

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ УНИВЕРЗИТЕТА У КРАГУЈЕВЦУ

УСЛУГЕ И ОДГОВОРНОСТ

**Уредник
МИОДРАГ МИЋОВИЋ**

**Крагујевац
2017.**

УСЛУГЕ И ОДГОВОРНОСТ

Зборник реферата са Међународног научног скупа одржаног 19. маја 2017. године, на Правном факултету 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
Јована Цвијића 1, 34000 Крагујевац
Тел: (034) 306 510
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: 100

ISBN 978-86-7623-074-7

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,*
Милан Дакић, самостални саветник у Покрајинском
заштитнику грађана – омбудсману АП Војводине*

УДК: 347.751:697.444(497.11)

**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**

Резиме

Нужност критичког осврта на постојеће нормативно уређење услуге даљинског грејања у Републици Србији полази од стварних проблема који већ дуги низ година оптерећују не само кориснике, већ и саме вршиоце ове делатности, те стручну јавност, доносиоце одлука и креаторе политике у овој области. Метод анализе релевантних правних института и указивање на њихове недостатке, поткрепљен стварним примерима манифестација повреда права крајњих купаца, те приказ досадашњих искустава у остваривању задатих циљева европске енергетске политике, за свој циљ имају синтезу елемената који у овој области коегзистирају у целину која са синергетским ефектом треба да омогући остваривање општег интереса којем ова услуга мора да служи. У складу са захтевима модерног доба у области енергетике, а који почивају на темељу поштовања принципа одрживог развоја и очувања животне средине, ефикасно коришћење енергије представља основни модел понашања и нашу цивилизацијску обавезу према будућим генерацијама.

Кључне речи: *даљинско грејање, снабдевање, уговор о продаји топлотне енергије, енергетска ефикасност, крајњи купац.*

* Аутор је покрајински заштитник грађана – омбудсман Аутономне покрајине Војводине.

1. Увод

Последњих година сведоци смо општег незадовољства грађана Србије услугом даљинског (тзв. централног) грејања, у којем се могу препознати елементи позивања на повреде права која чине готово читав корпус основних права потрошача, као што су задовољење основних потреба, избор, учешће, обавештеност и едукација, и правна заштита. У свом појавном облику односе се на: тешкоће у приступу дистрибутивном систему; квалитет грејања који не испуњава прописане стандарде температурних пројекција; начин обрачуна цене услуге, посебно у корелацији са пруженим квалитетом; услове под којима се ова услуга користи, а који се једнострано намећу од стране енергетских субјеката; ограничавање остваривања права крајњег купца на престанак коришћења услуге; контролу извршавања правних прописа који уређују ову област и надзор над радом пружалаца ове услуге од стране надлежних органа јавне власти.

Разматрање узрока ових проблема треба започети од представљања оних карактеристика делатности снабдевања топлотном енергијом из система даљинског грејања које сматрамо кључним претпоставкама за идентификацију извора неадекватног функционисања система пружања ове услуге и наведених повреда права у овој области. На првом месту истичемо да делатност снабдевања, као и производње и дистрибуције топлотне енергије, већином врше јавна комунална предузећа чији је оснивач јединица локалне самоуправе, док је, законом прописана, могућност да друга привредна друштва и предузетници обављају ову делатност као поверену од стране градова и општина, изузетно ретка у пракси. Услови и начин обављања делатности, као и права и обавезе енергетских субјеката и крајњих купаца топлотне енергије, само су начелно уређени законским прописима, који упућују на њихову детаљну регулацију општим актима градова и општина. Снабдевање крајњих купаца из система даљинског грејања предмет је уговорног односа енергетског субјекта и корисника, који представља основни материјални извор настанка, промене и престанка права и обавеза ових страна. Специфичне техничке карактеристике дистрибутивног система грејања уподобљене физичким својствима топлотне енергије, а пре свега начину њеног ослобађања (емисије), као и термоенергетске одлике објеката и друге инфраструктуре, представљају полазни фактор у правилном утврђивању међусобних права и обавеза пружалаца и корисника услуге.

Као што је случај и код већине других услуга од општег (економског) интереса, наведени основни елементи (организовање делатности од стране субјеката које оснивају органи јавне власти, специфичности правне уређености и уговорни однос као материјални извор права и обавеза снабдевача и корисника) нужно су постављени на овај начин, са циљем реализације уставне обавезе обезбеђивања обављања и развоја услуга од значаја за остваривање животних потреба грађана, која одговара праву на уживање истих у обиму и

квалитету утврђеним општеприхваћеним цивилизацијским стандардима људског достојанства, уз истовремену гаранцију законом утврђених права потрошача, имајући при овоме у виду, као *sine qua non*, прилагођавање физичким ограничењима која су диктирана техничким условима под којима се делатност обавља.

Правна и техничка правила из наведених претпоставки појединачно садрже карактеристична решења, заснована на принципима који су често међусобно у колизији, пре свега због своје различите правне, односно физичке природе, која се највише огледа у мањкавостима кохабитације управноправних и облигационоправних елемената, те несаобразности специфичностима техничког система. Недовољна флексибилност овог механизма у правцу тумачења правила и примене свих њених елемената у корист крајњег купца, представља суштински извор проблема који се у стварности јављају у обављању ове делатности, а за последицу имају тешкоће у остваривању права из услуге даљинског грејања.

Неизбежност истовременог испуњења ових претпоставки као услова обављања делатности поставља императив да се у оквиру прописаних правила и постојећих института и механизма изнађу адекватна, помирљива решења која ће омогућити несметано вршење делатности, а тако и поштовање и реализацију права и обавеза из ове услуге, у пуној мери.

Први корак на том путу јесте елаборација и теоријскоправна анализа свих релевантних елемената који у овој области коегзистирају, а затим њихова синтеза у одговарајућу целину која ће омогућити да се у наведену обавезу остваривања јавног интереса пружањем услуге, као неодвојиви и међусобно условљени део, инкорпорира заштита права крајњег купца. Ово подразумева препознавање појединачних реалних и могућих извора проблема и њихову манифестацију у свакодневном животу, те изналажења решења која ће осигурати законитост, правну сигурност, стабилност тржишта и одрживи развој, али и обезбедити поштовање интереса потрошача јачањем начела аутономије воље на уштрб њених законских ограничења, као и других принципа који на овом почивају, у извршавању и уживању ове услуге.

2. Правни оквир уређења делатности снабдевања топлотном енергијом

Јединствена карактеристика правне уређености делатности снабдевања топлотном енергијом јесте да је она и енергетска и комунална делатност, те је тако истовремено уређена основним законима Републике Србије који регулишу ове области.¹ Мада овакав нормативни оквир, начелно, има и своје предности, чини се да у уређењу делатности снабдевања топлотном енергијом није

¹ Закон о енергетици („Сл. гласник Републике Србије“, бр. 145/2014), Закон о комуналним делатностима („Сл. гласник Републике Србије“, бр. 88/11 и 104/2016).

