

**ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ УНИВЕРЗИТЕТА У КРАГУЈЕВЦУ**  
**Институт за правне и друштвене науке**

# **СЛОБОДА ПРУЖАЊА УСЛУГА И ПРАВНА СИГУРНОСТ**

**Уредник**  
**МИОДРАГ МИЋОВИЋ**

**Крагујевац**  
**2019.**

## **СЛОБОДА ПРУЖАЊА УСЛУГА И ПРАВНА СИГУРНОСТ**

Зборник реферата по позиву са Међународног научног скупа одржаног 17. маја 2019. године, на Правном факултету у Крагујевцу у организацији Института за правне и друштвене науке Правног факултета Универзитета у Крагујевцу.

### **Међународни научни одбор Мајског саветовања:**

Проф. др Мирослав Миловић, Филозофски факултет Универзитета у Бразилији; Проф. др Маркус Фаро де Кастро, Правни факултет Универзитета у Бразилији; Проф. др Данче Манолева-Митровска, Правни факултет "Јустинијан I", Универзитета "Кирил и Методије" Скопље; Проф. др Миха Јухарт, Правни факултет Универзитета у Љубљани; Проф. др Хрвоје Качер, Правни факултет Свеучилишта у Сплиту; Проф. др Един Ризвановић, Правни факултет Универзитета "Џемал Биједић" у Мостару; Проф. др Снежана Миладиновић, Правни факултет Универзитета Црне Горе; Проф. др Миодраг Мићовић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу

ИЗДАВАЧ: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу  
Институт за правне и друштвене науке  
Јована Цвијића 1, 34000 Крагујевац  
телефон: (034) 306 513, 306 504  
телефакс: (034) 306 540  
е-пошта: faculty@jura.kg.ac.rs  
веб: <http://jura.kg.ac.rs>

РЕЦЕНЗЕНТИ Проф. др Хрвоје Качер  
Проф. др Снежана Миладиновић  
Проф. др Миодраг Мићовић

ЗА ИЗДАВАЧА: Проф. др Драган Вујисић

УРЕДНИК: Проф. др Миодраг Мићовић

ШТАМПА: Графопромет д.о.о.

ТИРАЖ: 120

ISBN 978-86-7623-088-4

---

Штампање Зборника подржало Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије

*Зоран Павловић, редовни професор  
Правног факултета за привреду и правосуђе  
Универзитета Привредна академија у Новом Саду,  
Покрајински заштитник грађана – омбудсман АП Војводине  
Милан Дакић, заменик Покрајинског заштитника грађана –  
омбудсмана АП Војводине*

*УДК: 621.316:366.5  
DOI: 10.46793/XVMajsko.769P*

## **ЕНЕРГЕТСКИ УГРОЖЕНИ КУПАЦ**

### **Резиме**

*Рад се преваходно бави анализом правног оквира као и мера предузетих у Републици Србији ради заштите угрожених потрошача електричне енергије. Прихватање неминовности измештања заштитних механизма из услова тржишне утакмице која почива на слободном промету овог ресурса, који омогућава остварење низа других основних потреба које чине животни стандард, покренуло је имплементацију истог у систем социјалне заштите. Иако правилно препозната као адекватна средина која може пружити заштиту овој категорији потрошача, иста се и у овој области суочава са пословичним проблемима недостатка средстава и питања одрживости, али и новим моментима који се тичу односа енергетског сиромаштва и класичног дефинисања социјалне угрожености. Делегирање бриге о довољној енергетској опскрбљености одређених категорија становништва, не може елиминисати правила која уређују уговорни однос сваког потрошача са надлежним енергетским субјектом. А како су извор истих веома ригидна законска решења из области енергетике која погодују фактичком монополистичком положају јавног, гарантованог снабдевача, те су често препозната као узрок многих кришења права потрошача, пред државу се постављају додатни изазови у настојањима да обезбеди целисходну заштиту енергетски угроженим купцима.*

**Кључне речи:** *енергетски угрожени купац, електрична енергија, заштита потрошача, енергетско сиромаштво, уредба о енергетски угроженом купцу*

### **1. Угрожени потрошач**

Идеја о посебној заштити одређених категорија потрошача изворно је настала у оквиру концепта опште заштите потрошача. Иста се базира на специфичностима два елемента: предмету потрошње и потрошачу. Први се,

најшире посматрано, односи на неко добро које уживаоцу обезбеђује животни стандард.<sup>1</sup> Упркос хуманом циљу, промет већина овакве робе и услуга, без обзира на интенције државне интервенције као што је контролисана регулација цена, у циљу здравог економског развоја првенствено мора да подлеже законима слободног тржишта. Управо у условима ове тржишне утакмице идентификује се други елемент: потрошач који се налази у неједнаком положају у односу на остале. Уосталом, модерна заштита потрошача као део филозофије под називом конзумеризам настала је у САД, и данас синониму потрошачког друштва, а везујемо је за познату реченицу коју је 1962. године изјавио тадашњи амерички председник Џон Кенеди „Сви смо ми, по дефиницији, потрошачи“.<sup>2</sup> Каснији, глобални развој заштите потрошача резултирао је дефинисањем основних права потрошача, од којих је право на задовољење основних потреба од непосредне важности за даље уобличавање идеје о посебној заштити.<sup>3</sup>

Роба и услуге чије прибављање и уживање представља предмет посебне заштите потрошача данас у највећем броју чине заједнички скуп са онима које су производ тзв. делатности од општег интереса.<sup>4</sup> С друге стране, основни

---

<sup>1</sup> „Свако има право на животни стандард који обезбеђује здравље и благостање, његово и његове породице, укључујући храну, одећу, стамбени смештај и лекарску негу и потребне социјалне службе, као и право на осигурање у случају незапослености, болести, инвалидности, удовиштва, старости, или других случајева губљења средстава за издржавање услед околности независних од његове воље.“ - чл. 25. Универзалне декларације о људским правима.

<sup>2</sup> Салаи, С., Ковач Жнидершић, Р., А Грубор, А., *Заштита потрошача*, Школа бизниса, бр. 2/2010, стр. 52.

<sup>3</sup> Резолуцијом бр. 39/248 Генералне скупштине Уједињених нација из 1985. године, а потом од стране Међународне организације савеза потрошача дефинисано је осам основних права потрошача. Поред права на задовољење основних потреба, то су право на безбедност, право на информисаност, право на избор, право да се чује глас потрошача, право на обештећење, право на образовање и право на здраву животну средину. Уз незнатне измене, на овим правима темељи се и домаћи Закон о заштити потрошача из 2014. године.

<sup>4</sup> Делатности од општег интереса, у смислу овог закона, јесу делатности које су као такве одређене законом у области: рударства и енергетике, саобраћаја, електронских комуникација, издавања службеног гласила Републике Србије и издавања уџбеника, нуклеарних објеката, наоружања и војне опреме, коришћења, управљања, заштите, уређивања и унапређивања добара од општег интереса и добара у општој употреби (воде, путеви, шуме, пловне реке, језера, обале, бање, дивљач, заштићена подручја и др.), управљања отпадом и другим областима. Делатности у смислу ст. 1. овог члана јесу и комуналне делатности, као и друге делатности одређене законом као делатности од општег интереса. У оквиру обављања делатности из става 1. овог члана из области енергетике пружају се услуге од општег економског интереса. – чл. 2. Закона о јавним предузећима („Сл. гласник РС“, бр. 15/2016).

