

Др *Жарко* ДИМИТРИЈЕВИЋ

(НЕ)МОГУЋНОСТ ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА УСЛЕД „САМОВЛАСНОГ“ ТУМАЧЕЊА ЗАКОНА О ЕНЕРГЕТИЦИ – ПРИМЕР ЧЛАНА 200.

Резиме

Закон о енергетици је својим модерним решењима у значајној мери допринео изградњи енергетског тржишта и створио предуслове за аутономни тржишни развој. Међутим, поједина законска решења нису довољно прецизно дефинисана чиме се ствара могућност злоупотребе законских овлашћења на штету потрошача, нарочито од оних учесника којима је дат својеврстан повлашћени положај. Уколико би до такве злоупотребе дошло, на супротној, на економски слабијој страни је да то и докаже. Поступак доказивања може бити веома дуг, а исход, имајући у виду неуједначеност судске праксе неизвестан. Еклатантан пример јесте спорно тумачење и погрешна примена члана 200. Закона о енергетици који могу да доведу до нарушавања принципа заштите крајњих купаца (потрошача), што свакако није у складу са Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА).

Кључне речи: *обустава испоруке, заштита потрошача, снабдевач, судска заштита, оператор система, искључење.*

І Закон о енергетици и заштита потрошача

Закон о енергетици,¹ преузимањем вредности трећег енергетског пакета, ствара услове за сигурно снабдевање електричном енергијом. Такође, усвајањем закона створени су услови „за уравнотежени развој сектора у циљу обезбеђивања потребних количина енергије за задовољење потреба купаца енергије; подстицање конкурентности на тржишту на начелима недискриминације; ефективан надзор тржишних делатности и природних монопола (пренос, дистрибуција) кроз проширење овлашћења независног регулаторног тела (Агенције за енергетику) и јачање њего-

1 Закон о енергетици, *Сл.гласник РС*, бр. 145/2014.

ве функционалне и финансијске независности; развој енергетске инфраструктуре и увођење савремених технологија и стварања транспарентних, атрактивних и стабилних услова за улагања у изградњу, реконструкцију и модернизацију енергетских објеката; заштиту купаца и коришћење обновљивих извора енергије“.²

„Уграђивање политике заштите потрошача у пословну стратегију предузећа може постати веома атрактиван начин да се задовољство купца одржи, обнови, појача или промовише, као симбол квалитетне и комплетне услуге.“³ Основни институционални модел који Закон о енергетици прописује за заштиту потрошача⁴ јесте поступак који се води пред Агенцијом за енергетику.

Агенција за енергетику јесте регулаторно тело за област енергетике основано у циљу унапређивања и усмеравања развоја тржишта електричне енергије и природног гаса на принципима недискриминације и ефикасне конкуренције, кроз стварање стабилног регулаторног оквира, као и за обављање других послова утврђених законом. Организована као самостални правни субјект независан од органа извршне власти у обављању својих послова, као и од других државних органа и организација, правних и физичких лица која се баве енергетским делатностима,⁵ представља гарант објективности у доношењу одлука, нарочито приликом одлучивања по поднесцима физичких и правних лица у вези са неизвршењем обавеза оператора система, снабдевача на велико електричном енергијом, снабдевача електричном енергијом, снабдевача природним гасом и јавног снабдевача природним гасом.⁶

Уколико утврди да прописану обавезу није испунио, Агенција може, у оквиру своје надлежности, оператору система, снабдевачу на вели-

2 Образложење Закона о енергетици, доступно на адреси: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/4678-14%20-%20LAT.pdf, 08.4.2016. године.

3 Душан Васић, „Правни и економски аспекти заштите потрошача“, *Право и привреда*, бр. 5-8/2007, 765.

4 Закон о потрошачима, *Сл. гласник РС*, бр. 62/2014 и 6/2016, под потрошачем подразумева: физичко лице које на тржишту прибавља робу или услуге у сврхе које нису намењене његовој пословној или другој комерцијалној делатности (чл. 5, ст. 1, тач. 1). Закон о енергетици пружа заштиту ширем броју лица: физичким и правним лицима у вези са неизвршењем обавеза оператора система, снабдевача на велико електричном енергијом, снабдевача електричном енергијом, снабдевача природним гасом и јавног снабдевача природним гасом у складу са законом (чл. 54, ст. 3, тач. 2).

