

УДК 366.5:621.39(4) ; 342.738:004.378.5(4)

др Дијана МАРКОВИЋ-БАЈАЛОВИЋ
ванредни професор Правног факултета Источно Сарајево

ЗАШТИТА ПРАВА КОРИСНИКА УСЛУГА ЕЛЕКТРОНСКИХ КОМУНИКАЦИЈА

Резиме

Значај различитих видова електронских комуникација за свакодневни живот грађана и несметано функционисање привреде не треба посебно образлажити. Када је конкуренција на тржишту телекомуникационих услуга недовољна, као што је то случај у Србији, питање заштите права корисника услуга електронских комуникација добија на значају. У чланку се анализирају обавезе оператера и права корисника услуга електронских комуникација у европском законодавству и пореде са решењима недавно усвојеног Закона о електронским комуникацијама. Анализирана су такође решења Закона о заштити потрошача са аспекта његове применљивости на сектор електронских комуникационих услуга. Аутор закључује да упркос ширини законских овлашћења секторској регулатора и надлежних инспекцијских органа и могућности алтернативног начина решавања спорова између оператера и корисника и стројости прописаних санкција, новим законодавством ипак није обезбеђена ефикасна заштитна права корисника услуга електронских комуникација.

Кључне речи: електронске комуникације, заштитна права корисника, заштитна потрошача.

Доступност услуга електронских комуникација, међу којима су најважније услуге телефона, телефакса, приступа Интернету, електронске поште, преноса телевизијских и радио програма и др., данас се

сматрају неодојивим делом просечног животног стандарда грађана. Предуслов доступности тих услуга је изградња одговарајуће комуникационе инфраструктуре, неопходне за пружање услуга електронских комуникација. У већини европских држава изградња и одржавање телекомуникационе инфраструктуре током 20. века били су поверени монополском оператеру, најчешће предузећу у државном власништву. Процес либерализације услуга електронских комуникација, који је Европу захватио на крају 20. и почетком 21. века, допринео је отварању овог сектора за конкуренцију. Процес још увек није окончан. Тржишта већине услуга електронских комуникација се одликују недовољном конкуренцијом, што има за последицу високе цене, лош квалитет и недовољну разноврсност услуга. То је разлог зашто законодавац и органи задужени за надзор над радом телекомуникационих оператера морају да се постарају за бољу заштиту права крајњих корисника услуга, односно потрошача.

У Закону о електронским комуникацијама¹ као један од основних његових циљева наведено је „обезбеђивање високог нивоа заштите интереса потрошача у односу са операторима, нарочито обезбеђивањем доступности јасних и потпуних информација о ценама, условима приступа и коришћења (укључујући и ограничења), квалитету јавних комуникационих мрежа и услуга, као и ефикасним поступањем по пријужбама на рад оператора“.² Успешно остваривање наведеног циља условљено је детаљним уређивањем права крајњих корисника, поступка заштите тих права и санкција за оператере који у пружању услуга не поштују законом загарантована права корисника.

І Европско законодавство

Права корисника услуга електронских комуникација и начин њихове заштите на европском нивоу уређени су Директивом о универзалној услузи.³

Универзална услуга је минимални скуп услуга који се свака држава обавезује да обезбеди свим својим грађанима по приступачним ценама. Директивом о универзалној услузи утврђен је минимални скуп услуга који се гарантује европским грађанима:

1 *Сл. гласник РС*, бр. 45/2010.

2 Члан 3 тач. 9) Закона о електронским комуникацијама.

3 Директива 2002/22 о универзалној услузи и правима корисника у вези са електронским комуникационим мрежама и услугама (Directive 2002/22 of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services, 2002, *O.J. L* 108).

- 1) приступ фиксној телефонској мрежи – право корисника на приључење на јавну фиксну телефонску мрежу и приступ јавно доступним телефонским услугама. Квалитет конекције треба да буде такав да омогућава обављање локалних, националних и међународних разговора, пренос факс порука и пренос података у обиму који омогућаје функционални приступ Интернету;⁴
- 2) право на један примерак свеобухватног телефонског именика, у штампаној или електронској форми и телефонска услуга давања података о бројевима претплатника;⁵
- 3) обезбеђење јавних телефонских говорница тако да задовоље потребе крајњих корисника по броју, географској распрострањености, квалитету услуга и доступности хендикепираним корисницима, уз могућност бесплатног позивања бројева за хитне случајеве;⁶
- 4) доступност јавних телефонских услуга, укључујући и услуге приступа хитним службама и услуге телефонског именика, хендикепираним особама.⁷