закон<sup>5</sup> који представља нормативни израз уставне гаранције да Република Србија штити потрошаче<sup>6</sup> угроженог потрошача дефинише<sup>7</sup> и његову заштиту уређује у оквиру услуга од општег економског интереса.<sup>8</sup> Исте представљају ужи концепт од концепта услуга од општег интереса. Да би се одређена услуга окарактерисала као економска активност на основу правила унутрашњег тржишта (слободно кретање услуга и слобода оснивања предузећа), њена основна карактеристика је наплаћивање пружања те услуге. Међутим, услуге не морају нужно да плаћају они који је користе.<sup>9</sup> Закон о заштити потрошача угроженом потрошачу пружа заштиту од обуставе пружања услуга од општег економског интереса па тако прописује право потрошача уколико оспори постојање или висину доспеле текуће обавезе и настави да уплаћује рачуне за даље текуће обавезе, да 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. 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. Забрањено је трговцу да, у случају искључења потрошача са дистрибутивне мреже, односно обуставе пружања услуга од општег

---

<sup>5</sup> Закон о заштити потрошача („Сл. гласник РС“, бр. 62/2014, 6/2016 (други закон), 44/2018 (други закон))

<sup>6</sup> Република Србија штити потрошаче. Посебно су забрањене радње усмерене против здравља, безбедности и приватности потрошача, као и све нечасне радње на тржишту. – чл. 90. Устава Републике Србије.

<sup>7</sup> 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. – чл. 84. ст. 1 Закона о заштити потрошача.

<sup>8</sup> 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. – чл. 5. ст. 1 тач. 24 Закона о заштити потрошача.

<sup>9</sup> Bourgoignie, T., Simpson, R., *Заштита потрошача, укључујући угрожене потрошаче, у области услуга од општег економског интереса*, 2012, стр. 2.

економског интереса, условљава поновно укључење, односно наставак пружања услуге плаћањем застарелих дугова потрошача.<sup>10</sup> 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. Потрошач је дужан да уплати износ за услуге које су му пружене до раскида уговора.<sup>11</sup> Трговац је дужан да омогући потрошачу закључивање уговора са другим трговцем који пружа услуге од општег економског интереса исте врсте без плаћања накнаде и додатних трошкова.<sup>12</sup>

Оваква законска решења пружају високе гаранције угроженим потрошачима да им услед тешког материјалног положаја, здравственог стања, односно других социјалних и животних тешкоћа, ситуација неће бити додатно отежана ускраћивањем добара и услуга чије уживање је предуслов остваривања права из корпуса животног стандарда. Нажалост, посебно у области снабдевања електричном енергијом, сведоци смо да то често није случај.

## **2. Енергетски угрожени купац електричне енергије<sup>13</sup>**

У појединим случајевима енергетски субјекти, у својству носилаца јавног овлашћења, не поступају у складу са законом и начелима добре управе када одлучују о правима, обавезама и интересима грађана. Искључење потрошача се у неким случајевима спроводи иако је купац оспорио постојање и/или висину дуга, а наставио да редовно измирује текуће обавезе, као и када је обавезу оспорио приговором сумњајући на неисправност мерног уређаја. Забележено је да енергетски субјекти неправилно обрачунавају електричну енергију енергетски заштићеним купцима, а по њиховим приговорима поступају неефикасно и неблаговремено. Утврђени су случајеви искључења са дистрибутивног система електричне енергије домаћинствима у којима станују лица озбиљно угроженог здравственог стања, услед чега су била онемогућена

<sup>10</sup> Чл. 86. Закона о заштити потрошача.

<sup>11</sup> Чл. 89. Закона о заштити потрошача.

<sup>12</sup> Чл. 90. Закона о заштити потрошача.

<sup>13</sup> Мада прописи предвиђају могућност уживања права из статуса енергетски угроженог купца које се односи на умањење месечне обавезе за одређене количине природног гаса, оно се не може остварити кумулативно са истовременим умањењем за електричну енергију, већ је у захтеву потребно навести да ли се стицање статуса енергетски угроженог купца односи на електричну енергију или природни гас. Имајући у виду универзалну покривеност електродистрибутивне мреже у односу на ону коју покрива гасна, те однос броја корисника ових енергената, а пре свега значајну диспропорцију између броја ових категорија енергетски угрожених купаца (на крају 2017. године било је 73.561 купаца који су остварили право на умањење за количине електричне енергије, наспрам 68 купаца гаса), аутори су се определили за питања која се тичу посебне заштите у снабдевању електричном енергијом.

да се придржавају прописане терапије. Неправилност рада енергетских субјеката огледала се и у наставку обрачунавања и задуживања за износе као што су накнада за мерно место и обрачунску снагу и по искључењу, иако исто у складу са законом за последицу има престанак уговорног односа.<sup>14</sup> Овакве и сличне повреде права угрожених потрошача, али и других купаца, не можемо посматрати као изузетке који се догађају на инцидентном нивоу, посебно имајући у виду значајан број обустава испоруке електричне енергије и искључења са дистрибутивне мреже због неизмиривања обавеза за испоручену електричну енергију у прописаном року, забележен током последњих година.<sup>15</sup> Мада је овај број и даље висок, мора се приметити да се из године у годину рапидно смањује.

Међутим, наведене и друге неправилности не можемо приписати искључиво самовољи дистрибутера и снабдевача електричном енергијом, јер исте не представљају нужно у сваком случају и њихово незаконито поступање, „захваљујући“ важећим законским решењима.

Мада законска дефиниција делатности од општег економског интереса изричито подразумева снабдевање електричном енергијом, закон који уређује област енергетике,<sup>16</sup> а којим је прописан и институт енергетски угроженог купца, снабдевање електричном енергијом не сматра делатношћу од општег интереса, па тако ни од општег економског интереса, имајући у виду да су исте само подкуп ове прве. Напротив за енергетску делатност снабдевање електричном енергијом изричито је утврђено је да се обавља у складу са тржишним принципима.<sup>17</sup> Али најпре, чак и сам Закон о заштити потрошача на више места ограничава сопствени домашај и сврху, независно од наведене класификације. Мада су у важећем закону у односу на претходни<sup>18</sup> елиминисане одредбе које су директно указивале на примену посебног закона из одређене области<sup>19</sup> концепт упућивања на секторске прописе је у стварности задржан. Ово је посебно изражено у законском решењу да Влада ближе уређује

---

<sup>14</sup> Више о томе: Заштитник грађана, „Проблеми у остваривању права потрошача – купаца електричне енергије са препорукама“, Посебни извештај, 2015; Покрајински заштитник грађана – омбудсман, Годишњи извештај за 2014. годину.

<sup>15</sup> Због неизмиривања обавеза за испоручену електричну енергију у прописаном року, у 2015. години пријављено је 198.470 обустава по захтеву снабдевача, у 2016. години овај број је износио 89.320, а у 2017. години 65.443 – Извештаји о раду Агенције за енергетику за 2015. годину (стр. 48), за 2016. годину (стр. 49) и за 2017. годину (стр. 52).

<sup>16</sup> Закон о енергетици (“Службени гласник РС”, бр. 145/2014, 95/2018 (други закон))

<sup>17</sup> Чл. 16. Закона о енергетици.

<sup>18</sup> Закон о заштити потрошача (“Службени гласник РС”, бр. 73/2010).

<sup>19</sup> И претходни закон је прописивао општу заштиту од искључења са дистрибутивне мреже, као и посебну у случају оспоравања обавезе и наставка измиривања текућих, али уз значајно ограничење у виду завршетка ових норми правном синтагмом: „осим ако посебним законом није другачије прописано“. Исто се односило и на право потрошача на промену пружаоца услуге.