искоришћена прилика да се у ову област инкорпорирају најбољи принципи на којима почива уређеност енергетских делатности, док су прихваћена правила која представљају главне мане у области комуналних делатности. Наиме, Закон о енергетици доминантно уређује област производње, дистрибуције и снабдевања електричном енергијом и природним гасом (главу XI „Топлотна енергија“ чини тек 13 законских чланова, од укупно 434). Целовита, јединственим законом, уређеност у области делатности која се тичу електричне енергије и природног гаса, резултат је исправног препознавања неопходности њихове регулативе на националном нивоу, као делатности од општег интереса, са стратешким циљем достизања квалитета услуге универзалног сервиса, чија суштина се огледа у увођењу обавезе пружања на читавој територији, којој одговара право корисника да под једнаким условима уживају минимум услуга.² Из истог разлога, логичким следом, услови испоруке и снабдевања крајњих купаца електричном енергијом и природним гасом ближе су уређени општим актима Владе Републике Србије, који се као и закони једнако примењују на целој територији земље.³ С друге стране, значај услуге снабдевања топлотном енергијом, имајући у виду да од укупне енергије коју једно домаћинство потроши у току године, око три четвртине отпада на потребе за топлотом која се користи за грејање простора и воде,⁴ те изграђеност система даљинског грејања који постоји у 57 градова и општина, учешће сектора „домаћинство“ у структури потрошње финалне енергије која је у 2010. години износила 32,5% и заступљеност топлотне енергије од 8,8% у потрошњи финалне енергије по енергентима, у конкуренцији електричне енергије, природног гаса, деривата нафте и угља,⁵ приближава је појму универзалног сервиса и квалитетима који исти носи. У условном смислу ове речи и услуга даљинског грејања испуњава предуслове да постане универзални сервис, уз једино природно ограничење на присутност у урбанизованим срединама. Такође, у одредбе Закона о енергетици имплементирано је решење, сагласно правним правилима Европске Уније,⁶ којим се извршава раздвајање делатности преноса, производње, дистрибуције и снабдевања електричном енергијом, односно природним гасом, а такође су

² Мићовић, М., *Универзални сервис као основно људско право*, Зборник: Услуге и услужна правила, Крагујевац, 2016, стр. 6.

³ Уредба о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом („Сл. гласник Републике Србије“, бр. 63/2013), Уредба о условима за испоруку природног гаса („Сл. гласник Републике Србије“, бр. 47/2006, 3/2010 и 48/2010).

⁴ Лаловић, Б., *Соларне куће*, Београд, 1982.

⁵ Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године („Сл. гласник Републике Србије“, бр. 101/2015).

⁶ Директива 2009/72/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. године о заједничким правилима за унутрашње тржиште електричне енергије и стављању ван снаге Директиве 2003/54/ЕЗ и Директива 2009/73/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. године о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса и стављању ван снаге Директиве 2003/55/ЕЗ.

инкорпорисани и инструменти којима се обезбеђује независност оператора система и управљача наведених облика енергетских делатности и када се она обављају у оквиру истог правног лица, тзв. вертикално интегрисаног предузећа. Сврха овога јесте обезбеђење једнаких услова и недискриминаторног приступа унутрашњем тржишту електричне енергије и природног гаса. Јасно је да се овакав циљ, усмерен ка подизању нивоа остваривања и заштите права корисника, с обзиром на средство којим се остварује, тешко може постићи у области делатности снабдевања топлотном енергијом, која у овом делу код нас почива на дијаметрално супротним стандардима. Наиме, очигледни монополски положај јавних комуналних предузећа која обављају ову делатност, на који указује чињеница да у вршењу услуга на јединственом тржишту града или општине немају конкуренцију, посебно имајући у виду да, у теорији и у позитивним прописима, предност у приступу тржиштима снабдевања и дистрибуције се посебно истиче као показатељ тржишне снаге као основне одлике доминантног положаја учесника на тржишту, нарочито је ојачан законском одредницом да јединица локалне самоуправе може основати један енергетски субјект за обављање делатности производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом.

С друге стране, Закон о комуналним делатностима, сагласно уставним овлашћењима општине и града да, преко својих органа, у складу са законом уређују и обезбеђују обављање и развој комуналних делатности, само генерално, општим одредбама уређује ову област упућујући на обавезу јединице локалне самоуправе да створи услове за обезбеђење одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета комуналних услуга, тако што ће одлукама своје скупштине прописати начин обављања комуналне делатности, општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника услуга на својој територији.⁷ Последње законске измене иницирале су разлог да на овом месту истакнемо најновији, наизглед само формални недостатак који је до скоро постојао у закону, а који је индикован неадекватност, односно недовољну уподобљеност потребама уређења специфичне делатности снабдевања топлотном енергијом одредбама овог закона. Наиме, све до измена и допуна Закона о комуналним делатностима,⁸ које су са применом почеле 1. јануара 2017. године, снабдевање топлотном енергијом није било препознато као посебан део енергетске делатности, која је све до тада третирана као део дистрибутивне делатности, иако је законским прописима из области енергетике она јасно издвојена у овом систему, с обзиром на то да је поменуто установљање одвојености и обезбеђења интегритета производње, дистрибуције и снабдевања у свим областима енергетике утврђено као један од основних инструмената дефинисаних праваца развоја унутрашњег тржишта у овој сфери. Занимљиво је да закон који таксативно наводи комуналне делатности и њихове

⁷ Видети: чл. 2. и чл. 13. Закона о комуналним делатностима.

⁸ Службени гласник Републике Србије број 104/2016 од 23. децембра 2016.

дефиниције у два почетна члана, тако да у даљем законском тексту, осим пар напомена,⁹ ниједном не индивидуализује и посебно не разрађује појединачну услугу, на потпуно системски неочекиваном месту, ван контекста, у једном законском члану уређује питање разграничења надлежности, односно одговорности пружаоца и корисника услуге, одређујући стварноправни статус главног мерног инструмента за мерење потрошње воде.¹⁰ Овако конкретно и детаљно уређење посебног сегмента који се односи на једну комуналну делатност иначе је искључиви предмет општинских и градских одлука којима су уређене појединачне комуналне делатности. Навођењем овог, јединственог, примера уређења законским актом једног иначе врло практичног питања из материје посебне комуналне делатности, желимо да нагласимо очигледну предност прописивања универзалног (законског) решења обавезујућег за све стране у односу који настаје поводом пружања ове услуге, без обзира на њен локални значај, имајући у виду бројне спорове који у стварности настају поводом кварова на водоводној мрежи и неисправности водомера, а у чијем корену проблема се управо налази питање разграничења надлежности јавног комуналног предузећа и крајњег корисника. Управо из тог разлога, законодавац је очигледно препознао потребу да ову материју уреди самим законом, али је остајући на овој конкретизацији појединачног односа у оквиру специфичне делатности, пропустио да на сличан начин, уопштавањем или упућивањем на аналогију, системски реши макар један број кључних спорних питања која се појављују у вршењу готово свих комуналних делатности, односно уживању услуга које исте пружају. Зато су она и даље препуштена регулативи јединица локалне самоуправе која, како ће овде бити приказано на примеру делатности снабдевања топлотном енергијом, неадекватним, често и противречним решењима, а пре свега чињеницом различитости норми које уређују исте односе, наставља кретање већ утабаним путем правне несигурности.