Обухват универзалне услуге се наведеним не исцрпљује. Државе чланице ЕУ су слободне да својим националним законодавством прошире скуп услуга електронских комуникација које обезбеђују својим грађанима, а Европска комисија је обавезна да сваке три године врши ревизију обухвата универзалне услуге, како би предложила њену измену или редефинисање, водећи при том рачуна о оствареном друштвеном, економском и технолошком развоју.⁸

Заштита интереса крајњих корисника остварује се се на два начина: посредно, контролом рада оператера који имају обавезу обезбеђења универзалне услуге⁹ и контролом оператера са значајном тржишном снагом,¹⁰ и непосредно, прописивањем минималног сета права крајњих корисника, који се мора обезбедити националним законодавством.

4 Члан 4 Закона о електронским комуникацијама.

5 Члан 5 Закона о електронским комуникацијама.

6 Члан 6 Закона о електронским комуникацијама.

7 Члан 7 Закона о електронским комуникацијама.

8 Члан 15 Закона о електронским комуникацијама.

9 Државе чланице су дужне да изаберу оператере који ће имати обавезу обезбеђења универзалне услуге у складу са чланом 8 Директиве о универзалној услузи. То ће по правилу бити оператер (или оператери) чија инфраструктурна мрежа покрива највећи део државне територије.

10 Појам оператера са значајном тржишном снагом је дефинисан чланом 14 став 2 Оквирне директиве – Directive 2002/21 of the European Parliament and of the Council

1. Контрола рада оператера

Оператери који пружају универзалну услугу имају обавезу да корисницима омогуће контролу трошкова услуге фиксног телефона, тако што ће им испостављати рачун са детаљном спецификацијом чији садржину утврђује национално регулаторно тело, омогућити бесплатну проверу и контролу рачуна за пружену телефонску услугу и услуга са њом повезаних и адвекатан надзор над њиховим коришћењем.¹¹ У случају неплаћања рачуна оператери могу применити само мере које су пропорционалне, унапред познате кориснику (јавно објављене) и недискриминаторне. Корисник се мора унапред упозорити да ће уследити прекид услуге или искључење са мреже. Прекид услуге се мора односити искључиво на услугу која није плаћена, ако је то технички изводљиво.¹² Национална регулаторна тела¹³ су дужна да контролишу рад оператера са обавезом пружања универзалне услуге, прописивањем тарифа и контролом квалитета пружених услуга.

У односу на оператере са значајном тржишном снагом, национална регулаторна тела такође имају овлашћење да контролишу висину цену услуга, прописивањем максималног нивоа цена, прописивањем тарифа или прописивањем да цене морају бити трошковно оријентисане или да одговарају ценама на упоредивим тржиштима.¹⁴

of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications and services (Framework Directive), 2002, O.J. L 108. То је оператер који сам или заједно са другим оператерима ужива позицију која се може изједначити са доминацијом, односно положај економске снаге која му даје моћ да се понаша у значајној мери независно у односу на конкуренте, купце и крајње потрошаче. Дефиниција оператера са значајном тржишном снагом одговара дефиницији доминантног тржишног положаја у праву конкуренције ЕУ и обухвата како индивидуалну, тако и колективну доминацију. За дефиницију доминантног положаја у праву ЕУ в. R. O'Donoghue, A. J. Padilla, *The Law and Economics of Article 82 EC*, Оксфорд и Портленд, 2006, стр. 107–173.

- 11 Примера ради, мора имати право да контролише одлазеће позиве са свог броја, односно право да онемогући позивање одређених бројева или групе бројева. Та услуга мора бити бесплатна.
- 12 Члан 20 и Анекс I део А Директиве о универзалној услузи.
- 13 Свака држава чланица ЕУ има обавезу да формира национално регулаторно тело ради обављања задатака утврђених Оквирном и пратећим директивама у области електронских комуникација. Национална регулаторна тела морају бити правно и функционално независна од свих организација које обезбеђују електронске комуникационе мреже, опрему или услуге. Национална регулаторна тела, између осталог, имају задатак да промовишу интерес грађана, гарантовањем високог нивоа заштите потрошача у њиховим односима са даваоцима услуга. Види члан 8–12 Оквирне директиве.
- 14 За методе регулисања цена на либерализованим тржиштима в. M. E. Beesley, S. C. Littlechild, *Privatization, Regulation and Deregulation*, Лондон, 1997. и D. Geradin, M. Kerf, *Controlling Market Power in Telecommunications*, Оксфорд, 2003, стр. 34–48.