5 Закон о енергетици, чл. 38.

6 Закон о енергетици, чл. 54, ст. 3, тач. 2.

ко електричном енергијом, снабдевачу електричном енергијом, односно природним гасом и јавном снабдевачу природним гасом, због неизвршења обавеза прописаних законом изрећи: опомену, упозорење или покренути одговарајући поступак пред надлежним судом, све у складу са Правилником о начину вођења поступка и изрицању мера и вођењу регистра изречених мера.⁷

Разлози због којих Агенција може да изрекне опомену, упозорење и покрене судски поступак су таксативно наведени и веома штури у пољењу са разноликошћу животних ситуација, те су потрошачи често принуђени да заштиту својих права издејствују у дуготрајним судским поступцима.

II Судска заштита потрошача – пример члана 200.

„Положај потрошача електричне енергије, као слабије стране у адхезионом уговору, исти је или веома сличан позицији коју имају корисници других производа (услуга) чија испорука (вршење) проистиче из уговора закљученог према општим условима пословања“.⁸ Право на судску заштиту овој групи потрошача изричито прописује Закон о енергетици. Чланом 54, ст. 4. прописано је да Акт Агенције по притужби правних и физичких лица не искључује право незадовољне странке да заштиту права може остварити пред надлежним судом. Поставља се питање на који начин ће странка моћи да оствари судску заштиту уколико се погрешним тумачењем појединих одредби закона њена одговорност за понашање економски јачег учесника на енергетском тржишту претпоставља и објективизира.

1. Угроженост потрошача

Ради лакшег појашњавања могућих ситуација и појава, у овом раду користиће се хипотетички модел три учесника од којих ће први, купац електричне енергије бити означавањем као лице А, а оператор дистрибутивног система као лице Б, а гарантовани снабдевач као лице Ц.

Претпоставимо да је лице А купац електричне енергије који уредно измирује своје обавезе по испостављеном рачуну за утрошак електричне енергије. Власник је посебног дела објекта за колективно станова-

⁷ *Сл. гласник РС*, бр. 145/14.

⁸ Драгољуб Симоновић, „Правна заштита потрошача електричне енергије“, *Право и привреда*, бр. 9-12/2001, 120.

ње на другом спрату. Мерно место и мерни уређај се налазе на приземљу у посебном ормару који се не закључава. Уредно је снабдевен иако никада није закључио уговор о снабдевању са снабдевачем. Без његове сагласности, без претходног обавештења, обустављена је испорука електричне енергије, мерни уређај је демонтиран и однешен у време када купац није био у објекту.

Образложење које је лице А, у складу са принципом обавезе обавештавања,⁹ сутрадан успело да добије у пословним просторијама лица Б јесте да је услед неовлашћене потрошње објекат искључен са мреже. Оператор дистрибутивног система – лице Б приликом контроле утврдило неисправност пломби на бројилу, те да је за прикључење и наставак испоруке електричне енергије неопходно да уплати износ за неовлашћену потрошњу обрачунат у складу са главом XII¹⁰ Уредбе о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом,¹¹ као и трошкове поновног прикључења.

Из овако постављеног хипотетичког примера може се закључити да је лице Б приликом вршења контроле, било редовне или ванредне,¹² утврдило да постоје услови за искључење објекта крајњег купца са система,¹³ којом приликом је константовало да је основ за искључење оштећење пломбе оператора система. Имајући у виду да је објекат искључен, а да је према одредбама члана 198, ст. 1, тач. 5. реч о неовлашћеној потрошњи, то је лице Б обрачунало износ у складу са Уредбом и затражило од лица А да пре поновног прикључења исти износ плати. Површним посматрањем изнетих чињеница може се закључити да су испуњени су сви законом прописани услови за описано понашање лица Б.

2. Правни дискурс

Законом о енергетици је предвиђено да ће се ближи услови, поступак и начин утврђивања неовлашћене потрошње, садржина записника, права купаца и поступак одлучивања по приговору уредити Уредбом о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом у року од годи-

9 Марко Ђурђевић, „Заштита потрошача према општим правилима о закључењу уговора“, *Право и привреда*, бр. 1-4/2009, 272.