Мада је у Закону о енергетици изричито наведено да се снабдевање топлотном енергијом (уз производњу и дистрибуцију) уређује као енергетска делатност,¹¹ овај општи акт у сваком сегменту предмета ове регулативе полази

⁹ Наведено се односи на ексклузивитет јавних комуналних предузећа у снабдевању водом за пиће и градском и приградском превозу, када је у питању јавни линијски превоз путника трамвајима и тролејбусима, у смислу немогућности поверавања обављања ових делатности другом привредном субјекту и изузеће делатности превоза посмртних остатака умрлог од обавезе давања сагласности надлежног органа јединице локалне самоуправе на одлуку о промени цена.

¹⁰ Два законска члана која чине део VIII Закона „Комунална инфраструктура и средства за обављање комуналне делатности“ су чл. 30. „Средства за изградњу комуналне инфраструктуре“ и чл. 31. „Мерење потрошње воде“. Имајмо у виду да овај закон таксативно одређује 14 комуналних делатности, уз давање могућности да скупштина јединице локалне самоуправе може као комуналне одредити и друге делатности од локалног интереса и прописати услове и начин њиховог обављања.

¹¹ Видети: чл. 1. ст. 2. Закона о енергетици.

од њене природе комуналне делатности, те сагласно томе прописује да енергетски субјект који обавља делатност снабдевања топлотном енергијом врши снабдевање топлотном енергијом крајњих купаца под условима утврђеним овим законом и прописима које доноси јединица локалне самоуправе.¹² Овим прописима општине и градови, између осталог, утврђују услове испоруке и снабдевања топлотном енергијом купаца на свом подручју, права и обавезе снабдевача и крајњих купаца топлотне енергије, уређују начин расподеле трошкова са заједничког мерног места у топлотној предајној станици и услове и начин одржавања дела система од завршетка дистрибутивног система до крајњег купца укључујући и његову грејну опрему, права и обавезе крајњих купаца топлотне енергије, посебно у случају престанка уговора, као и услове за подношење и решавање захтева крајњег купца за обуставу испоруке топлотне енергије, даје сагласност на цене топлотне енергије и прописује друге услове за обезбеђење поузданог и сигурног снабдевања купаца топлотном енергијом, у складу са законом.¹³ Међутим, одредница „у складу са законом“ из цитираног законског члана који прописује овлашћења јединица локалне самоуправе у погледу уређења делатности снабдевања топлотном енергијом, у односу на Закон о енергетици, практично се односи само на оквир одређивања цена снабдевања крајњих купаца, путем методологије коју сагласно законској одредби доноси Влада Републике Србије, у форми уредбе. Сагласно овоме, те природи наведених обавеза општина и градова, са нагласком на овде централно питање међусобних права и обавеза снабдевача и крајњег купца, као и посебне заштите крајњих купаца, јасно је да доминантне изворе правних решења која овде треба да понуде јединице локалне самоуправе, пре свега, представљају законски прописи који уређују облигационоправне односе и заштиту потрошача, али и они који регулишу стварноправна питања и област изградње, а посебно енергетске ефикасности.

3. Настанак права и обавеза из уговора о продаји топлотне енергије

Однос између снабдевача топлотном енергијом и крајњег купца, поводом пружања ове услуге, уговорне је природе. На ово јасно указује и установљена законска претпоставка постојања уговорног односа, по којој се сматра да је уговорни однос о пружању комуналне услуге настао започињањем коришћења комуналне услуге, односно почетком пружања комуналне услуге у складу са прописима којима се ближе уређује обављање те комуналне делатности, што је додатно ојачано и одредбом по којој обавезе корисника комуналне услуге

¹² Видети: чл. 359. ст. 1. Закона о енергетици.

¹³ Видети: чл. 361 ст. 1. Закона о енергетици.

настају, у претходно наведеним случајевима, и када се она користи супротно прописима којима се уређује та комунална делатност.¹⁴

Без обзира на чињеницу постојања уговорног односа, Закон о енергетици изричито прописује обавезу снабдевача топлотном енергијом и крајњег купца да закључе писани уговор о снабдевању топлотном енергијом и то у року од две године од дана ступања на снагу овог закона, који рок је истекао последњег дана 2016. године.¹⁵ Наравно, ово је сасвим исправно решење, пре свега јер је писана форма правних послова уопште, један од главних инструмената којима се обезбеђује остваривање принципа правне сигурности. Међутим, ову норму можемо посматрати и са становишта развоја уређења ове области, у смислу степена улива јавноправног елемента у настанак односа поводом пружања ове услуге, дакле на самом почетку испоруке, под претпоставком обезбеђености услова од стране вршиоца делатности, односно јединице локалне самоуправе, као њене основне обавезе.¹⁶ Мада се не односи непосредно на однос снабдевача и крајњег купца топлотне енергије, већ на прикључење објекта купца на дистрибутивни систем даљинског грејања, претходни Закон о енергетици одређивао је да се објекат прикључује на основу одобрења енергетског субјекта које се издаје решењем у управном поступку,¹⁷ док важећи закон не садржи овакву одредбу. Не можемо са сигурношћу рећи да ли ново решење, боље рећи одсуство претходног у пропису на снази, представља корак ка превази облигационоправних правила у укупном уређењу делатности дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом, с обзиром на то да важеће одлуке градова и општина и даље предвиђају овај поступак.¹⁸ С друге стране, јасно је да се уређивањем једног оваквог односа инструментима облигационог права, с обзиром на њихову одлику диспозитивности, као и флексибилност самог института уговора, на потпунији начин остварује циљ обављања делатности, а то је задовољење потреба корисника. Код прикључења као *defacto* настанка и почетка снабдевања топлотном енергијом, сматрамо да услов доступности

¹⁴ Видети: чл. 13. ст. 6 и 7 Закона о комуналним делатностима. Поред наведених у прилог уговорноправној природи говори и одредба чл. 13. по којој се одлука скупштине јединице локалне самоуправе, која прописује општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника комуналне услуге, непосредно примењује на све уговорне односе вршилаца комуналне делатности са корисницима комуналних услуга као општи услови пословања.

¹⁵ Видети: чл. 360. ст. 1. и чл. 429. Закона о енергетици.

¹⁶ Видети: чл. 190. ст. 1 тач. 1. Устава Републике Србије (“Сл. гласник Републике Србије“, 98/2006).

¹⁷ Видети: чл. 129. и чл. 130. Закона о енергетици (“Сл. гласник Републике Србије“, 57/2011, 124/2012).

¹⁸ Видети: чл. 26. Одлуке о снабдевању топлотном енергијом у граду Београду („Сл. лист града Београда“, бр. 43/2007, 2/2011 и 29/2014) и чл. 21. Одлуке о снабдевању топлотном енергијом из топлификационог система града Новог Сада (Сл. лист града Новог Сада“, бр. 21/2011, 38/2012, 34/2013, 13/2014).