критеријуме за дефинисање угрожених потрошача и специфичне услове за обезбеђивање услуга од општег економског интереса угроженим потрошачима у појединим областима услуга од општег економског интереса, на предлог министра надлежног за одговарајућу област.<sup>20</sup> Наиме, претходно важећим законом било је прописано да предлог Влади за доношење оваквог подзаконског акта заједнички дају министар надлежан за одговарајућу област, као што је енергетика, и министар ресорног министарства у чијем је делокругу предузимање одговарајућих мера за заштиту потрошача.<sup>21</sup> Актуелним решењем, уређивање критеријума, начина заштите, услова, рокова и поступка за утврђивање статуса енергетски заштићеног купца, те других елемената од значаја за остваривање права на основу стеченог статуса, није у надлежности носилаца јавних овлашћења из области заштите потрошача, већ сектора енергетике чији прописи начелно не препознају снабдевање електричном енергијом као услугу из делатности од општег економског интереса. У теорији су присутни ставови који изражавају негативни однос ка потреби посебне заштите потрошача електричне енергије, али и критике због недовољног бављења овом темом. Посебно се поставља питање оправданости овакве ситуације ако узмемо у обзир чињеницу да потрошачи електричне енергије чине већину, односно да готово да не постоји човек који није потрошач електричне енергије.<sup>22</sup> У контексту предмета заштите, тумачи се правна природа испоруке електричне енергије, која је обавеза снабдевача, као продавца електричне енергије и која проистиче из уговора о продаји електричне енергије, те у складу са наведеним није реч о пружању услуга, већ о промету добара.<sup>23</sup> Истиче се и одредница потрошача као особе која поседује новац (средства) и вољу да купује производе и услуге.<sup>24</sup>

Постепена интеграција Србије у енергетско тржиште Европе подразумева истовремено усаглашавање са јединственим правним правилима који владају на њему и сарадњу са државама чланицама која се заснива на Уговору о оснивању Енергетске заједнице из 2005. године.<sup>25</sup> Свесне чињенице да због величине националних тржишта, нису у могућности да уводе конкуренцију,

<sup>20</sup> Чл. 84. ст. 2 Закона о заштити потрошача.

<sup>21</sup> Чла. 84. ст. 2 Закона о заштити потрошача из 2010. године.

<sup>22</sup> Драговић, Ј., *Заштита права потрошача електричне енергије у Републици Србији*, Зборник радова: Услужно право, Крагујевац, 2013, стр. 1006.

<sup>23</sup> Вулић, И., *Специфичности испоруке електричне енергије у оквиру потпуног снабдевања*, Право и привреда, бр. 1-3/2018, стр. 168.

<sup>24</sup> Салаи, С., Ковач Жндершић, Р., Грубор, А., *нав. дело*, стр. 54.

<sup>25</sup> Закон о ратификацији Уговора о оснивању Енергетске заједнице између Европске заједнице и Републике Албаније, Републике Бугарске, Босне и Херцеговине, Републике Хрватске, Бивше Југословенске Републике Македоније, Републике Црне Горе, Румуније, Републике Србије и Привремене Мисије Уједињених нација на Косову у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација ("Службени гласник РС", бр. 62/2006).

земље региона су кренуле у правцу интеграције и стварања регионалног тржишта електричне енергије и гаса.<sup>26</sup> Уговор регулише само питање тржишта енергије, а не и социјалне последице хармонизације са законодавним и регулаторним оквиром Европске уније,<sup>27</sup> али изричито налаже обавезу држава чланица да имплементирају *acquis communautaire* о енергетици.<sup>28</sup> У том смислу, од посебног значаја за област заштите потрошача енергената јесу Директива 2009/72/ЕЗ<sup>29</sup> и Директива 2009/73/ЕЗ<sup>30</sup> које чине тзв. Трећи енергетски пакет Европске Уније, а прописују обавезу сваке државе чланице да дефинише концепт заштите угрожених купаца, забрани искључење са дистрибутивног система потрошачима који се налазе у критичним ситуацијама, заштити купце у удаљеном подручју и осигура висок ниво заштите купаца у погледу транспарентности када је реч о угроженим купцима.

Полазећи од наведеног правног основа, а како је решењима из законског прописа о заштити потрошача елиминисана целисходна заштита категорије угрожених потрошача нормама из ове области, законодавац је концепт угроженог купца уредио у основном закону који регулише област енергетике. Тако је Законом о енергетици из 2011. године<sup>31</sup> заштита купаца енергије и енергената, по први пут, утврђена као један од циљева енергетске политике, те је нормиран институт енергетски заштићеног купца. Међутим, закон није адекватно дефинисао ову категорију<sup>32</sup> а одређујући ближе уређење веома важних и конститутивних елемената ради остваривања овог права подзаконским актом, судбину решавања о њиховим правима и обавезама препустио је одредбама основног закона који уређује област енергетике, а за које је већ поменуто да представљају значајан изазов ефикасном остваривању права угрожених купаца. Иако је обим могућности уживања статуса енергетски

---

<sup>26</sup> Танић, Г., Филиповић, С., *Заштита потрошача у условима либерализованог тржишта електричне енергије*, Индустија, бр. 4/2008, стр. 51.

<sup>27</sup> Земље потписнице Уговора о енергетској заједници потписале су 2007. године Меморандум о разумевању о социјалним питањима, којим је призната потреба уградње социјалне димензије у заједницу.

<sup>28</sup> Чл. 10. Уговора о енергетској заједници.

<sup>29</sup> Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC (“Official Journal of the European Union”, L. 211/55).

<sup>30</sup> Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC (“Official Journal of the European Union”, L. 211/94).

<sup>31</sup> “Службени гласник РС”, бр. 57/2011, 80/2011, 93/2012, 124/2012.

<sup>32</sup> Мада не постоји универзална дефиниција угроженог потрошача, Група европских регулатора за електричну енергију и гас (ЕРГЕГ) уређује исти као статус „потрошача који на основу националног законодавства има право да буде заштићен у односима са снабдевачима енергије“, док је већ поменуто дефиниција из домаћег Закона о заштити потрошача веома добро конструисана, с обзиром на наглашени социјални елемент.

угроженог купца данас знатно проширен, пре свега увећањем количине електричне енергије или природног гаса који ови купци могу бесплатно потрошити, поменути основни принцип уређења задржан је и у актуелном Закону о енергетици. Претходно смо се осврнули на конкретне примере из праксе, а овде ћемо навести поједина решења из овог закона и подзаконског акта којим се ближе уређују његове одредбе за које сматрамо да могу представљати сметње у остваривању права угрожених купаца. Законом је уређено да се уговором о снабдевању купцу не може ускратити или отежати право на раскид, односно отказ уговора, због коришћења права на промену снабдевача, нити се могу наметати додатне финансијске обавезе по том основу,<sup>33</sup> али је у делу који уређује правила о промени снабдевача изричито утврђено да су пре промене снабдевача, купац и снабдевач који га је до тада снабдевао дужни да регулишу међусобне финансијске обавезе.<sup>34</sup> Не улазећи у дискутабилно питање које би то финансијске обавезе могао имати снабдевач према купцу, овакво решење сматрамо неправичним имајући у виду основна правила облигационог права по којима отказ уговора за последицу има престанак уговорног односа, а самим тим и свих права и обавеза уговорних страна, уз обавезу, уколико је могуће, враћања онога што је дато на име уговора и законом подразумеваним задржавањем права на накнаду евентуалне штете<sup>35</sup>. Овакво условљавање за последицу може имати престанак испоруке електричне енергије чак и када су дуговања које је купац дужан да измири предмет спора. Закон начелно утврђује да крајњи купац ужива заштиту својих права у складу са законом којим се уређује заштита потрошача и другим прописима. Иако смо претходно изнели разлоге правне природе услед којих је домашњак Закона о заштити потрошача веома ограничен код заштите крајњих купаца електричне енергије, дерогирању овог али и других прописа, као својеврсна *coup de grace*, представља одредба Закона о енергетици по којој уколико је овим законом уређено питање које је другим законом уређено на другачији начин, примењују се одредбе овог закона.<sup>36</sup> Уредба о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом условљава закључење уговора о снабдевању електричном енергијом са власником непокретности на којој се налази мерно место измиривањем дуговања које је начинио претходни купац електричне енергије.<sup>37</sup> Оваква решења, како ће бити приказано, у пракси су се показала као отежавајућа за остваривање права енергетски угроженог купца.