10 Глава XII Уредбе носи назив: Начин обрачуна неовлашћено преузете електричне енергије.

11 *Сл. гласник РС*, бр. 63/2013, у даљем тексту: Уредба.

12 Закон о енергетици, чл. 199, ст. 3.

13 Закон о енергетици, чл. 204, ст. 1, тач. 1.

ну дана од дана ступања на снагу закона,¹⁴ а да до ступања на снагу нових подзаконских аката ваља примењивати старе, ако нису у супротности са одредбама закона.

У случају неовлашћене потрошње, оператор преносног, односно дистрибутивног система, извршиће обрачун неовлашћено утрошене електричне енергије и доставити купцу обрачун, на начин и по поступку утврђеном методологијом за обрачун неовлашћено утрошене електричне енергије, коју доноси Агенција, а не Влада РС,¹⁵ дакле нема у томе делу места примени Уредбе. То што Агенција можда није донела одговарајући акт, или јесте а оператор га не примењује, не може ићи на штету лица А.

Надаље, неопходно је направити јасну разлику између појмова: коришћења електричне енергије преко мерног уређаја на коме су оштећене пломбе оператора система; коришћења електричне енергије преко мерног уређаја на коме су оштећене пломбе или са истеклим роком важења жига на пломби овлашћеног тела за оверавање мерила; коришћења електричне енергије преко мерног уређаја који неправилно мери електричну енергију. Само оштећење пломби не може да буде основ обрачуна неовлашћеног коришћења електричне енергије, јер неовлашћеног коришћења није ни било, односно штете нема.

Ко другоме проузрокује штету дужан је накнадити је, уколико не докаже да је штета настала без његове кривице.¹⁶ Штета је умањење нечије имовине (обична штета) и спречавање њеног повећања (измакла корист), као и наношење другоме физичког или психичког бола или страха (нематеријална штета).¹⁷ Погрешним тумачењем члана 200. Закона о енергетици и усвајањем праксе да се купцу у сваком случају неовлашћене потрошње врши обрачун неовлашћено утрошене електричне енергије и доставља купцу на плаћање јесте лоша пракса која иде искључиво на штету потрошача, поготово ако се дистрибутер система позива на методологију утврђену Уредбом, а не на ону коју прописује Агенција за енергетику, како то закон прописује.¹⁸

Чак и у случајевима када је оштећење пломбе настало искључиво кривицом крајњег купца, односно потрошача, оператор система нема

14 Закон о енергетици, чл. 199, ст. 8, чл. 214, чл. 393.

15 Закон о енергетици, чл. 200, ст. 1.

16 Закон о облигационим односима – ЗОО, чл. 154, ст. 1.

17 ЗОО, чл. 155.

18 Закон о енергетици, чл. 200, ст. 1.

право да условљава потрошача да надокнади трошкове поправке мерног уређаја пре наставка испоруке, или прикључења објекта. Овакав закључак произилази из става законодавца израженог у чл. 201, ст. 5. којим се намеће дужност оператору да у случају оштећења пломби, целокупно мерно место (са мерним уређајима) доведе у технички исправно стање о сопственом трошку. Дакле, законодавац објективизира одговорност оператора за исправност уређаја те за прикључење објекта није од значаја на који начин и чијом кривицом је настало оштећење пломби.

Законодавац неовлашћеном потрошњом сматра и коришћење електричне енергије без одобрења за прикључење; коришћење електричне енергије са одобрењем за прикључење пре испуњења услова за прикључење; коришћење електричне енергије након извршене обуставе испоруке електричне енергије; коришћење електричне енергије без мерног уређаја, мимо мерног уређаја, или преко мерног уређаја на коме је онемогућено правилно мерење; и самовласна замена уређаја којом се утиче на тачност мерења преузете електричне енергије.¹⁹ Наведени разлози могу се сврстати у две категорије. Прва се односи на техничке недостатке које је неопходно отклонити да би се предупредио настанак штете, односно коришћење електричне енергије без адекватног мерења и плаћања накнаде. Друга група разлога се односи на евидентно коришћење електричне енергије мимо исправних уређаја у којим случајевима настаје штета у виду потрошене а неплаћене електричне енергије која се мора обрачунати и наплатити потрошачу. Право да одређује висину штете дато је оператору система и он то право не сме злоупотребљавати. Злоупотреба се може вршити на два начина.