комуналних услуга коју је јединица локалне самоуправе преко надлежног енергетског субјекта дужна да обезбеди, а која се у делатности дистрибуције топлотне енергије огледа у обавези вршења исте свим купцима на подручју на којем обавља ову делатност, на принципима јавности и недискриминације, а у делатности снабдевања у обезбеђивању довољних количина топлотне енергије потребне за снабдевање крајњих купаца, јесте потребан, али и довољан, како би уговорни однос започео. Наиме, не доводећи ниједног тренутка у питање нужност верификације техничке исправности кућне мреже, подстанице и евентуално других енергетских инсталација, без којег до снабдевања не може ни доћи, сматрамо да гарант испуњења техничких и других услова за прикључење објекта купца представља садржина пројекта објекта и инсталација, грађевинске дозволе, одговарајућег елабората, те друге техничке и сродне документације грађевинске струке, као и докумената имовинскоправног карактера, који имају својство јавне исправе и морају постојати приликом предузимања било које врсте изградње јер заједно представљају камен темељац постојања техничких и стварноправних претпоставки које закон налаже у овој области. Из овог разлога, чине се контрадикторним и сувишним одредбе одлука јединице локалне самоуправе које у овом поступку, након испуњења претходних услова, те закључења уговора о изградњи прикључка, прописују подношење захтева за прикључење о којем се одлучује у управном поступку.¹⁹

Да у стварности постоје проблеми поводом извршавања законске обавезе закључења писаног уговора о продаји топлотне енергије са крајњим купцем, јасно се огледа у чињеници да је занемарљив број таквих уговора заиста и реализован, иако је законски рок за то истекао. Мада ово кашњење наизглед има своје узроке у формалним недостацима, као што је непостојање јасних смерница у погледу садржине ових уговора, те већ пословичне „неспремности“ и „затечености“ актера локалне власти да правовремено предузму одговарајуће радње како би законске обавезе биле испуњене у року, ово је заправо веома комплексно питање. Зато ћемо на овом месту само наговестити његову сложеност, представљањем једне од могућих импликација заснованих на постојећем правном оквиру и стварном стању у области снабдевања топлотном енергијом. Поједине одлуке општина и градова које уређују снабдевање топлотном енергијом, предвиђају могућност закључења уговора са стамбеном заједницом,²⁰ чији овакав статус је утврђен одредбама прописа који уређују област становања и одржавања зграда.²¹ У случају закључења уговора са

¹⁹ Видети: чл. 19-21 Одлуке о снабдевању топлотном енергијом из топлификационог система града Новог Сада.

²⁰ Нпр. чл. 9. ст. 2 Одлуке о условима и начину снабдевања топлотном енергијом („Сл. лист града Зрењанина“, бр. 32/2013 и 25/2014) прописује да купац топлотне енергије може бити и заједница правних и/или физичких лица, који су прикључени на заједничко место преузимања топлотне енергије.

²¹ Видети: чл. 16. Закона о становању и одржавању зграда („Сл. гласник Републике Србије“, бр. 104/2016).

купцем оваквог правног статуса, укупна одговорност снабдевача завршава се на месту прикључења на унутрашње (кућне) инсталације, који тако одговара за обим и квалитет искључиво на месту испоруке. Тада се, пак, поставља питање остваривања законских права из услуге даљинског грејања власника стана, односно посебног дела стамбене и/или стамбено-пословне зграде, као стварног крајњег корисника, а тиме и одговорности енергетског субјекта у извршењу својих основних обавеза, које извиру из повереног јавног овлашћења. Остављајући по страни даљу конструкцију настајања евентуалних оваквих и сличних последица, изнећемо анализу конкретног случаја на примеру одредби уговора о продаји топлотне енергије са снабдевачем ЈКП „Грејање“ Панчево, у који је током истраживања за потребе овог рада аутор имао увид. Пре тога, ваља напоменути да је јавност у нашој земљи о обавези закључивања уговора обавештавана, пре свега, од стране јавних комуналних предузећа, односно енергетских субјеката који врше делатност снабдевања, те иако закон изричито одређује да садржај овог уговора прописује јединица локалне самоуправе,²² активности надлежних органа општина и градова у овом смеру очигледно нису биле довољно присутне. У одредби анализираног уговора поменутог енергетског субјекта одређено је да су „уговорне стране сагласне да се уговорни однос настави и уколико се промени начин обрачуна цене топлотне енергије“. Имајући у виду да је цена битан елемент сваког уговора о продаји, те да иста не може бити измењена једностраним актом продавца, а да исто за последицу нема истовремено право купца на раскид уговора, оваква одредба није одржива. Друга одредба по којој „на све што није регулисано овим Уговором примењује се непосредно одлука, релевантни законски, подзаконски прописи и општи акти Енергетског субјекта“, у делу позивања на опште акте енергетског субјекта, уноси значајан елемент произвољности у тумачењу и домаћају овакве уговорне одреднице, у прилог чему говори, више пута одговарајућим судским путем испитиван, недостатак легитимитета енергетских субјеката да о правима и обавезама купаца, а које изричито и искључиво својим општим актима уређује јединица локалне самоуправе, одлучују на основу одредби својих интерних аката.²³ Уговор о продаји топлотне енергије спада у

²² Видети: чл. 360. ст. 2. Закона о енергетици.

²³ Одлуком Уставног суда Републике Србије, број ИУо-481/2014 од 7. јула 2016. године утврђено је да Правилник о пружању грејних услуга (.), који је донео Надзорни одбор Јавног комуналног предузећа „Стандард“ Врбас, није у сагласности са законом. У образложењу Одлуке, између осталог, наводи се: „Имајући у виду да су оспорени Правилником утврђени начин и услови пружања грејних услуга и одређен вршилац ове комуналне делатности, као и његова права и обавезе, права и обавезе корисника услуге грејања и одређен начин плаћања цене грејања, Уставни суд је оценио да су оспорени актом уређени односи који се на основу Закона о комуналним делатностима уређују актом јединице локалне самоуправе. Како је оспорени Правилник донело привредно друштво које, сагласно Закону, није овлашћено да својим актом уређује начин и услове пружања грејних услуга, односно обављања производње и дистрибуције топлотне

групу формуларних уговора (адхезиони, уговори по приступу), па се такође поставља питање да ли интерни акти енергетског субјекта који нису објављени на прописани начин могу имати карактер и обавезујућу природу општих услова, ако знамо да општи услови обавезују уговорну страну ако су јој били познати или морали бити познати у часу закључења уговора.²⁴

4. Промена права и обавеза из уговора о продаји топлотне енергије

У вези са променом права и обавеза снабдевача и крајњег купца из уговора о продаји топлотне енергије, као најизраженија у погледу узрока повреда права потрошача, јављају се питања цене и обрачуна испоручене топлотне енергије. Зато и не чуди што је законодавац, вероватно препознајући ове факторе као горуће проблеме, установио обавезу доношења методологије за одређивање цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом, универзално важеће на територији Републике Србије, а којом се нарочито уређују: 1) елементи за обрачун и начин утврђивања максималне висине прихода за обављање делатности производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом; 2) елементи за обрачун и начин обрачуна цене приступа систему за дистрибуцију топлотне енергије; 3) категорије купаца топлотне енергије у зависности од намене коришћења простора; 4) процедура за подношење захтева за промену цена топлотне енергије и 5) друга питања у складу са законом.²⁵ Домашај ове методологије у сфери одређивања цене ипак је ограничен, што је последица, рекло би се оправдано прописаног овлашћења енергетског субјекта који обавља делатност снабдевања топлотном енергијом да утврђује цену снабдевања крајњег купца, а на коју сагласност даје јединица локалне самоуправе.²⁶ Уредба о утврђивању Методологије за одређивање цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом,²⁷ што и јесте предмет оваквог акта, само поставља оквире у одређивању ове цене, прописујући поједине тарифне и друге елементе који се користе за обрачун, те опште формуле за израчунавање граница између којих цене могу да се крећу, а чији чиниоци представљају вредности чији номинални износ не може бити универзално одређен, с обзиром на различите факторе који на ове вредности утичу. Управо из истих разлога, постојања мноштва чиниоца који не представљају константе, већ на њихове вредности утичу бројни спољни фактори, а који у својој

енергије, Уставни суд је утврдио да овај правилник, из наведеног разлога, у целини није у сагласности са законом.“

²⁴ Чл. 142. у вези са чл. 22. Закона о облигационим односима "Службени лист СФРЈ", бр. 29/78, 57/89, "Службени лист СРЈ", бр. 31/93, 44/99).