<sup>33</sup> Чл. 187. ст. 4 Закона о енергетици.

<sup>34</sup> Чл. 197. ст. 1 Закона о енергетици.

<sup>35</sup> Павловић, З., Дакић, М., *Карактеристике нормативног уређења услуге даљинског грејања у Републици Србији у односу на настанак, промену и престанак права и обавеза из уговора о продаји топлотне енергије и заштиту права крајњег купца*, Зборник радова: Услуге и одговорност, Крагујевац, 2017, стр. 503.

<sup>36</sup> Чл. 207. ст. 2 Закона о енергетици.

<sup>37</sup> Чл. 62. Уредбе о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом ("Службени гласник РС", бр. 63/2013, 91/2018).

Кључно полазиште званичне стратегија развоја енергетике Републике Србије<sup>38</sup> јесте да енергетски развој мора да буде у функцији привредног раста. Концепт стратегије је такав да није могућа њена реализација уколико цена енергије и енергената, а пре свега енергије и даље остане инструмент "неенергетске" политике. Наиме, депресијација реалних цена било које форме финалне енергије, под утицајем државе, на републичком или локалном нивоу, са мотивима да се, у условима општег раста цена и пада стандарда очува економска стабилност или социјална одрживост, неприхватљива је мера енергетске политике. Она је супротна принципима тржишне привреде и делује врло дестимулативно на рационализацију трошкова у производњи, преносу и дистрибуцији енергије, уредну наплату испоручене енергије, као и на реструктурирање јавног сектора, односно на концепт одрживе енергетике. Основни стратешки и законски постулат да се развој делатности снабдевања електричном енергијом заснива на тржишним принципима није компатибилан са успостављањем система заштите угрожених потрошача у оквиру енергетске политике која корисницима обезбеђује бесплатне количине енергената, а посебно када таква издвајања падају на терет енергетских субјеката. Ово је вероватно један од разлога због чега је наизглед компромисно решење извора и начина обезбеђивања средстава за испоруку одређених количина електричне енергије које је Влада понудила у првом подзаконском акту донетим две године по санкционисању института енергетски заштићеног купца,<sup>39</sup> било кратког даха. Овим прописом било је предвиђено да ће средства за заштиту енергетски заштићених купаца обезбедити Јавно предузеће "Електропривреда Србије" и Јавно предузеће "Србијагас", до успостављања билансних могућности буџета Републике Србије. До тада, заштита угрожених потрошача одвијала се по модалитету уведених социјалних компоненти у тарифни систем и то одобравањем попушта на регуларне тарифне ставове а тако је терет средстава за ове олакшице сносио енергетски субјект. Поред општих попушта важећих за све потрошаче, на основу критеријума уредног измиривања обавеза до рока доспећа по рачунима, као и рационалне потрошње, од значаја за угрожене потрошаче били су посебни попусти од 35% за одређене тарифне елементе, које су уживали корисници материјалног обезбеђења (лица без прихода или са приходима испод нивоа социјалне сигурности), односно купци у стању социјалне потребе (појединци са најнижим пензијама, хранитељи, примаоци дечијег додатка, туђе неге и помоћи). На име ових олакшица за наведене категорије потрошача у 2011. години издвојено је око 137 милиона динара, а већ идуће 2012. године скоро двоструко више - око 262 милиона динара.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године ("Службени гласник РС", бр. 101/2015).

<sup>39</sup> Уредба о енергетски заштићеном купцу ("Службени гласник РС", бр. 27/2013).

<sup>40</sup> Извештаји о раду Агенције за енергетику за 2011. годину (стр. 62) и за 2012. годину (стр. 76).

Увођење социјалних тарифа обично подразумева постојање једног снабдевача електричном енергијом, односно постојање ограничења да потрошачи не могу мењати снабдевача а у супротном овакав систем има негативан утицај на тржиште електричне енергије, јер у условима либерализованог тржишта може изазвати поремећаје. Европска Унија не препоручује коришћење тарифних система за заштиту потрошача, јер се на тај начин угрожава конкурентност тржишта и врши се дискриминација између потрошача, пошто долази до преливања трошкова између појединих категорија потрошача.<sup>41</sup> Имајући у виду несумњиви либерално тржишни правац даљег развоја делатности снабдевања електричном енергијом код нас, те бројне негативне стране наведеног модела, али и оних сродних којима је заједнички именитељ енергетски субјект као обвезник разлике између тржишне и "социјалне" цене, непоуздано законско решење да ће се у државном буџету обезбедити средства за заштиту енергетски заштићених купаца „до успостављања билансних могућности“, није било одрживо. Непуних осам месеци од доношења и ступања на снагу, први подзаконски акт који је ближе прописао начин заштите, услове, рокове и поступак за утврђивање статуса енергетски заштићеног купца, као и друге критеријуме, замењен је новим. Овај пут прелазно решење је јасно прецизирано. Средства за заштиту енергетски заштићених купаца до 31. децембра 2013. године обезбеђивали су енергетски субјекти, а од 1. јануара 2014. године буџет Републике Србије.<sup>42</sup>

### **3. Уредба о енергетски угроженом купцу**

Други подзаконски акт, који је заменио краткотрајну Уредбу о енергетски заштићеном купцу из 2013. године, поред коначног решења по којем од тада па до данас средства за заштиту угрожених купаца представљају буџетску ставку, проширио је категорију енергетски угрожених купаца и на купце топлотне енергије, поред купаца електричне енергије и природног гаса. Међутим, одредбе које су се односиле на заштиту угроженог купца топлотне енергије примењивале су се само до 15. априла 2014. године. Вероватан узрок овоме лежи у чињеници да, иако истовремено и енергетска делатност, снабдевање топлотном енергијом по свом карактеру првенствено припада комуналним делатностима, не само што је као такво и законски систематизовано, већ и зато што је обављају јавна предузећа чији је оснивач град или општина, а пре свега јер је надлежност јединице локалне самоуправе да својим прописом утврђује услове испоруке и снабдевања топлотном енергијом купаца на свом подручју, те права и обавезе произвођача, дистрибутера, снабдевача и крајњих купаца

<sup>41</sup> Агенција за енергетику Републике Србије, "Упоредна анализа заштите енергетски угрожених потрошача у појединим земљама", Београд, 2010. године (стр. 24 и 25).

<sup>42</sup> Чл. 12. Уредбе о енергетски заштићеном купцу, односно угроженом купцу топлотне енергије ("Службени гласник РС", бр. 90/2013, 82/2015 (Одлука Уставног суда)).

топлотне енергије. Уредба је по угледу на раније решење енергетски заштићеног купца одредило као домаћинство (појединац, породица), које живи у једној стамбеној јединици са једним мерним местом на коме се мери потрошња електричне енергије, односно природног гаса, односно испоручује топлотна енергија, а као критеријуме за стицање статуса предвидела укупан месечни приход домаћинства, број чланова домаћинства и имовно стање. Као посебан услов за стицање статуса истакнуто је непоседовање другог стамбеног простора, осим стамбеног простора који одговара потребама домаћинства у складу са законом којим се уређује социјална заштита. Предвиђено је да корисници права на новчану социјалну помоћ и дечијег додатка стичу статус енергетски заштићеног купца, односно угроженог купца без подношења захтева на основу података којима располаже министарство надлежно за послове социјалне заштите, али се и за ову категорију очекивало да испуне редовне услове имовинског ценза и стамбених капацитета. Нова уредба, као и претходна, пропустила је да ближе уреди значајан елемент који чини природни део корпуса права које ужива енергетски заштићени купац, а односи се на заштиту од обуставе испоруке, иако законски основ ову обавезу изричито прописује.