2. Права крајњих корисника

Директивом о универзалној услузи прописана је обавезна садржина уговора који оператери закључују са корисницима услуга електронских комуникација. Уколико се уговор закључује са крајњим корисником, мора минимално да садрже следеће податке и одредбе: назив и адресу даваоца услуге; врсту и ниво квалитета услуге, укључујући и време потребно за прикључење на мрежу; врсту услуга одржавања које се пружају; податке о ценама и тарифама и начин прибављања ажурираних информација о ценама и тарифама; рок трајања уговора; могућност обнове или раскида уговора; право на накнаду штете или повраћај цене уколико уговорени услови квалитета услуге нису испуњени; начин отпочињања поступка вансудског решања спорова.¹⁵ Наведена обавеза односи се на све оператере који закључују уговоре са крајњим корисницима, а не само на оператере са обавезом пружања универзалне услуге.

Претплатници морају имати право да раскину уговор у случају измене уговорених услова, без било какве санкције (уговорне казне или сл.). Оператер је дужан да их обавести најмање месец дана раније о намеравањим изменама уговорених услова.

Информације о општим условима, ценама и тарифама уговора о коришћењу јавно доступних телефонских услуга, као и о квалитету услуге морају бити доступне крајњим корисницима. Национална регулаторна тела имају обавезу да омогуће крајњим корисницима поређење између цена, осталих уговорних услова и квалитета услуга различитих оператора, објављивањем публикација у којима се наведене информације презентују на приступачан начин.

Међу осталим правима која се Директивом о универзалној услузи гарантују крајњим корисницима, најзначајнија су право претплатника на пренос броја у случају промене оператора и право потрошача да своје спорове са операторима решавају вансудским путем, у транспарентном, једноставном и јефтиним поступку.

Право преношења броја у случају промене оператора (оператерски портабилитет) доприноси заштити положаја крајњих корисника, јер им даје могућност да се лакше одлуче за промену оператора у случају да нису задовољни ценом или квалитетом услуге коју пружа. Оператерски портабилитет условљен је висином накнаде која се наплаћује за услугу преношења броја, временом потребним за реализацију услуге преношења, роком трајања уговора између оператора и корисника и другим ограничењима (нпр. бирањем великог броја цифара као префикса броју крајњег корисника који је променио оператора). Реформом за-

15 Члан 20 Директиве о универзалној услузи.

конодавства ЕУ у области електронских комуникација, извршеном 2009. године,¹⁶ као један од основних циљева означено је омогућавање лакше промене оператера. Услуга промене оператера треба да се реализује у року који не може бити дужи од једног дана, а цена за услугу мора бити трошковно оријентисана и не сме демотивисати корисника да промени број. Максималан рок трајања уговора између оператера и корисника не може бити дужи од 24 месеца, а оператери имају обавезу да омогуће закључење уговора са роком трајања од једне године. Услови раскида уговора не смеју бити такви да обесхрабрују кориснике да промене оператере.

Реформом из 2009. наглашена је и важност бољег информисања претплатника, као услова побољшања њиховог положаја у односима са оператерима. Оператери сада имају обавезу да информишу претплатнике о свим услугама и бројевима чије се коришћење, односно позивање посебно тарифира, о свакој промени услова приступа или коришћења одређене услуге, о свакој промени начину приступа хитним службама; о свим процедурама које се примењују за мерење саобраћаја, како би се избегло преоптерећење мреже и како ти поступци могу да утичу на квалитет услуге; о праву да изаберу хоће ли њихови лични подаци бити унети у телефонски именик; о услугама намењеним инвалидним лицима.

II Обавезе оператера према Закону о електронским комуникацијама

Закон о електронским комуникацијама генерално је усаглашен са европским директивама у области електронских комуникацијама, гарантујући крајњим корисницима минимум права који је предвиђен европским законодавством.

Обухват универзалне услуге одређен је у складу са Директивом о универзалној услузи (члан 55 Закона). Законом су као основне услуге универзалног сервиса одређене: услуга приступа јавној комуникационој мрежи и јавно доступним телефонским услугама на фиксној локацији, укључујући и услугу преноса података која обезбеђује функционалан приступ Интернету; приступ услугама обавештења и јавним телефонским именицима; коришћење јавних телефонских говорница; бесплатно упућивање позива службама за хитне интервенције; посебне мере које особама са инвалидитетом и социјално угроженим корисници-

16 Реформа је извршена изменама регулаторног пакета из 2002. године, усвајањем Директиве за бољу регулативу (Directive 2002/140, 2009, O.J. L. 337) и Директиве о правима грађана (Directive 2009/136, 2009, O.J. L 337).