²⁵ Чл. 362. Закона о енергетици.

²⁶ Видети: чл. 363. Закона о енергетици.

²⁷ Сл. гласник Републике Србије, бр. 63/2015.

укупности треба да представљају модел за израчунавање (фиксних и варијабилних) трошкова, и раније донети општи акт о начину одређивања највиших и најнижих просечних цена топлотне енергије,²⁸ није могао произвести егзактне резултате. Специфични услови тржишне привреде, који имају пресудан утицај на формирање цена, одвијају се по посебним законима и њихова уређеност правним прописима у смислу предвидљивости и обухвата сваког елемента који на исте утиче, није никада могућа у пуној мери. Зато овде са правом предност у начину одређивања цена имају правила из одредби Закона о комуналним делатностима, чији елементи одражавају вредности које одговарају специфичним тржишним и другим околностима својственим свакој јединици локалне самоуправе посебно.²⁹ С друге стране, много значајнија функција методологије, садржана у правилу утврђеном ради усмеравања јединствене политике при промени цена, а по којем предлог за промену цене топлотне енергије (који упућује енергетски субјект) због пораста варијабилног дела цене може да буде поднет у случају када се укупна цена енергента повећа за више од 3%, а обавезно уколико се смањи за више од 5%,³⁰ у стварности није спроведена, нити су успостављени одговарајући механизми за њено остварење, пре свега у делу који се односи на обавезу умањења, а за шта су енергетски субјекти оправдање махом налазили позивајући се на своја аутономна права у формирању цена.³¹

У погледу промена цена присутна је неправилност која представља повреду дужности обавештавања крајњег купца, а по којој је трговац дужан да јавно и унапред информише потрошача о изменама најкасније 30 дана пре почетка примене промењених цена, када су у питању измене методологија формирања цена и промене цена услуга од општег економског интереса које подлежу добијању претходног одобрења или сагласности носиоца јавних овлашћења.³² На бројним примерима примећено је непоштовање ове законске обавезе, јер је укупни период од доношења одлуке о изменама цене топлотне

²⁸ Уредба о начину одређивања највиших и најнижих просечних цена топлотне енергије (“Сл. гласник Републике Србије“, бр. 37/2013)

²⁹ Законом о комуналним делатностима, у чл. 26. одређени су елементи за одређивање цена комуналних услуга, и то: 1) пословни расходи исказани у пословним књигама и финансијским извештајима; 2) расходи за изградњу и реконструкцију објеката комуналне инфраструктуре и набавку опреме, према усвојеним програмима и плановима вршиоца комуналне делатности на које је јединица локалне самоуправе дала сагласност; 3) добит вршиоца комуналне делатности.

³⁰ Део XI „Услови и правила за промену цена топлотне енергије“ Уредбе о утврђивању Методологије за одређивање цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом.

³¹ http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2016&mm=12&dd=27&nav_id=1214595
http://www.danas.rs/danasrs/ekonomija/gas_pojeftinio_a_traze_da_centralno_grejanje_poskup_i.4.html?news_id=308702

³² Чл. 88. Закона о заштити потрошача (“Сл. гласник Републике Србије“, бр. 62/2014 и 6/2016).

енергије, од стране надлежног енергетског субјекта, објављивања исте у јавном гласилу јединице локалне самоуправе, што управо представља законски исправан метод обавештавања јавности, до ступања на снагу одлуке, био знатно краћи од законом прописаног.³³ Ово треба имати посебно у виду, с обзиром на то да непоштовање ове законске обавезе, може представљати основ за раскид уговора о продаји топлотне енергије од стране крајњег купца.³⁴

Ипак, централни проблем у читавој области снабдевања топлотном енергијом, који је у овом раду, с обзиром на његову правну природу представљен у системској целини која се односи на промену права и обавеза из уговора о продаји топлотне енергије, мада вероватно заслужује засебну тему, јесте увођење модела који омогућава обрачун цене и наплату по стварно утрошеној количини топлотне енергије предате крајњем купцу.

³³ Надзорни одбор ЈКП „Београдске електране“ донео је, на седници одржаној 25. августа 2015. године, Одлуку о изменама и допунама одлуке о ценама топлотне енергије, која је у Службеном листу града Београда објављена 30. септембра 2015. године, а ступила на снагу и почела да се примењује 1. октобра 2015. године.

Надзорни одбор ЈКП „Новосадска топлана“ Нови Сад, у 2016. години, донео је Одлуку о продајној цени производње и испоруке топлоте за грејање просторија и продајне цене за утрошену топлоту за припрему топле потрошне воде, на коју је Градско веће дало сагласност и која је објављена у Службеном листу града Новог Сада. Све наведене радње у поступку – доношење одлуке, давање сагласности и објављивање у јавном гласилу извршене су истог дана, 29. децембра 2016. године, са назначеним почетком примене од 1. јануара 2017. године.

У наведеним примерима, иако се у самим Одлукама наводи као правни основ за доношење, повређена је и одредба чл. 28. Закона о комуналним делатностима по којој јединица локалне самоуправе објављује захтев за давање сагласности на одлуку о промени цена комуналних услуга, са образложењем, на огласној табли у седишту јединице локалне самоуправе, као и у електронском облику путем интернета, најмање 15 дана пре доношења одлуке.

³⁴ Мишљење Министарства трговине, туризма и телекомуникација бр. 011-00-527/2014-03 од 19.01.2015. године: У случају питања да ли потрошач може да раскине уговор, односно тражи престанак услуге испоруке топлотне енергије због немогућности плаћања услед сталног повећања цена о којима није претходно обавештаван треба напоменути да чл. 88. ст. 1. Закона прописује дужност трговца да потрошача обавести о промени цена најкасније 30 дана пре почетка примене променених цена. Чл. 89. ст. 1. Закона прописано је да потрошач има право да раскине уговор о пружању услуга од општег економског интереса ако није сагласан са променом цене, односно тарифе и изменом општих услова уговора наведеним у обавештењу трговца, као и у погледу квалитета пружених услуга. Потрошач има право да буде обавештен пре измена цена у складу са чл. 88. Закона и право да раскине уговор у складу са чланом 89. Закона. Ускраћивање ових права потрошачу прописано је као прекршај у чл. 160. ст. 1. тач. 41) и 42) Закона. Сходно томе, правно лице ће се казнити за прекршај ако не обавештава потрошача о променама цена из чл. 88. Закона и ако не дозвољава потрошачу да раскине уговор о пружању услуга од општег економског интереса у складу са чл. 89. Закона. Прописане новчане казне износе од 300.000,00 до 2.000.000,00 динара.