Постављени услови, сложена процедура и додатни трошкови у вези са бројем и врстом доказа који се морају приложити уз захтев,<sup>43</sup> релативно мале количине енергената за које вредности се рачуни умањују<sup>44</sup> и строги услови под којима су исти могли бити добијени уз рестриктивну штедњу,<sup>45</sup> за последицу су имали да је на крају 2013. године око 66 хиљада купаца остварило право на умањење количина електричне енергије,<sup>46</sup> што је четири пута мањи број од купаца у стању социјалне потребе и купаца корисника материјалног

---

<sup>43</sup> 1) доказ о броју чланова домаћинства (фотокопија личне карте, извод из матичне књиге рођених (ИМКР), уверење о пребивалишту, извод из матичне књиге венчаних (ИМКВ), изјава два сведока дата пред надлежним органом и др.); 2) доказ о укупним месечним примањима (чек од пензије, уверење надлежног органа, односно послодавца, за децу старију од 15 година да су на редовном школовању, а за незапослене уверење надлежног завода за запошљавање, изјава); 3) доказ надлежне службе за катастар непокретности из места пребивалишта и места рођења о поседовању непокретности и приходима од непокретности; 4) уверење пореске управе да ли поседује имовину која подлеже опорезивању; 5) изјава дата на записник, под кривичном и материјалном одговорношћу, пред надлежним органом, о поседовању непокретности и приходима од непокретности, на територији бивших република СФРЈ.

<sup>44</sup> Од 120 до 250 kWh месечно, у зависности од броја чланова домаћинства.

<sup>45</sup> Енергетски заштићени купац има право на умањење месечне обавезе за одређене количине електричне енергије или за одређене количине природног гаса ако је месечна потрошња, мања од двоструке количине електричне енергије или природног гаса коју добија бесплатно, а уколико је потрошња већа од 2,5 пута нема право на умањење месечне обавезе.

<sup>46</sup> Извештај о раду Агенције за енергетику за 2013. годину (стр. 73).

обезбеђења који су остварили попусте по методи тарифних система у претходној години. Како је на истеку 2014. године број енергетски заштићених купаца који су остварили своја права опао за десет хиљада у односу на претходну,<sup>47</sup> било је очигледно да новоуспостављени вид заштите не даје очекиване резултате. Овакав тренд наставио се и у 2015. години,<sup>48</sup> у којој је даљи развој овог система доживео ненадани пех. Уставни суд је издао саопштење са 8. седнице одржане 26. марта 2015. године, да је у предметима оцене уставности и законитости општих правних аката утврдио да одредбе чл. 5. до 8. Уредбе о енергетски заштићеном купцу, односно угроженом купцу топлотне енергије, нису у сагласности са Уставом и законом.<sup>49</sup> У овом предмету Уставни суд се бавио питањима поступка остваривања статуса енергетски заштићеног купца, односно правне природе исхода истог, те напослетку закључио да поменуте одредбе нису у сагласности са Уставом и законом јер онемогућавају остваривање права на правно средство. Иако је Влада била обавештена о покренутој иницијативи крајем децембра 2014. године, а потом и о одлуци Уставног суда да покрене поступак оцене уставности и законитости, по доношењу коначне одлуке у овој ствари, суд је исправно проценио нецелисходност изненадне суспензије процесних одредби на основу којих је надлежни орган непосредно одлучивао о статусу енергетски заштићеног купца, те је користећи своје законске надлежности одложио објављивање одлуке у Службеном гласнику за шест месеци од дана доношења одлуке, као законом утврђени најдужи рок за одлагање. Упркос пролонгирању које је било прилика да се поступак за утврђивање статуса уподоби закону, Влада у овом року није изменила оспорене одредбе, те су исте по сили закона престале да важе 28. септембра 2015. године. Као последица истог, све до 1. јануара 2016. године свим подносиоцима захтева укључујући и оне који су несумњиво испуњавали услове, није могло бити омогућено да стекну потребни статус те уживају права која им припадају, што се несретно подударило и са почетком грејне сезоне, када се услед објективних потреба потрошња електричне енергије стандардно повећава. Ово се, наравно, одразило и на коначан број енергетски угрожених купаца у 2015. години, па је тако на крају године забележено испод три хиљаде више енергетски угрожених купаца у односу на овај број са краја 2014. године,<sup>50</sup> а на исто указују и кретања броја купаца у појединим локалним срединама.<sup>51</sup> Уредба о енергетски угроженом

<sup>47</sup> Извештај о раду Агенције за енергетику за 2014. годину (стр. 77).

<sup>48</sup> На крају 2015. године 58.403 купаца остварило је право на умањење трошкова за електричну енергију - Извештај о раду Агенције за енергетику за 2015. годину (стр. 89).

<sup>49</sup> Уставни суд, IУо-384/2014

<sup>50</sup> Извештај о раду Агенције за енергетику за 2015. годину (стр. 89).

<sup>51</sup> Нпр. број енергетски заштићених купаца електричне енергије у Суботици кретао се у распону од 3.129 у августу до 2.717, колико је било у новембру. – Инфо блок Суботица 19, Yу ЕКО Суботица, 12.01.2016.

купцу која је ступила на снагу 1. јануара 2016. године,<sup>52</sup> а са изменама из 2018. године примењује се и данас, била је трећи подзаконски акт којим је ближе уређен овај институт, који је Влада донела у периоду од непуне три године. Како је у међувремену донетим и данас важећим Законом о енергетици из 2014. године измењен правни основ који се тиче енергетски угроженог купца, а односи се на заштиту од обуставе испоруке електричне енергије због здравственог стања члана домаћинства, уредба је предвидела и начин стицања статуса ове посебне категорије купаца. У самом називу уредбе приметна је измена термина „заштићени“ у „угрожени“ купац, што представља позитивну промену, јер је потоњи појам шири, о чему ће бити речи у делу који се тиче енергетског сиромаштва. С друге стране, уредбом је елиминисана заштита угрожених купаца топлотне енергије прописом из области енергетике, иако је *de facto* она престала још априла 2014. године, како је напоменуто. Иако је почетак примене нове уредбе на почетку године пружао обећавајуће резултате,<sup>53</sup> већ у јуну статистика је показала да се број домаћинстава који су остварили права из стеченог статуса не разликује у великој мери од онога из истог периода претходне године.<sup>54</sup> Уредба је задржала стандардне критеријуме за стицање статуса (укупан месечни приход домаћинства, број чланова домаћинства и имовно стање), али је услов стамбеног простора додатно прецизиран као непосредовање друге стамбене јединице, осим оне која по структури и површини одговара потребама домаћинства, сагласно пропису којим се уређују површински нормативи за станове у области социјалног становања. Како је поред већег прихода домаћинства у односу на утврђени цензус, „вишак“ стамбеног простора најчешћи разлог одбијања захтева за стицање статуса,<sup>55</sup> овај услов захтева додатно образложење. Цитирана одредба практично упућује на Уредбу о стандардима и нормативима за планирање, пројектовање, грађење и условима за коришћење и одржавање станова за социјално становање,<sup>56</sup> а према којој једночлано домаћинство које поседује стамбену јединицу у површини преко 30 квадратних метара, двочлано домаћинство које поседује стамбену јединицу у површини преко 52 квадратних метара, трочлано домаћинство које поседује стамбену јединицу у површини

---

<sup>52</sup> "Службени гласник РС", бр. 113/2015, 59/2018

<sup>53</sup> Статус енергетски заштићеног купца током фебруара 2016. године имало је 18.241 домаћинство, што је 4,5 пута више него у јануару када је право на умањење рачуна остварило њих 4.548 – Политика, „Све више сиромашних који имају право на бесплатну струју“, аутор Петровић – Стојановић, Ј., 14.04.2016. У марту је бесплатне киловате добило око 35.000 најсиромашнијих, што је било двоструко више него у фебруару – Вебсајт РТС, Ружица Врањковић, 12.05.2016.