ма осигуравају једнаке могућности за приступ јавно доступним телефонским услугама, укључујући упућивање позива службама за хитне интервенције, услугама обавештења и јавним телефонским именицима.

Сагласно одредбама Оквирне директиве уређен је поступак одређивања оператера са значајном тржишном снагом (члан 62 Закона) и прописане су обавезе које му се могу наметати. Оператера са значајном тржишном снагом одређује Агенција, решењем којим му може одредити најмање једну од мера набројаних у члану 63 Закона. Оператеру са значајном тржишном снагом се може одредити обавеза објављивања одређених података, примера ради: техничких спецификација, карактеристика мреже, услова понуде и коришћења, рокова важења понуде и цена услуге интерконеције (међуповезивања)¹⁷ и приступа на мрежу,¹⁸ као и одређених рачуноводствених података. Друго, оператеру са значајном тржишном снагом се може одредити обавеза недискриминаторног поступања, односно обавеза да свим оператерима омогућује приступ на мрежу и интерконецију под једнаким условима у упоредивим околностима (члан 65 Закона). Оператер са значајном тржишном снагом у таквом случају не сме да другим оператерима пружа услуге приступа или интерконеције лошијег квалитета или под лошијим условима него што то чини за сопствене потребе, односно за потребе својих повезаних лица или партнера. Треће, оператеру са значајном тржишном снагом се може одредити обавеза одвојеног рачуноводственог праћења појединих пословних активности у вези са услугама интерконеције и приступа, како би се спречило дискриминаторно поступање или унакрсна субсидизација.¹⁹ Четврто, оператеру са значајном тржишном снагом се

17 Међуповезивање, односно интерконеција је повезивање мреже једног оператера са мрежом другог оператера. Међуповезивање је неопходно како би корисници мреже једног оператера могли да комуницирају са мрежом другог оператера. За појам и садржину уговора о међуповезивању види М. Марковић, *Уговор о међуповезивању јавних телекомуникационих мрежа*, Београд, 2008.

18 Приступ мрежи је право једног оператера да користи инфраструктурне капацитете (нпр. кабловску инфраструктуру и пратећа постројења) другог оператера ради пружања услуга електронских комуникација. Ово право је неопходно како би се омогућило успостављање конкуренције у услужним секторима у којима је коришћење инфраструктурне мреже неопходан услов пружања услуга електронских комуникација, а дуплирање инфраструктурних капацитета није исплативо (постоји природан монопол).

19 Унакрсна субсидизација је метод преливања профита остварених од једне активности за покриће трошкова других активности. Оператер са значајном тржишном снагом може користити овај метод да би елиминисао своје конкуренте у одређеном услужном сектору, наплаћивањем ниских цена крајњим корисницима у одређеном периоду и покривањем тиме изазваних губитака профитом оствареним од других активности. Конкурентски оператери, који по правилу нису диверсификовани, не могу да прате цене оператера са значајном тржишном снагом и морају да напусте тржиште. Пример за описано у европској пракси је случај *Deutsche Telekom* (пресу-

може прописати обавеза да омогући приступ својој мрежи другим оператерима, у циљу успостављања конкуренције у одређеном услужном сектору, уколико је то технички и економски оправдано (члан 67 Закона). С њом у вези је и обавеза издавња у закуп линја (члан 69 Закона), којом се такође омогућује успостављање конкуренције у погледу услуга за које је неопходно коришћење линија у власништву оператера са значајном тржишном снагом. Истовремено са обавезама омогућавања приступа и интерконеције оператеру са значајном тржишном снагом се може прописати обавеза контроле цена и трошковног рачуноводства (члан 68 Закона). У таквом случају Републичка агенција за електронске комуникације (у даљем тексту: Агенција), може прописати методологију за утврђивање цена, како би се утврдило да ли цене које оператер наплаћује за услуге интерконеције и приступа одговарају трошковима, наложити прилагођавање цена и обавезу примене трошковног рачуноводства, а све у циљу спречавања пракси усмерених на елиминисање конкуренције.