У складу са захтевима модерног доба у области енергетике, а који почивају на темељу поштовања принципа одрживог развоја и очувања животне средине, ефикасно коришћење енергије представља основни модел понашања и нашу цивилизацијску обавезу према будућим генерацијама. Ефикасним коришћењем енергије остварују се следећи циљеви: 1) повећање сигурности снабдевања енергијом и њено ефикасније коришћење; 2) повећање конкурентности привреде; 3) смањење негативних утицаја енергетског сектора на животну средину; 4) подстицање одговорног понашања према енергији, на основу спровођења политике ефикасног коришћења енергије и мера енергетске ефикасности у секторима производње, преноса, дистрибуције и потрошње енергије.³⁵ Један од веома значајних аспеката за мотивацију корисника енергије да спроводе мере енергетске ефикасности јесте да им се омогући да рачуне плаћају према стварној, измереној потрошњи енергије, уз услов да сами могу да регулишу и прате своју потрошњу, а да се при томе сав трошак неефикасности система за пренос и дистрибуцију, посебно, топлотне енергије, не пребаци на крајње кориснике.³⁶ Из ових разлога, као минималне захтеве енергетске ефикасности, закон је установио одговарајуће обавезе јавним комуналним предузећима и другим привредним друштвима која врше дистрибуцију топлотне енергије.³⁷ Ради имплементације истих, јединице локалне самоуправе,

³⁵ Чл. 2. Закона о ефикасном коришћењу енергије („Сл. гласник Републике Србије“, бр. 25/2013).

³⁶ Солујић А, *Закон о ефикасном коришћењу енергије – обавезе и подстицаји за унапређење енергетске ефикасности*, Часопис за јавну политику Полис, бр. 6/2013, стр. 8.

³⁷ Јавна комунална предузећа и друга привредна друштва која врше дистрибуцију топлотне енергије дужна су да: 1) дефинишу све услове и податке за израду техничке документације за пројектовање, уградњу и реконструкцију термотехничких инсталација, а нарочито постављање уређаја: (1) за регулацију предаје топлотне енергије и уређаја за мерење предате топлотне енергије за објекат, (2) за мерење предате топлотне енергије за сваки део објекта, (3) за контролисану регулацију предаје топлотне енергије на сваком поједином грејном телу; 2) приликом успостављања новог прикључка, у смислу повезивања зграде на даљински систем грејања: (1) на делу инсталације дистрибутивног система, а непосредно испред места повезивања са унутрашњим грејним инсталацијама зграде, уграде, - уређај за мерење предате количине топлотне енергије, који обезбеђује тачне податке о стварно предатој количини топлотне енергије и тачно време предаје топлотне енергије згради, - уређај за аутоматску регулацију предаје топлотне енергије згради; (2) изврше контролу исправности свих већ уграђених мерних уређаја за мерење предате топлотне енергије згради; 3) за зграде већ прикључене на систем даљинског грејања, које се топлотном енергијом снабдевају из топлотно предајне станице, непосредно испред места повезивања са унутрашњим грејним инсталацијама зграде: (1) уграде уређај за мерење предате количине топлотне енергије, који обезбеђује тачне податке о стварно предатој топлотној енергији и тачно време предаје топлотне енергије згради, (2) уграде уређај за аутоматску регулацију предате топлотне енергије згради, (3) врше редовну контролу исправности уграђених уређаја за мерење предате топлотне енергије згради и о томе

односно енергетски субјекти, почели су да предузимају одговарајуће мере, почевши од усклађивања општих аката који уређују област снабдевања топлотном енергијом из система даљинског грејања, односно тарифних система за обрачун топлотне енергије за тарифне купце. С обзиром на мноштво ових прописа и мера предузетих у великом броју општина и градова, даље излагање у овом сегменту приказаћемо на примеру града Новог Сада.

Одлуком о снабдевању топлотном енергијом из топлификационог система града Новог Сада³⁸ прописано је да тарифни купци који се снабдевају топлотном енергијом преко заједничког мерила топлоте, у циљу регистрација сопствене потрошње топлотне енергије на кућним инсталацијама уграђују сопствена мерила топлоте (мерило постављено у кућној подстаници или на кућној инсталацији којим се региструје испоручена количина топлотне енергије за једног купца) или делитеље трошкова (уређај којим се омогућава расподела трошкова топлотне енергије, која је испоручена преко заједничког мерила топлоте у кућној подстаници за више тарифних купаца), а ради обезбеђивања регулације предате топлотне енергије уграђују уређаје за контролисану регулацију предаје топлотне енергије на сваком појединачном грејном телу (члан 61). У објектима који су већ прикључени на топлификациони систем, сопствена мерила топлоте на кућним инсталацијама, односно делитељи трошкова ће се уградити уколико сви купци који се снабдевају топлотном енергијом преко заједничког мерила топлоте у том објекту, прихвате уградњу. Изузетно, у оправданим случајевима (одсуство власника, нерешени имовинско-правни односи, недостатак новчаних средстава и сл.) делитељи трошкова ће се уградити само код дела купаца, али не мање од 50% од укупног броја купаца који се снабдевају топлотном енергијом преко заједничког мерила топлоте у том објекту. Купци који имају заједничко мерило топлоте у кућној подстаници, плаћају испоручену топлотну енергију према стању очитаном на заједничком мерилу топлоте, с тим што се њихов појединачни удео у плаћању испоручене топлотне енергије одређује за купце у стамбеним објектима према величини која одговара уделу површине стана појединачног купца у укупној површини

воде евиденцију; 4) за објекте већ прикључене на систем даљинског грејања, на захтев власника објекта, односно дела објекта, која је једно мерно место: (1) обезбеде понуду да, ако техничке могућности то дозвољавају и ако је то економски исплативо, грејну инсталацију, по конкурентним ценама, опреме уређајима за мерење предате топлотне енергије, који обезбеђују тачне податке о стварно предатој количини топлотне енергије за сваки део објекта, као и уређајима за контролисану регулацију предаје топлотне енергије на сваком поједином грејном телу, (2) изврше технички пријем објекта са уграђеним уређајима за мерење количине предате топлотне енергије за сваки део објекта, а коју су уградила друга привредна друштва, односно правна лица, под условом да су испуњени технички услови, у складу са законом; 5) примене тарифни систем из чл. 47. ст. 1. овог закона, у року који пропише надлежни орган јединице локалне самоуправе, који не може бити дужи од 18 месеци од дана ступања на снагу овог закона.

³⁸ "Службени лист града Новог Сада", бр. 21/2011, 38/2012, 34/2013 и 13/2014.

стамбеног дела објекта, а за купце у пословним објектима према прикључној снази.