<sup>54</sup> Подаци ЕПС из јуна 2016. године показују да је 56.400 домаћинстава остварило право на умањење, док је још у јануару 2015. године тај број износио само неколико хиљада мање, 53.254 – Вечерње новости, „Недостижна бесплатна струја“, 31.08.2016.

<sup>55</sup> Вебсајт РТС, Ружица Врањковић, 12.05.2016.

<sup>56</sup> "Службени гласник РС", бр. 26/2013

преко 65 квадратних метара, четворочлано домаћинство које поседује стамбену јединицу у површини преко 75 квадратних метара итд, не могу да остваре статус енергетски угроженог купца. Међутим, у стварности познато је да многи грађани који су социјално угрожени по критеријуму прихода, станују и у већим стамбеним јединицама, с обзиром на стандарде градње из прошлих времена, а посебно у мањим срединама где су цене станова испод реалног нивоа, а тржиште некретнина девастирано. Ово је нарочито заступљено у руралним срединама где сиромашне породице често живе у трошним сеоским кућама које нису у стању да одржавају. У вези са тим, значајан је и податак о тренду пораста броја лица која живе у стану у породичној кући у односу на она која живе у стану у стамбеној згради.<sup>57</sup> Значајно позитивно решење у новој уредби јесте оно по којем домаћинство чији су чланови корисници права на новчану социјалну помоћ или дечијег додатка стиче статус енергетски угроженог купца на основу акта надлежног органа којим је стечено неко од права, без додатног оптерећења да испуњава услове имовинског цензуса и стамбених капацитета, како је то налагала ранија уредба. Међутим, за остале категорије задржан је сложени поступак који се односи на садржину захтева за стицање статуса угроженог купца и доказа који се прилажу уз захтев. Осим броја јавних исправа и других докумената на основу којих се утврђују чињенице од значаја за стицање права, у пракси највећи изазов редовно представљају додатни трошкови за плаћање неопходних такси за прибављање доказа. По правилу, много позитивнији однос поднетих захтева и одобрених статуса постоји у оним срединама које за ове потребе пружају одређене олакшице као што је ослобађање од обавезе плаћања таквих дажбина,<sup>58</sup> с обзиром на сврху због којих се морају прибавити, али таква решења су у искључивој ингеренцији надлежних органа општина и градова. Уредба је пропустила да преузме решење из претходно важеће по којем, уколико прибављање неког од доказа изазива значајне трошкове и захтева дужи временски период, по оцени надлежног органа локалне самоуправе, као доказ, може се од подносиоца захтева узети изјава на одређену околност дата на записник, под кривичном и материјалном одговорношћу, пред надлежним органом. Додуше, овај пут је примена одредби закона који уређује општи управни поступак на питања поступка која нису другачије уређена овом уредбом изричито предвиђена, што

<sup>57</sup> Национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији за период 2014-2017. године, Влада Републике Србије, 2018. године, стр. 276

<sup>58</sup> У Пријеполу документација која броји и до 20 различитих папира се не плаћа, па се константно повећава број сиромашних који се пријављују за бесплатну струју - Вечерње новости, „Недостижна бесплатна струја“, 31.08.2016; У Прокупљу, једној од сиромашнијих општина у Србији, услед олакшица, у прва четири месеца 2016. године поднето је 544 захтева а одобрено 500 - Вебсајт РТС, Ружица Врањковић, 12.05.2016; С друге стране, општинској управи у Пироту поднето је око 800 захтева, од којих је издато 450 решења – РТС 1, Ово је Србија, 17.03.2016.

је последица и потребе за превенцијом неправилности које су биле последица незаконитих одредби како је то утврдио Уставни суд. Без обзира што овај закон прописује овакву обавезу у делу који се односи на дужност органа да прибави податке по службеној дужности, искуство говори да је без изричите овакве одредбе у релевантном акту којим се решава о појединачним статусима овај принцип ретко адекватно примењен. Сродна олакшица прописана је само у случајевима продужавања статуса који се утврђује са роком до истека календарске године.<sup>59</sup> Најзначајнија новина која има за циљ увећање броја угрожених купаца јесте у делу који се односи на дозвољену месечну потрошњу, где је предвиђено да право на умањење рачуна има угрожени купац који потроши мање или једнако четвороструким (било је двоструким) количинама, зависно од броја чланова домаћинства, утврђених овом уредбом. На тај начин је омогућено да и они потрошачи који немају алтернативу, могу да користе електричну енергију за грејање, уз задржавање права које статус енергетски угроженог купца подразумева, што није било могуће на основу претходне уредбе.<sup>60</sup> Енергетски угрожени купци који овај статус стекну на основу здравственог стања немају право на умањење рачуна за одређене количине електричне енергије, већ заштиту од обуставе испоруке под прописаним условима. Оператор дистрибутивног система електричне енергије не може обуставити испоруку електричне енергије због неизвршених обавеза из уговора о снабдевању домаћинству које је стекло статус енергетски угроженог купца због здравственог стања на основу одговарајуће медицинске документације, ако члан домаћинства енергетски угроженог купца користи електро-медицинску опрему неопходну за одржавање здравља, за чији је рад неопходно напајање из дистрибутивне мреже. Иако је из текста јасно да је поље примене заштите од обуставе испоруке веома рестриктивно, постоје случајеви неправичних поступања дистрибутера у оваквим ситуацијама те је овакво решење нужно.<sup>61</sup> Оправдано је поставити питање, с обзиром на

---

<sup>59</sup> Уколико није дошло до промене података на основу којих је донето решење о стицању статуса угроженог купца, а што ће се констатовати узимањем изјаве на записник под кривичном и материјалном одговорношћу пред органом јединице локалне самоуправе, није потребно прилагати доказе који су већ раније приложени, изузев доказа о укупним месечним примањима и приходима становништва. – члан 9. став 6 Уредбе о енергетски угроженом купцу.

<sup>60</sup> Извештај о раду Агенције за енергетику за 2015. годину (стр. 89).

<sup>61</sup> Покрајинском заштитнику грађана обратила се грађанка којој је Електродистрибуција Нови Сад обуставила испоруку електричне енергије у стану због дуговања, те тако угрозила живот њеног шеснаестогодишњег детета, чије здравствено стање изискује посебну негу јер је на кућној дијализи и припреми за трансплатацију бубрега, а чији је донор управо његова мајка. Претходно се обратила надлежном енергетском субјекту да одложи обуставу, а уз захтев је поднела медицинску документацију. У одговору који је добила од енергетског субјекта, између осталог, наводи се: „Што се тиче вашег захтева за изузимањем од обуставе испоруке електричне енергије објекта због дуга по рачуну,

конкретизовану, ограничену и готово индивидуализовану ситуацију примене, да ли остварење права на заштиту од обуставе испоруке омогућити и без претходног услова утврђивања овог статуса већ на лицу места односно случајевима опомене пред обуставу када дистрибутер од ове намере треба да одустане уколико купац приложи потребне доказе који потврђују испуњеност услова. Наведени пример из праксе Покрајинског заштитника грађана – обудсмана итекако потврђује правичност оваквог решења.