Са становишта непосредне заштите интереса крајњих корисника, важна је одредба Закона у складу са којом се оператеру са значајном тржишном снагом може одредити обавеза омогућавања избора оператера, бирањем одређеног префикса (позивног броја) приликом сваког појединачног позива (члан 70 Закона). На тај начин се кориснику омогућује да приступа мрежама других оператера посредством оператера на чију мрежу је прикључен. Друго, Агенција може предузети мере контроле малопродајних цена, што може укључивати одређивање максималног нивоа цена или тарифе, забрану дискриминаторних цена и забрану везивања појединих услуга.

У погледу осталих права корисника, треба истаћи обавезу оператера јавно доступних теклефонских услуга да претплатницима омогуће пренос броја (члан 79 Закона). Оператери су дужни да обезбеде да у поступку преноса броја прекид услуге не траје дуже од једног дана и да се уздрже од поступака којима се онемогућава или отежава пренос броја. Остали услови услуге преноса броја нису прописани Законом, већ је њихово прописивање, као и одређивање висине накнаде за пренос броја стављено у надлежност Агенције.

Законом је прописана форма и садржина уговора који оператери закључују са корисницима (члан 105). Уговор се закључује у писменој форми и обавезно мора да садржи: спецификацију услуге коју пружа оператер, укључујући и минимални ниво квалитета услуге, услуге одржавања и подршке; одредбе о поступању са подацима о личности,

да Суда правде С-280/08 од 14.10.2010), за кога је Европска комисија установила да је наплаћивао високе цене услуге конекције на мрежу својим конкурентима, чиме је повећавао њихове трошкове, а истовремено наплаћивао ниске цене за исту услугу крајњим корисницима.

оствареном саобраћају (нпр. позивима који су упућени или примљени) и локацији, ради заштите личних права корисника; податке о ценама и тарифама, као и начинима на који се могу добити актуелне информације о примењеним тарифама; рок важења уговора, као и услове под којима се уговор продужава, односно раскида; накнаде и услове враћања средстава за случај непридржавања уговореног квалитета услуга;²⁰ начин за подношење и решавање приговора; мере које оператер може применити ради одржавања безбедности и интегритета својих мрежа и услуга, као и ради контроле недозвољених садржаја.

Битан недостатак наведене законске одредбе је што не прописује максималан рок трајања уговора, који у складу са европском регулативом не може бити дужи од 24 месеца,²¹ како би се претплатницима омогућила лакша промена оператера и тиме већа конкуренција између оператера.

Оператери су дужни да потрошаче јасно и недвосмислено обавесте о условима закључења уговора и да услове уговора и ценовник учине јавно доступним. Такође, оператери су дужни да извештавају Агенцију о условима уговора и ценама, као и свим њиховим изменама.

У случају измене услова уговора, оператер је дужан да месец дана унапред обавести претплатника о тој чињеници, као и да има право да раскине уговор пре истека рока на који је закључен. Претплатник има право на раскид уговора ако се његовим изменама битно мењају услови уговора на начин који није у корист претплатника. Наведено би значило да корисник има право једностраног раскида уговора пре истека времена на који је закључен у случају сваке значајније промене цене.²²

III Правна средства за заштиту права корисника

Поступак остваривања права корисника услуга електронских комуникација уређен је чланом 113 Закона. Претплатник који оспорава износ рачуна за пружену услугу или квалитет услуге има право

20 Законодавац користи израз „средства“, али се претпоставља да се мисли на новчане износе који је корисник платио по основу пружене услуге. Упореди члан 113 Закона о електронским комуникацијама.

21 Види Саопштење за штампу Европске комисије поводом измена регулаторног пакета за телекомуникације извршених 2009. године: „New Telecoms Rules enter into force“, IP/09/166, 18.12.2009.

22 Наведено право корисника произлази и из члана 89 Закона о заштити потрошача (Сл. гласник РС, бр. 73/2010), којим се потрошач овлашћује да једнострано раскине уговор о пружању услуга од општег економског интереса ако није сагласан са променом цене односно тарифе и изменом општих услова уговора наведеним у обавештењу трговца. Услуге електронских комуникација јесу услуге од општег економског интереса, сагласно члану 5 тач. 28) Закона о заштити потрошача.