Већ у првим месецима примене новог система обрачуна и наплате, којем је прилагођен и тарифни систем, у грејној сезони 2013/2014, грађани су кренули да изражавају своје незадовољство доспелим рачунима, сматрајући да су начином обрачуна и плаћањем трошкова за испоручену топлотну енергију у зависности од потрошње, тј. количине испоручене топлотне енергије према сопственим мерилима, односно делитељима трошкова, доведени у неравноправан положај у односу на купце исте категорије и тарифне групе, који грејање плаћају по тарифном ставу обрачуна израженом у вредности киловатчаса по квадратном метру затворене стамбене површине, а чија су задужења за топлотну енергију за исти период била неупоредиво нижа. Ово се нарочито односило на категорију купаца са уграђеним делитељима, у стамбеним зградама у којима делитељи нису били уграђени у све посебне стамбене јединице, с обзиром да је ово омогућавао важећи пропис. Јасно је да овакво половично решење није било одрживо, те је по спроведеном поступку иницираном бројним притужбама грађана, Закључком Градског већа града Новог Сада,³⁹ константовано да услове за обрачун и наплату топлотне енергије по утрошку испуњава неколико објеката колективног становања на територији града Новог Сада у којима су уграђена сопствена мерила топлоте на кућним инсталацијама, те да се само на њих може применити Одлука и Тарифни систем у делу који уређује обрачун и наплату топлотне енергије по утрошку. Истим закључком налаже се ЈКП „Новосадска топлана“ Нови Сад да обрачун и наплату испоручене топлотне енергије по утрошку изврши само за тарифне купце који имају уграђена сопствена мерила топлоте на кућној инсталацији, те да у сарадњи са јавним предузећем које врши обједињену наплату комуналних услуга изврши усклађивање рачуна за обрачун и наплату испоручене топлотне енергије тарифним купцима.

Истоветне тешкоће, настале по преласку на обрачун по утрошку, чији примарни узрок јасно лежи у енергетској неефикасности објеката, задесиле су и грађане, кориснике даљинског система грејања у Нишу. Као и у случају града Новог Сада, а с обзиром на неизводљивост адекватног решавања оваквог проблема у кратком року, посебно не током грејне сезоне, неопходна је била *ad hoc* реакција градских органа, те је у акту Градског већа града Ниша⁴⁰ којим се даје сагласност на одлуку надлежног енергетског субјекта о утврђивању цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом према јединици површине грејаног простора, одређено да се иста односи на све купце топлотне енергије - кориснике стамбеног простора у објектима колективног становања, где не постоје техничке могућности за наплату према потрошњи, а да ће се овакав

³⁹ Закључак Градског већа града Новог Сада, бр. II-020-4/2014-9/а од 14. фебруара 2014. године.

⁴⁰ Решење Градског већа града Ниша, бр.: 1909-19/2016-3 од 14. децембра 2016. године.

начин обрачуна и фактурисање цена извршити на писани захтев ове категорије крајњих купаца.

Ипак, морамо истаћи да нека нова решења која су пружили општи акти појединих градова, можда и поучени недостацима постојећих норми чије могуће последице, како је горе приказано, очигледно нису довољно размотрене као изванредан ризик у овом сегменту делатности снабдевања топлотном енергијом, представљају помаке у добром правцу. Тако је најновијим општим актом којим је у граду Крагујевцу уређена област снабдевања топлотном енергијом, а који је ступио на снагу 4. марта 2017. године, предвиђено да крајњи купци плаћају испоручену топлотну енергију према потрошњи регистрованој на мерном уређају за мерење сопствене појединачне потрошње само у зградама у којима су у свим становима и пословном простору уграђени овакви мерни уређаји, а у случајевима уградње делитеља, поред техничких услова, захтева се сагласност од најмање 80% крајњих купаца прикључених на топлотну подстану.⁴¹ Ове одредбе примењиваће се од грејне сезоне 2017/2018. године.

Без обзира на поједина адекватна нормативна решења, одређени индикатори указују да кључ овог проблема не представља обезбеђивање правних већ техничких предуслова за примену обрачуна на основу мерења. На први поглед, чини се да је основни техничко – технолошки проблем – проценат уграђености мерила потрошње топлотне енергије. Међутим, само у 20% топлана које имају стопостотну уграђеност мерила и читавање, обрачун на основу потрошње се врши свим крајњим купцима. У 10% топлана из ове групе (стопостотна уграђеност мерила и читавање) наплата на основу мерења потрошње врши се за мање од 40% потрошача, док у групи топлана у којима је степен уграђености мерила већи од 50%, а мањи од 100%, а редовно се читавају сва или већина уграђених мерила, обрачун на основу мерења врши се за мање од 10% потрошача. Из наведених података следи да степен уграђености мерила није у директној корелацији са применом обрачуна на основу мерења, односно да ни потпуна уграђеност мерила (100%) није гаранција да ће се обрачун на основу мерења и примењивати.⁴²

Ради даље елаборације, послужићемо се примером нама суседне земље, државе чланице Европске Уније.

У Републици Хрватској производња, дистрибуција и снабдевање топлотном енергијом уређени су посебним Законом о тржишту топлотне енергије.⁴³ Законом је, између осталог, на јединствен начин уређено питање уградње уређаја за регулацију емитовања топлоте и уређаја за локалну деобу

⁴¹ Видети: чл. 52. и чл. 53. Одлуке о условима и начину производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом („Сл. лист града Крагујевца“, бр. 5/2017).

⁴² Надашки М, Костић Б, *Проблеми увођења обрачуна на основу мерења у системима даљинског грејања у Републици Србији*, часопис „КГХ“, бр. 4/2012.

⁴³ Народне новине Републике Хрватске, бр.80/2013, 14/2014, 14/2014 и 95/2015.

испоручене топлотне енергије (делитељ) или посебних мерила потрошње топлотне енергије. Ради рационалнијег коришћења топлотне енергије власници самосталних употребних делова у згради/грађевини изграђеној пре ступања на снагу Закона обавезани су да уграде ове уређаје у одређеном року (за зграде са више од 70 самосталних употребних делова - 31. децембра 2015. године, за зграде са више од две, а мање од 70 - 31. децембра 2016. године). И поред тога што је Законом прописано да ће се новчаном казном за прекршај казнити крајњи купац физичко лице, уколико не угради предметне уређаје, ни након одређеног рока обавеза није испуњена. На основу Закона донет је Правилник о начину расподеле и обрачуна трошкова за испоручену топлотну енергију,⁴⁴ којим су уређени уградња уређаја за регулацију емитовања топлоте и уређаја за локалну деобу испоручене топлотне енергије (делитеља) или посебних мерила потрошње топлотне енергије и модели расподеле и обрачуна топлотне енергије, начин расподеле и обрачуна трошкова за испоручену топлотну енергију у топлотним системима, као и доношење одлуке о начину расподеле и обрачуна трошкова за испоручену топлотну енергију. Изменама и допунама Закона из 2015. године прописано је да сувласници самосталних употребних делова у згради/грађевини могу одлучити о примени модела расподеле и обрачуна топлотне енергије, односно начину расподеле и обрачуна трошкова за испоручену топлотну енергију другачијим од оних одређеним одредбама Правилника уколико одлуку о томе донесу сви сувласници, уважавајући при том да се за све самосталне употребне делове који имају уграђене уређаје за локалну деобу испоручене топлотне енергије расподела и обрачун трошкова за испоручену топлотну енергију темељи на читавању уређаја за локалну деобу испоручене топлотне енергије.