#### **4. Енергетско сиромаштво**

Важећи законски термин „енергетски угрожени купац“ има шире значење од појма „енергетски заштићени купац“, који је коришћен до 2016. године, имајући у виду да одредница „угроженост“ обухвата и потенцијалне ризике који могу бити изван домена заштите коју предвиђа важећа регулатива, те је тако овај појам ближи феномену енергетског сиромаштва јер начелно прижељкује већи степен заштите. Мада постоје и супротни ставови,<sup>62</sup> чињеница је да појмовно одређивање има значај приликом дефинисања даљих праваца развоја све док реалне појаве не избегава да назове правим именом. А управо је ово један од индикатора неспремности суочавања са глобалним проблемом енергетског сиромаштва. Чак и у земљама богате Европе, тек неколицина чланица Европске уније у својим националним законодавствима дефинише овај термин. Један од разлога за овакву ситуацију јесте и чињеница да у значајном броју земаља владе не желе експлицитно да признају постојање проблема енергетског сиромаштва.<sup>63</sup> Међутим, више од опште одреднице овог појма,<sup>64</sup> од значаја су критеријуми које поједине земље примењују како би

---

обавештавамо вас да је наплата утрошене електричне енергије искључиви извор прихода који омогућава функционисање сложеног система Електропривреде Србије и предузећа у њеном саставу која укључују копове угља, производњу електричне енергије у хидро и термоелектранама и дистрибуцију електричне енергије. Недостатак финансијских средстава угрозио би стабилност испоруке електричне енергије за грађане и привреду Републике Србије“ – Покрајински заштитник грађана, акт бр. I-ОП-1-609/14 од 23. септембра 2014. године.

<sup>62</sup> Законом је препозната и категорија „енергетски заштићеног купца“, што је шири појам од „енергетски угроженог купца“, јер обухвата, поред купаца који остварују права из области социјалне заштите и купце који не морају да буду из ове категорије, али им живот или здравље могу бити угрожени обуставом или ограничењем испоруке електричне енергије или природног гаса. - Извештај о раду Агенције за енергетику за 2017. годину (стр. 94).

<sup>63</sup> Рајковић, Г., *Енергетско сиромаштво: теоријско-методолошки приступ и компаративна анализа у европским оквирима*, Економски видови, XXII, бр. 4/2017, стр. 296.

<sup>64</sup> Енергетско сиромаштво најчешће се дефинише као ситуација у којој појединци или домаћинства нису у могућности да адекватно загреју просторе у којима станују, односно обезбеде друге енергетске услуге по приступачним ценама. –Pye, S., Dobbins,

одредили разлику између енергетског и општег сиромаштва. Тако на пример у Великој Британији енергетско сиромаштво се дефинише као учешће трошка за електричну енергију и гас изнад 10% укупног прихода домаћинства. У Мађарској постоји слична, нешто разрађенија дефиниција прилагођена локалним условима. Тако, у овој земљи енергетско сиромаштво се дефинише као учешће трошка за енергију изнад 35% укупног месечног прихода домаћинства, односно домаћинства чији месечни трошкови грејања превазилазе 20% укупних месечних прихода домаћинства, односно домаћинства чији приход по члану не прелази двоструки износ најниже пензије.<sup>65</sup> Мерење енергетског сиромаштва комплементарном употребом три посебна индикатора (дуговања по рачунима за комуналне услуге; немогућност да се адекватно загреје дом; присуство крова који прокишњава, зидова/подова/темеља са влагом или трулих прозорских оквира или подова), тзв. EU-SILC индикатори, већ неколико година представља главни извор података о енергетском сиромаштву у земљама Европе.<sup>66</sup> Процент енергетски сиромашног становништва у Европи у 2015. години се кретао од 3,8% у Норвешкој до чак 28,8% у Грчкој, док је Србија са 24,5% била при врху листе удела енергетско сиромашног становништва.<sup>67</sup> Сваки четврти становник Србије је енергетски сиромашан.<sup>68</sup> Други индикатори процењују да се између 60 и 80 процената домаћинстава у Србији налази у категорији енергетски сиромашних јер више од десетине прихода троше на енергију и/или примењују различите стратегије смањивања трошкова енергије које живот ових домаћинстава чини подстандардним, безусловним и сиромашним.<sup>69</sup> Већ пре десетак година више од половине домаћинстава у Србији издвајало је за енергију више од 15% укупних прихода.<sup>70</sup> Последње анализе показују да је потрошња електричне енергије по домаћинству у Србији међу највећим у региону и Европи, те је неопходно што пре и што ефикасније решити питање енергетски угрожених купаца у Србији.<sup>71</sup> Око 13,3% укупне популације у Србији не може да обезбеди одговарајућу температуру грејања у својим становима, што мерено преко просечног броја чланова домаћинства од 2,7, указује да преко 350.000 домаћинстава нису у стању да адекватно загреју домове. Такође, изражен је проблем неблаговременог плаћања рачуна за електричну енергију. Кашњење у измиривању обавеза за комуналне услуге је

---

А. и др, *Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures*, 2015.

<sup>65</sup> Филиповић, С., Танић, Г., *Изазови на тржишту електричне енергије*, Београд, 2010, стр. 92.

<sup>66</sup> Рајковић, Г., *нав. дело*, стр. 299, 300.

<sup>67</sup> Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat>)

<sup>68</sup> Рајковић, Г., *нав. дело*, стр. 304.

<sup>69</sup> Петовар, К., *Енергетско сиромаштво и услови за његово смањење*, 2016, стр. 11

<sup>70</sup> *Исто*, стр. 12

<sup>71</sup> Агенција за енергетику, *Извештај о потреби регулисања цена електричне енергије за гарантовано снабдевање*, 2018, стр. 7

присутно код 34,8% укупне популације. Такође, 21,8% укупне популације живи у стамбеним просторијама којима прокишњава кров, имају влажне зидове или подове или код којих су иструтели прозорски рамови. На основу ова три показатеља и уважавајући исказани просек чланова по једном домаћинству, може се закључити да је између 550–600 хиљада домаћинстава изложено ризику енергетског сиромаштва.<sup>72</sup> Енергетско сиромаштво ограничава економски, социјални и културни развој и напредак друштва, доприноси увећању социјалних разлика и друштвених неједнакости, а сиромашне и неразвијене гура у још веће сиромаштво и губитништво. Енергетско сиромаштво негативно утиче на здравље грађана, доприноси загађењу и деградацији животне средине, угрожава имовинску безбедност, смањује доступност образовања, здравствених и социјалних услуга и задовољавања многих других појединачних и општих потреба.<sup>73</sup>

## 5. Закључак

Без сумње, заштита енергетски угрожених купаца у Републици Србији иако систематизована у законске оквире у области енергетике припада домену социјалне заштите. На ово указују и основна обележја овог концепта: усмерена је на савладавање животних тешкоћа стварањем услова за задовољење животних потреба, а финансијска средства обезбеђују се у државном буџету из посебне, наменске апропријације. Међутим, основни инструмент ове заштите – Уредба о енергетски угроженом купцу, као пропис од значаја за заштиту животног стандарда у условима развоја слободног тржишта, није успео да еманципује институт који ближе уређује из околности које се заснивају на тржишним принципима. Остављајући по страни сувише дуг период у којем је ова врста заштите угрожених потрошача трпела из разлога који су могли бити отклоњени на време, као што је две године дуго чекање на доношење подзаконског акта од прописивања законског основа и правни вакуум настао по утврђивању незаконитости тада важеће уредбе, ни последње корекције које се односе на проширење могућности уживања овог статуса нису дале очекиване резултате што је очигледно из резултата њене примене последњих година. Одређене корекције постојеће уредбе, али пре свега већа флексибилност енергетских субјеката у уговорним односима са купцима, која подразумева правичну и доследну примену одредби прописа из области енергетике, у вези са обавештавањем, забраном дискриминације, омогућавање закључења споразума о плаћању дуга на рате, прихватање посредних доказа о правном основу коришћења објеката приликом решавања о захтевима за прикључење, те многи други, само су једна страна медаље. Носиоци јавних овлашћења дужни су да унапређују свест и сензибилитет људи о заштити животне средине,