Прво, оператор система може вршити обрачун неовлашћене потрошње електричне енергије и у случајевима када нема доказа да је до потрошње електричне енергије супротно прописима и дошло (само оштећење пломбе на пример, без доказа о нетачности мерења).²⁰

Друго, оператор система може вршити обрачун применом погрешног прописа (примена Уредбе уместо методологије Агенције), или неправилном применом адекватног прописа.

19 Закон о енергетици, чл. 198.

20 Из образложења Решења Основног суда у Нишу 5 ИПВ (И) бр. 144/2015 од 29.2.2016. године, произилази да суд прихвата одредбе Уредбе о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом које потврђују да је неопходно да је испуњен услов за обрачун неовлашћене потрошње, односно да се у контроли мерног уређаја утврди неправилност регистравања утрошене електричне енергије.

Оператор може начинити и грешке у процедури. Чланом 199. Закона о енергетици начелно је прописан поступак редовне и ванредне контроле. Може се вршити контрола мерног места и/или самог мерила. Контролу мерног места врши оператор система, али он нема право да врши контролу мерила. Контролу мерила врши овлашћено тело за оверавање мерила.²¹ Дакле, не може се на основу записника који сачињава оператор система у коме се константује неправилност на мерилу извршити задуживање за неовлашћену потрошњу потрошача у пословним књигама, јер у том случају може доћи до даљих урушавања права потрошача.

Задуживањем потрошача у пословним књигама, исказује се дуг за неовлашћену потрошњу у рачуну који фактички дуг према снабдевачу електричне енергије - лице Ц у датом примеру. Уколико се изврши искључење објекта са мреже и уједно упише дуг на основу неовлашћене потрошње без извештаја овлашћеног тела за оверу мерила, наноси се директна штета потрошачу.

Прво, потрошач нема право да закључи уговор о снабдевању са другим снабдевачем, јер постоји обавеза према претходном који задужује потрошача за износ неовлашћене потрошње.²² За све време, уколико не исплати неосновано утврђен дуг, потрошач не може да се редовно снабдева електричном енергијом.

Друго, потрошач је у „некој врсти стања нужде, јер му је електрична енергија неопходна“.²³ Уколико жели да се његов објекат прикључи на електроенергетску мрежу а истовремено не жели да плати дуг који му је наметнут, принуђен је да покрене судски поступак и себе излаже трошковима како би остварио своја права. У том смислу законодавац можда није довољно сагледао економску снагу потрошача. Чланом 207. Закона о енергетици упућује се потрошач, да ако није задовољан одлукама донетим по приговорима, рекламацијама, захтевима и жалбама своја права може остварити у судском поступку, али при томе не узима у обзир да често по тим приговорима одлучују оператор, односно дистрибутер, који су по природи ствари у блиском пословном односу, да је надлежност Агенције врло ограничена, тако да је тешко обезбедити непристрасност у

21 Ступањем на снагу Закона о метрологији, *Сл. гласник РС*, бр. 15/16, 4.3.2016. године, надлежност за послове овлашћивања тела за оверавање мерила пренета је на Дирекцију за мере и драгоцене метале која води регистар овлашћених тела за оверавање мерила.

22 Закон о енергетици, чл. 197, ст. 1.

23 Оливера Долић, „Правна природа односа између електропривреде и потрошача поводом испоруке електричне енергије“, *Право и привреда*, бр. 5-8/1998, 854.

одлучивању, поготово када је реч о тумачењу прописа. Излагање додатним судским трошковима, евентуално пресељење услед непостојања основних услова за живот, често су за потрошача тешко премостива препрека, те се потрошачи одлучују да прихвате одлуке оператора и плате оно што по својој природи представља злоупотребу права која води неоснованом обогаћењу. Друга опција јесте остваривање права у судском поступку.