да оператеру поднесе приговор у писаном облику у року од 30 дана од дана доспећа рачуна за услугу, односно од дана пружања услуге. Он има право и да тражи накнаду штете коју је претрпео због тога што му је пружена услуга мањег квалитета од уговореног. Претплатник је дужан да плати неспоран део износа рачуна, а ако оспорава цео рачун, дужан је да плати просечно месечно задужење за последња три месеца који су претходили периоду на који се приговор односи. Оператер је дужан да у року од 15 дана достави претплатнику приговор у писаном облику, којим ће прихватити захтев претплатника, односно одбити захтев, наводећи чињенице и доказе на основу којих је утврђен износ задужења за пружене услуге, односно утврђен квалитет пружених услуга.

Претплатник коме је одбијен приговор може се обратити Агенцији ради посредовања у вансудском решавању спора у року од 15 дана од дана достављања одговора оператера, односно 15 дана од истека рока у којем је оператер био дужан да се изјасни о приговору. Иако законодавац говори о посредовању у вансудском решавању спорова, у питању је управни поступак, који се покреће на захтев корисника, у складу са чланом 22 став 1 Закона. У складу са чланом 8 став 1 тач. 2) Закона Агенција одлучује о правима и обавезама оператера и корисника, решењем које доноси директор Агенције. Решење је коначно у управном поступку у смислу члана 22 став 4 Закона, што значи да је оператер дужан да поступи по решењу Агенције којим се удовољава захтеву претплатника, независно од његовог права да покрене управни спор, јер тужба не одлаже извршење решења, како је то изричито прописано чланом 22 став 5 Закона.

Друга могућност је да претплатник покрене парнични поступак пред надлежним судом. Надлежан је суд на чијој територији има седиште оператер против кога се подноси тужба. То ће бити суд на чијој територији се налази седиште оператера,²³ односно суд на чијем подручју се налази пословна јединица оператера, ако спор произлази из правног односа те јединице.²⁴ Стварно надлежан ће бити основни суд ако вредност спора не прелази износ од 500.000 динара, односно виши суд уколико вредност спора прелази означени износ.²⁵ Стварно надлежан ће бити привредни суд ако је корисник домаће или страно привредно друштво, предузеће, задруга, предузетник или њихова асоцијација или било које друго правно лице, јер је испуњен услов да је спор настао у обављању делатности оператера, као привредног субјекта, у смислу члан 25 став 1 тач. 1) Закона о уређењу судова.

23 Члан 41 став 2 Закона о парничном поступку (Сл. гласник РС, бр. 125/2004).

24 Члан 53 Закона о парничном поступку.

25 Члан 23 став 1 тач. 7) Закона о уређењу судова (Сл. гласник РС, бр. 116/2008), у вези са чланом 394 став 2 Закона о парничном поступку.

Трећа могућност је покретање поступка вансудског решавања спора пред „другим телом“, како је то прописано у члану 113 став 6 Закона. Законом о потрошачима,²⁶ у члану 61, предвиђено је да се за повреду права потрошача, односно проузроковану штету мале вредности могу образовати арбитражна тела за решавање спорова у оквиру локалне самоуправе или коморе за решавање спорова потрошача. Чланом 134 истог закона предвиђено је, такође, да стране у потрошачком спору могу споразумно да повере решавање потрошачког спора једном или већем броју посредника у решавању спорова (медијатора) којег изаберу са списка посредника, у складу са законом којим се уређује посредовање, односно арбитру којег изаберу у складу са законом којим се уређује арбитража. Потрошачки спор је сваки спор који произлази из уговорног односа потрошача и трговца, чија вредност не прелази износ од 1.000.000 динара, те се и спорови настали из уговорног односа оператера и претплатника физичког лица могу сматрати потрошачким спором.²⁷

Поставља се питање да ли се наведена правна средства могу користити кумулативно, односно да ли претплатник може истовремено поднети захтев Агенцији или другом телу за решавање спорова, и истовремено покренути грађанску парницу. Сматрамо да би могао, јер све док покренути поступци нису правоснажно окончани, нема повреду начела *ne bis in idem*. Штавише, препоручљиво је покренути оба поступка истовремено, како се не би пропустили законски рокови, који су преклузивни. У даљем току поступка, суд би био везан решењем Агенције, уколико би решење Агенције постало правоснажно пре него што суд донесе одлуку. И обрнуто, Агенција би као управни орган била везана правоснажном одлуком суда, уколико би се поступак пред судом правоснажно окончао пре него што Агенција донесе решење.²⁸ Исто тако, покретање поступка вансудског решавања спора не искључује могућност вођења парничног поступка, јер је то изричито прописано чланом 135 Закона о заштити потрошача.