<sup>72</sup> Извештај о раду Агенције за енергетику за 2017. годину (стр. 97)

<sup>73</sup> Петовар, К., *нав. дело*, стр. 2

економској ефикасности и одрживости. Повећањем транспарентности у утврђивању циљева и примени мера, повећава се и брига државе да законе спроводи у доброј намери. Електрична енергија је есенцијални део живота и напретка. Њена вредност је универзална и од суштинског значаја за добробит људског бића, што су стандардна обележја добра чија доступност треба да ужива статус људског права. Могућност коришћења електричне енергије утиче на смањење сиромаштва, на побољшање здравља, продуктивност и животни стандард уопште. Не заборавимо да повратка на старо нема, те да ће цена електричне енергије и даље расти а у једном тренутку бити и изван домена државне регулације. До тада је неопходно да изградимо чврст систем овакве заштите или ће, као по правилу, највеће жртве бити управо наши најсиромашнији.

*Zoran Pavlović, Ph.D., Full-time Professor  
Faculty of Law, University Business Academy in Novi Sad,  
Provincial Protector of Citizens - Ombudsman  
of the Autonomous Province of Vojvodina  
Milan Dakić, Deputy Provincial Protector of Citizens -  
Ombudsman of the Autonomous Province of Vojvodina*

## **THE ELECTRIC-ENERGY CUSTOMER VULNERABILITY**

### ***Summary***

*This paper is primarily focused onto the legal framework analysis in the Republic of Serbia, as well as the measures undertaken in order to ensure the protection of the electric-energy vulnerable customers. The acceptance of the protective mechanisms' relocation from the competitive environment – necessitated by the free market circulation of this energy resource – has initiated their implementation within the social protection system, given the crucial importance of electricity in fulfilling some of the basic needs in the standard of living. Although duly recognized as an adequate protective environment to this consumer category, social protection faces the usual problems (lack of resources and the sustainability issues), as well as the new challenges in regard to the energy poverty and its relation to the established definitions of social vulnerability. The rules that manage contractual relations between consumers and energy providers cannot be eliminated by delegating the concerns about a sufficient energy provision to the certain consumer categories. The domestic energy is being regulated through a rigid legal framework where the public provider guarantees service under de facto preferential conditions*

*that often result in consumer rights' violations; therefore, the legal system is being additionally challenged in its efforts to ensure a thorough protection to the energy-vulnerable customers.*

**Key words:** *energy vulnerable customer, electric energy, consumer protection, energy poverty, energy vulnerable customer bylaw.*

## Литература

- Bourgoignie T, Simpson R, *Заштита потрошача, укључујући угрожене потрошаче, у области услуга од општег економског интереса*, 2012.
- Вулић, И, *Специфичности испоруке електричне енергије у оквиру потпуног снабдевања*, Право и привреда, бр. 1-3/2018.
- Драговић, Ј, *Заштита права потрошача електричне енергије у Републици Србији*, Зборник радова: Услужно право, Крагујевац, 2013.
- Павловић, З., Дакић, М., *Карактеристике нормативног уређења услуге даљинског грејања у Републици Србији у односу на настанак, промену и престанак права и обавеза из уговора о продаји топлотне енергије и заштиту права крајњег купца*, Зборник радова: Услуге и одговорност, Крагујевац, 2017.
- Петовар, К., *Енергетско сиромаштво и услови за његово смањење*, 2016.
- Руе, S., Dobbins, A. и др., *Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures*, 2015.
- Рајковић, Г., *Енергетско сиромаштво: теоријско-методолошки приступ и компаративна анализа у европским оквирима*, Економски видови, XXII бр. /2017.
- Салаи, С., Ковач Жнидершић, Р., Грубор, А., *Заштита потрошача*, Школа бизниса, бр. 2/2010.
- Танић, Г., Филиповић, С., *Заштита потрошача у условима либерализованог тржишта електричне енергије*, Индустија, бр. 4/2008.
- Филиповић, С., Танић, Г., *Изазови на тржишту електричне енергије*, Београд, 2010.

### Правни извори и извештаји

- Агенција за енергетику, *Извештај о потреби регулисања цена електричне енергије за гарантовано снабдевање*, 2018.
- Агенција за енергетику, *Извештаји о раду за 2011 – 2017. године*
- Агенција за енергетику, *Упоредна анализа заштите енергетски угрожених потрошача у појединим земљама*, Београд, 2010.
- Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC (“Official Journal of the European Union”, L. 211/55)
- Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC (“Official Journal of the European Union”, L. 211/94)

Зборник радова „Слобода пружања услуга и правна сигурност”,  
Крагујевац, 2019.

---

- Закон о јавним предузећима („Сл. гласник РС“, бр. 15/2016)  
Закон о заштити потрошача (“Службени гласник РС”, бр. 73/2010)  
Закон о заштити потрошача („Сл. гласник РС“, бр. 62/2014, 6/2016 (други закон), 44/2018 (други закон))  
Закон о енергетици (“Службени гласник РС”, бр. 145/2014, 95/2018 (други закон))  
Закон о ратификацији Уговора о оснивању Енергетске заједнице (“Службени гласник РС”, број 62/2006)  
Заштитник грађана, „Проблеми у остваривању права потрошача – купаца електричне енергије са препорукама“, Посебни извештај, 2015.  
Национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији за период 2014-2017. године, Влада Републике Србије, 2018.  
Покрајински заштитник грађана – омбудсман, Годишњи извештај за 2014. годину.  
Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године (“Службени гласник РС”, бр. 101/2015)  
Универзална декларације о људским правима, 1948.  
Устав Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 98/2006).  
Уредба о енергетски заштићеном купцу (“Службени гласник РС”, бр. 27/2013).  
Уредба о енергетски заштићеном купцу, односно угроженом купцу топлотне енергије (“Службени гласник РС”, бр. 90/2013, 82/2015 (Одлука Уставног суда).  
Уредба о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом (“Службени гласник РС”, бр. 63/2013, 91/2018).  
Уставни суд, УО-384/2014.

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

338.46:34(082)

**МЕЂУНАРОДНИ научни скуп Слобода пружања услуга и правна сигурност (2019 ; Крагујевац)**

Слобода пружања услуга и правна сигурност : [зборник реферата са Међународног научног скупа одржаног 17. маја 2019. године, на Правном факултету у Крагујевцу у организацији Института за правне и друштвене науке Правног факултета Универзитета у Крагујевцу] / уредник Миодраг Мићовић. - Крагујевац : Правни факултет Универзитета, Институт за правне и друштвене науке, 2019 (Крагујевац : Графопромет). - XII, 1116 стр. ; 25 cm

Текст ћир. и лат. - Тираж 120. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Summaries.

ISBN 978-86-7623-088-4

1. Мићовић, Миодраг, 1954- [уредник]  
а) Услужне делатности -- Правни аспект -- Зборници б) Услуге --  
Правна заштита -- Зборници

COBISS.SR-ID 276258828