3. Судска заштита

Поступак у коме се може остварити судска заштита у конкретном случају уређен је правилима парничког поступка. Међутим, с обзиром на ефикасност судова и штету коју потенцијално трпи потрошач, пракса је у складу са Законом о извршењу и обезбеђењу уредила да се почетак судске заштите управо остварује у извршном поступку, дакле дозволом привремене мере пре покретања самог парничног поступка.

Надлежан за одлучивање по предлогу за дозволу привремене мере поднет од стране потрошача физичког лица јесте основни суд, односно судија појединац који одлучује у извршном поступку.

Привремена мера може се одредити кад извршни поверилац учини вероватним да је мера потребна да би се спречила употреба силе или настанак ненадокнадиве штете.²⁴ У конкретном случају настанак штете није споран, те основни судови усвајају предлоге за дозволу привремене мере под условом да нема других дуговања према снабдевачу, односно оператору (осим обрачунатих за неовлашћену потрошњу).

Поједина решења Закона о заштити потрошача²⁵ потврђују исправност овакве праксе. Чланом 86. Закона, утврђено је право трговца 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. Дакле, није реч о ванредно обрачунатим обавезама, већ текућим – редовна потрошња. Пре саме обуставе пружања услуга, трговац је дужан да потрошача у писаном или електронском облику

24 Закон о извршењу и обезбеђењу, *Сл. гласник РС*, бр. 31/2011, 99/2011 - други закон, 109/2013 - Одлука УС РС, 55/2014 и 139/2014, чл. 296, ст. 2. од 1.7.2016. године, када ступа на снагу нови Закон о извршењу и обезбеђењу, *Сл. гласник РС*, бр. 106/2015, чл. 449, ст. 3. биће неопходно да извршни поверилац учини вероватним да би без привремене мере испуњење његовог потраживања било осујећено или знатно отежано или да ће бити употребљена сила или настати ненадокнадива штета.

25 *Службени гласник РС*, бр. 62/2014 и 6/2016 – други закон.

упозори на потрошачеву обавезу по основу уговора и позове га да измири заостале обавезе у року који не може бити краћи од 30 дана од дана достављања упозорења. Иако потрошач нема закључен уговор са снабдевачем, сматра се да такав уговор постоји и то уговор о потпуном снабдевању.²⁶ Стога је став судова исправан и правно утемељен.

Међутим, чак и по доношењу Решења којим се одређује привремена мера, потрошачи, у судском извршном поступку извршни повериоци, се морају обратити јавним извршитељима ради спровођења исте, што изискује додатно време и додатне трошкове. Разлози за добровољно неиспуњење обавезе утврђене Решењем могу бити различити. Пре свега, могући проблем може бити у експедицији судске одлуке. Наиме, могуће је да извршни поверилац (потрошач) прими одлуку пре извршног дужника. Друго, могуће је кашњење у спровођењу судских одлука код самог извршног дужника услед великог обима посла и разгранате мреже, те је могуће да од пријема одлуке до њене реализације одлука треба да прође неколико нивоа пословних процеса у оквиру самог извршног дужника, што није од битног значаја за потрошача. На послетку, могуће је да извршни дужник има индиферентан однос према судским одлукама и не жели да их спроводи, што је мало вероватно.

Пракса је да судови остављају најчешће рок од 30 дана за подношење тужбе против извршног дужника, односно лица Б у почетно датом примеру. Најчешће постављано питање у овој фази остваривања права потрошача јесте кога тужити, односно да ли су оператор система и снабдевач нужни супарничари? Оператор дистрибутивног система електричне енергије је енергетски субјект који обавља делатност дистрибуције електричне енергије и управљања дистрибутивним системом електричне енергије, одговоран је за рад, одржавање и развој дистрибутивног система на одређеном подручју, његово повезивање са другим системима и за обезбеђење дугорочне способности система да испуни потребе за дистрибуцијом електричне енергије на економски оправдан начин. Гарантовани снабдевач је снабдевач који обезбеђује јавну услугу гарантованог снабдевања и који од повлашћених произвођача откупљује електричну енерги-

26 Закон о енергетици, чл. 190, ст. 2 и 3. Овај став је прихваћен и у судској пракси. У Решењу Основног суда у Нишу IИ 3658/16 од 9.3.2016. године, суд је у образложењу Решења којим је усвојио предлог за одређивање привремене мере осим наведеног члана цитирао и одредбу члана 86, ст. 5. Закона о заштити потрошача: „Забрањено је да трговац обустави пружање услуге снабдевања топлотном енергијом, односно снабдевања електричном енергијом или гасом којима се потрошач снабдева ради грејања током трајања грејне сезоне, ако у домаћинству живи угрожени потрошач због узраста, посебних потреба или болести“.