Претплатнику који поднесе приговор и уредно изврши обавезу плаћања на горе описани начин, оператер не сме да обустави пружање услуге пријема позива, позивања служби за хитне интервенције, као

26 Сл. гласник РС, бр. 73/2010.

27 Види члан 132 ст. 1 и 3 Закона о заштити потрошача. Потрошачем се у смислу члана 5 став 1 тач. 1) сматра физичко лице које на тржишту прибавља робу или услуге у сврхе које нису намењене његовој пословној или комерцијалној делатности. Трговац је, у смислу тач. 2 истог члана, правно или физичко лице које наступа на тржишту у склопу своје пословне делатности или у друге комерцијалне сврхе.

28 За дејство пресуде у управном поступку и дејство управног акта у парници види Б. Познић, *Грађанско процесно право*, Београд, 1976, стр. 93-94.

ни да искључи терминалну опрему корисника са своје мреже, до истека рока за покретање вансудског или судског поступка, ако претплатник пропусти да покрене тај поступак у прописаном року, односно до окончања вансудског или судског поступка, ако је претплатник покренуо одговарајући поступак.²⁹ Наведеним законским решењем се корисници услуга електронских комуникација стављају у крајње неповољну позицију, јер оператер има право да ограничи или сасвим ускрати услуге које пружа, иако је корисник платио неспоран износ рачуна или износ просечног задужења за претходна три месеца. Овим решењем сузена су и права претплатника који се могу подвести по појам потрошача у смислу Закона о заштити потрошача. У складу са одредбом члана 86 став 1 тог закона, трговац може искључити потрошача са дистрибутивне мреже, односно може ускратити пружање услуге од општег економског интереса, ако не измирује своје обавезе за пружене услуге непрекидно у року од два месеца од дана доспећа првог неплаћеног рачуна и то тек пошто у писменој форми упозори на обавезу испуњења уговорне обавезе и остави потрошачу додатни рок од 30 дана за плаћање неизмиренних обавеза. У складу са одредбом става 2 истог члана, ако потрошач оспори постојање или висину обавезе и настави да уплаћује рачуне за пружене услуге, трговац не може да искључи потрошача са дистрибутивне мреже и ускрати пружање услуге од општег економског интереса до окончања судског поступка чији је предмет оспоравана обавеза. Обзиром да је Закон о електронским комуникацијама *lex specialis* у односу на Закон о заштити потрошача, одредба члана 86 Закона о заштити потрошача се не може применити на односе између оператера и крајњих корисника – потрошача.

Упркос очигледној намери законодавца да корисницима услуга електронских комуникација омогући ефикасно решавање спорова са оператерима, укључујући и могућност вансудског решавања спора, краткоћа прописаних рокова за остваривање права корисника (30 дана за подношење приговора оператеру и даљих 15 дана за покретање поступка пред Агенцијом, судом или другим надлежним органом) у пракси ће имати за последицу да ће велики број претплатника вероватно бити преклудирани од вршења својих права.

IV Инспекцијски надзор и прекршајне санкције

Законом о електронским комуникацијама предвиђен је и поступак инспекцијског надзора (чл. 132–135), који врши инспекција у оквиру министарства надлежног за електронске комуникације. Инспектор

29 Члан 113 став 7 Закона о електронским комуникацијама.

је дужан да узме у обзир пријаве Агенције, грађана, предузећа и других организација, као и да обавести подносиоца пријаве о резултатима поступка.³⁰ Инспектор је овлашћен да проверава поступање оператера по свим обавезама које су утврђене Законом о електронским комуникацијама и прописима донетим на основу њега,³¹ па тако и поступање оператера у његовим односима са крајњим корисницима.³² Ако у поступку инспекцијског надзора утврди недостатке, неправилности и пропусте у примени Закона и прописа донетих на основу њега, инспектор доноси решење којим налаже отклањање уочених неправилности и утврђује рок за њихово отклањање.³³ Против решења инспектора допуштена је жалба која не одлаже извршење решења. Ако оператер не поступи по решењу или када онемогући вршење надзора, инспектор може изрећи меру привремене забране обављања делатности, затварањем просторија у којима се обавља делатност или на други одговарајући начин.³⁴ Готово истоветна решења предвиђена су и Законом о заштити потрошача.

Крупан пропуст законодавца је што није предвидео овлашћења за инспекторе да изричу прекршајне казне оператерима у првом степену, иако је Законом о прекршајима дата могућност органима управе да у првом степену воде прекршајни поступак.³⁵ Могућност изрицања мандатних казни оператерима учинила би знатно ефикаснијом заштиту права корисника. Тешко је замисливо да ће инспектор поступајући по пријави корисника који се жали на висину рачуна или квалитет пружене услуге посегнути за мером привремене забране обављања делатности, јер је та мера несразмерно тежа у односу на радњу оператера која му се ставља на терет.

