%) надлежни орган ЈЛС у тарифни систем за услуге даљинског грејања није укључио као један од елемената за обрачун цене услуге грејања и измерену, односно стварно предату количину топлотне енергије;
- код већине топлана су створени услови за наплату према испорученој количини топлотне енергије, односно по утрошку тј. покривеност мерачима топлотне енергије у



подстаници износи преко 90% у односу на укупан број корисника из категорије стамбени простор;

- 1/3 топлана врши наплату према потрошњи, док 2/3 топлана врши наплату у највећој мери према загреваној површини;
- 18 топлана (29%) у периоду 2018-2020. године није ниједанпут подносило надлежном органу захтев за одобравање цене топлотне енергије за наступајућу грејну сезону у периоду 2018-2020. године и у току грејне сезоне уколико се укупна цена енергента смањивала за више од 5%, 16 топлана (25%) је подносило захтев сваке године, док је 29 топлана (46%) подносило захтев, али не сваке године у наведеном периоду;

Слика 9: Број топлана које су подносиле/нису подносиле захтев за одобравање цене топлотне енергије



- Више од половине топлана није основало саветодавно тело у које су укључени представници евидентираних удружења, односно савеза;
- Једна четвртина топлана није основала Комисију за решавање рекламација потрошача у коју су укључени представници евидентираних удружења, односно савеза.



Слика 10: Број топлана које су основале саветодавно тело и број топлана које су основале комисију за решавање рекламација



- 49 топлана (78%) у периоду 2018-2020. године није спроводило поступак изјашњавања корисника о квалитету пружања комуналних услуга, док је 14 топлана (22%) спроводило наведени поступак.

Слика 11: Број топлана које су спроводиле/нису спроводиле поступак изјашњавања корисника о квалитету пружања комуналних услуга



Јединице локалне самоуправе су према члану 361 Закона о енергетици, поред осталог, надлежне за издавање и одузимање лиценце за производњу, дистрибуцију и снабдевање топлотном енергијом, вођење регистра издатих лиценци и евиденције произвођача топлотне енергије снаге од 0,1 MW до 1 MW.

Чланом 15 Одлуке о снабдевању топлотном енергијом у граду Београду⁸⁰ прописано је да комунално предузеће, односно други енергетски субјект може да отпочне са обављањем енергетске делатности на територији града Београда на основу лиценце коју издаје организациона јединица Градске управе надлежна за послове енергетике. Лиценца се издаје за обављање следећих делатности: производње топлотне енергије у топланама снаге преко 1 MW; дистрибуције топлотне енергије; управљања дистрибутивним системом за топлотну енергију;

⁸⁰„Сл. лист града Београда“, бр. 43/2007, 2/2011, 29/2014 и 19/2017



снабдевање топлотном енергијом. ЈКП Београдске електране не поседују лиценцу за производњу, дистрибуцију и снабдевање топлотном енергијом.

Чланом 6 Одлуке о условима и начину снабдевања топлотном енергијом⁸¹ прописано је да енергетски субјект може отпочети са обављањем енергетске делатности на основу лиценце коју издаје Агенција за енергетику, а у складу са Законом о енергетици. Одлуком о изменама и допунама Одлуке о условима и начину снабдевања топлотном енергијом⁸² која је ступила на снагу 3. марта 2020. године, прописано је да Комисија за енергетику града Лознице издаје лиценцу за обављање енергетске делатности производња, дистрибуција и снабдевање топлотном енергијом. ЈКП Топлана-Лозница, Лозница не поседује лиценцу за производњу, дистрибуцију и снабдевање топлотном енергијом.

Чланом 7 став 1 Одлуке о условима и начину производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом⁸³ прописано је да енергетски субјект може отпочети са обављањем енергетске делатности на основу лиценце коју издаје Градска управа града Ниша - секретаријат надлежан за послове енергетике. ЈКП Градска топлана Ниш не поседује лиценцу за производњу, дистрибуцију и снабдевање топлотном енергијом, јер према достављеном образложењу одговорног лица субјект нема потпуну имовинско - правну и пројектно - техничку документацију за све топлотне изворе.

Анализом података добијених на основу одговора на упитнике упућене свим топланама које се баве снабдевањем топлотном енергијом крајњих купаца из категорије стамбени простор на територији Републике Србије, утврђено је да од укупно 63 топлане више од половине пружалаца услуга који се баве снабдевањем топлотном енергијом крајњих купаца из категорије стамбени простор на територији Републике Србије не поседује лиценцу за обављање делатности. Ниједан од три субјекта ревизије не поседује лиценцу за обављање делатности производња, дистрибуција и снабдевање топлотном енергијом.

⁸¹ „Службени лист града Лознице“, бр.2/2013, 12/2015 и 4/2019

⁸² „Службени лист града Лознице“, бр.4/2020

⁸³ „Сл. Лист града Ниша“, бр. 39/2017