ју, и обавља послове који се односе на спровођење подстицајних мера у складу са законом.²⁷ Одлуку о обустави електричне енергије, односно о искључењу објекта у датом примеру је донео оператор (лице Б) без захтева снабдевача (лице Ц). Нужно супарничарство постоји ако по закону или због природе правног односа тужбом морају да се обухвате сва лица која су учесници материјалноправног односа.²⁸ Имајући у виду да дистрибутер обезбеђује услове а снабдевач снабдева енергијом, може се доћи до закључка да лице Б и Ц јесу нужни супарничари. Међутим, судска пракса демантује овакав закључак. На седници одељења Привредног апелационог суда²⁹ заузет је став да је реч о јединственим а не нужним супарничарима. Из самог става произилази да би се другачије могло закључити у ситуацији из чл. 201, ст. 1, тач. 4. Закона о енергетици када оператор система обуставља испоруку по захтеву снабдевача.

Дакле, подношењем тужбе само према оператору не ризикује се одбијање тужбеног захтева, према мишљењу судске праксе, међутим, имајући у виду да је реч о јединственим супарничарима, неопходно је да се спорни однос одреди и према лицу Б и према лицу Ц из примера.

III Закључак

Закон о енергетици дао је правни основ оператору система да стане на пут самовољи несавесних потрошача. Ипак, примена закона не сме да прерасте у репресију према свим потрошачима код којих се наиђе и на најмањи технички проблем или техничку неправилност. Сваки потрошач је појединац и не може се на њега преваљивати колективна кривица несавесних потрошача. Не могу се под велом примене закона подржавати погрешна тумачења иначе добрих прописа. Било да је реч о члану 200. Закона о енергетици или другим члановима, осим језичког, ваља применити циљно, системско и сваки други вид тумачења да би се сазнала права воља законодавца. Уједно, мора се поштовати процедура која је и осмишљена да не би дошло до повреде права потрошача. Само на тај на-

27 Закон о енергетици, чл. 2.

28 Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 49/2013 - Одлука УС РС, 74/2013 - Одлука УС РС, 55/2014, Одлука - УС РС - 15/2015, чл. 211, ст. 1.

29 Одговори на питања привредних судова, утврђени на седницама Одељења за привредне спорове Привредног апелационог суда, 3.11.2015, 4.11.2015. и 26.11.2015. и на седници Одељења за привредне преступе и управно-рачунске спорове, 30.11.2015, а у вези примене Закона о парничном поступку, чл. 211, доступно на адреси: www.propisi.net.

чин примена закона ће дати резултате и приближити Републику Србију стандардима који се очекују од кандидата за приступ Европској унији.

Žarko DIMITRIJEVIĆ, PhD

(IN)ABILITY OF CONSUMER RIGHTS PROTECTION DUE TO ARBITRARILY INTERPRETATION OF ARTICLE 200 OF LAW OF ENERGETICS

Summary

Modern solutions envisaged in the Energy law of the Republic of Serbia have considerably contributed to the development of the energy market and created conditions for its autonomous functioning. However, some solutions prescribed by this law have not been precisely defined and have therefore left space for possible misuse of legal authority to the detriment of consumers, especially by those market participants with a preferential market position. It is up to the opposing, economically weaker party to prove any instance of possible misuse. Legal proceedings could be quite lengthy, and since the legal practice is not uniform, the outcome is uncertain. The glaring example is a contentious interpretation and wrong application of the article 200 of the Energy law, leading to the violation of the end-consumer protection principle, which most definitely is not in line with the National programme for the adoption of the EU Acquis (NPAA).

Key words: *disruption of supply, consumer protection, supplier, judicial protection, system operator, electric power cut.*