Прописане прекршајне санкције су новчане казне и крећу се у распону од 100.000–2.000.000 динара за правно лице, односно 25.000–150.000 за одговорно лице у правном лицу и предузетника, за прекршаје прописане Законом о електронским комуникацијама³⁶ и од 300.000–2.000.000 динара за правно лице, односно 50.000–500.000 динара за од-

30 Члан 133 став 2 Закона о електронским комуникацијама.

31 Члан 134 став 1 тач. 1) Закона о електронским комуникацијама.

32 Наведено овлашћење произлази и из Закона о потрошачима, којим се инспекцијски надзор над спровођењем одредама тог закона поверава надлежним министарствима, односно инспекторима надлежним за вршење надзора у одговарајућој области (члан 147 став 2).

33 Члан 135 став 1 тач. 1) Закона о електронским комуникацијама.

34 Члан 135 став 1 тач. 3) Закона о електронским комуникацијама.

35 Члан 91 став 1 Закона о прекршајима (*Сл. гласник РС*, бр. 101/2005, 116/2008 и 111/2009).

36 Чл. 138–140 Закона о електронским комуникацијама.

говорно лице у правном лицу и 50.000–500.000 динара за предузетника за прекршаје прописане Законом о заштити потрошача.³⁷ Законом о потрошачима предвиђена је и могућност изрицања правном лицу заштитне мере привремене забране обављања одређене делатности у трајању од шест месеци до годину дана, као и заштитна мера јавног објављивања решења. Предузетнику се може изрећи одговарајућа мера у трајању од шест месеци до годину дана, док се одговорном лицу у правном лицу може изрећи заштитна мере привремене забране да врши одређене послове у трајању од три месеца до једне године.³⁸

V Закључак

Упркос оштрини запрећених санкција предвиђених Законом о електронским комуникацијама и Законом о заштити потрошача чини се да корисници услуга електронских комуникација нису адекватно заштићени.

Најпре, економска надмоћ пружалаца услуга електронских комуникација, непознавање законских права корисника и мала појединачна вредност спорова у пракси има за последицу да се корисници ретко користе правним средствима која им стоје на располагању. Није реално очекивати да ће претплатник покренути парнични поступак ради остваривања потраживања у износу од неколико хиљада динара и да му при том буде ускраћена услуга која му је неопходна (нпр. услуга фиксног телефона), ако не пристане да плати рачун који му је испостављен. Такође је нереално очекивати да ће оператери добровољно пристати на решавање спора путем алтернативних механизма за решавање спорова.

Једину ефикасну заштиту могу пружити инспекција министарства надлежног за електронске комуникације и регулаторни орган – Агенција за електронске комуникације, који располажу широким овлашћењима у поступку контроле рада оператора. Када се зна да инспекција у оквиру надлежног министарства још није формирана, а Агенција има широк спектар законских надлежности, због којих не може довољно пажње да посвети заштити права корисника услуга електронских комуникација, онда се са великом вероватноћом може предвидети да ће примена одредаба о заштити права корисника, односно потрошача у Закону о електронским комуникацијама и Закону о потрошачима у скоројјој будућности изостати.

37 Члан 151 Закона о заштити потрошача.

38 Члан 152 Закона о заштити потрошача.

Dijana MARKOVIĆ-BAJALOVIĆ, PhD
Associate Professor at the Faculty of Law East Sarajevo

PROTECTION OF RIGHTS OF ELECTRONIC COMMUNICATIONS USERS

Summary

The significance of electronic communications for citizens' everyday life and for efficient realisation of trade in goods and services is apparent. In cases when competition in telecommunication market is not fully effective, like in Serbia, legal regulation of end users' rights becomes necessary. In this article, regulation of obligations of operators and rights of users in the Serbian Law on Electronic Communications are analysed and compared with the EU legislation in telecommunication sector. In addition, possible application of provisions of the Law on Consumer Protection to electronic communication services sector is analysed. Although new Serbian legislation gives wide powers to sector regulator and provide for alternative methods of resolving disputes between operators and users, efficient protection of rights of electronic communication services' users is not secured by the new Serbian legislation.

Key words: *electronic communications, protection of users' rights, consumer protection.*