Иако су уградња уређаја за регулацију емитовања топлоте и уређаја за локалну деобу испоручене топлотне енергије (делитеља) или посебних мерила потрошње топлотне енергије, као и начин расподеле и обрачуна трошкова уређени на јединствен начин на националном нивоу, спровођење одредаба у вези са уградњом делитеља изазвало је незадовољство и бројне притужбе грађана.

Везано за проблеме у вези са начином наплате топлотне енергије и уређајима (делитељима) за индивидуално мерење топлотне енергије огласио се хрватски заступник у Европском парламенту који је сматрао да је неправилна примена Директиве 2012/27/ЕУ о енергетској ефикасности⁴⁵ довела код већине грађана до повећања износа рачуна за испоручену топлотну енергију, иако грађани примењују мере штедње, што доказује да су системи погрешно пројектовани, те да се оваквим обрачуном неправедно угрожава социјални статус грађана и не доприноси се борби против енергетског сиромаштва што је један од циљева примене енергетске ефикасности. На основу његовог захтева

⁴⁴ Народне новине Републике Хрватске, бр.99/2014, 27/2015 и 124/2015.

⁴⁵ Службени лист Европске уније број Л 315/1 од 14.11.2012. године.

упућеног Служби за истраживање Европског парламента спроведена је анализа законодавства држава чланица ЕУ, те се на примеру Данске, Ирске и Велике Британије види да не постоји обавеза уградње уређаја за индивидуално мерење, грађани се не кажњавају новчано, већ се оставља могућност алтернативне методе за расподелу трошкова по потрошачима у вишестамбеним зградама.⁴⁶ Исти заступник истакао је да Хрватска није спровела мере енергетске ефикасности у интересу грађана за шта је најбољи доказ проблем уградње делитеља топлоте, те да ови уређаји нису мера енергетске ефикасности у вишестамбеним објектима, јер се потрошња енергије неће смањити њиховом уградњом, већ спровођењем мера енергетске обнове зграда, те да је новац из ЕУ фондова требало искористити за обнову зграда, а тек након тога почети са уградњом делитеља, што није учињено, а чиме је терет мера енергетске ефикасности пребачен на грађане што доводи до повећања енергетског сиромаштва.⁴⁷

5. Престанак права и обавеза из уговора о продаји топлотне енергије

Најочигледнији примери кршења права крајњих купаца из услуге снабдевања топлотном енергијом, односе се на ограничавања у остваривању могућности искључења са дистрибутивног система даљинског грејања отказом уговора о продаји топлотне енергије.

Како је наведено, закон прописује да јединице локалне самоуправе својим одлукама посебно уређују права и обавезе крајњих купаца топлотне енергије у случају престанка уговора. Услове под којима се омогућава искључење на захтев крајњег купца, што садржински представља отказ уговора,⁴⁸ можемо

⁴⁶ <http://www.davor-skrlec.eu/skrlec-drzava-ugradnjom-razdjelnika-kaznjava-i-osiromasuje-gradane-pod-krinkom-eu-a/>

⁴⁷ <http://www.davor-skrlec.eu/skrlec-gradani-ne-mogu-cekati-o-slucaju-razdjelnika-neka-odluci-ustavni-sud/>

⁴⁸ Овде се као специфично питање јавља одрживост решења присутних у појединим одлукама градова и општина, који говоре о „привременом отказу уговора“, за коју конструкцију сматрамо да нема упориште у праву. Наиме, отказ по својој стварној и правној природи претпоставља 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. У том смислу, квалификација „привремени“ која у овом случају подразумева ограничење трајања непостојања уговорног односа, што је правни нонсенс, није допуштена, имајући пре свега у виду да по отказу уговора о продаји топлотне енергије евентуално покретање поступка поновног прикључења, сагласно прописима, подразумевало би и закључење новог уговора. На ово јасно указују одредбе одлука јединица локалне самоуправе, које у случајевима захтева за поновно прикључење изричито прописују да ће се исто извршити у поступку предвиђеном за нова

посматрати као услове правне и услове техничке природе. Оно што је заједничко решењима свих одлука општина и градова, а што извире из правне природе уговора о продаји топлотне енергије као трајног дуговинског односа,⁴⁹ јесте да се отказ може дати, односно искључење извршити, уколико су измирене све обавезе на име испоручене топлотне енергије доспеле до дана отказа,⁵⁰ те да је искључење дозвољено у периоду ван грејне сезоне (која у том смислу одговара законској одредници „невремена“). Даљи услов, који произлази из физичких карактеристика система даљинског грејања и полази управо од његове специфичности која, како је наведено у уводу овог рада, представља једну од неодвојивих претпоставки за правилно утврђивање међусобних права и обавеза пружалаца и корисника услуге и нормално одвијање ове делатности, јесте постојање техничких могућности за искључење. По мишљењу аутора, а како ће даље бити приказано, поред два наведена, ово је потребан али и довољан услов за остваривање права на искључење са система даљинског грејања.⁵¹

прикључења. Ако се на овај начин желео постићи модус неке врсте „суспензије“ уговора, односно мировања међусобних права и обавеза снабдевача и крајњих купаца, знатно боље законско решење овог питања пружају одредбе прописа који уређују област снабдевања електричном енергијом, а по којима обуставом испоруке електричне енергије (због неизвршавања уговорних обавеза и из других законских разлога) не престаје уговор о снабдевању, а у периоду обуставе испоруке крајњи купац има обавезе које се односе на приступ систему, док у случају искључења (због неовлашћене потрошње, на писмени захтев купца и из других законских разлога) престаје уговор о снабдевању.

⁴⁹ Видети: чл. 358. Закона о облигационим односима

⁵⁰ Одлично решење у правцу екстензивног тумачења испуњења овог услова, који несумњиво представља значајну тековину у правцу побољшања положаја крајњих купаца, па и потрошача уопште, представљају одредбе општих аката који уређују снабдевање топлотном енергијом у градовима Сомбору и Нишу, а по којима ће енергетски субјекат прихватити захтев за отказ коришћења топлотне енергије, под условом да је на дан давања отказа купац измирио дуговања на име утрошене топлотне енергије доспеле до дана отказа, осим ако је енергетски субјект покренуо одговарајући поступак пред надлежним органом ради наплате потраживања (чл. 73. ст. 3 тач. 2 Одлуке о условима и начину снабдевања топлотном енергијом „Сл. лист града Сомбора“, бр. 9/2015 и 3/2017 и чл. 37. ст. 2 ал. 2 Одлуке о условима и начину производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом (“Сл. лист града Ниша”, бр. 74/2015 и 18/2017).

⁵¹ У прилог овоме навешћемо део из образложења Пресуде Вишег привредног суда, број Пж. 1800/2004 од 11.03.2004. године: „Остварење корисниковог законског права на отказ услуге грејања зависи искључиво од техничких могућности испоручиоца топлотне енергије да на основу отказа искључи корисника из система грејања. Само ако такве могућности нема, корисник је у обавези да и даље плаћа накнаду за топлотну енергију која му се испоручује против његове воље изражене у отказу. Ако могућности

Наиме, техничка могућност за искључење појединачног објекта (стана или пословног простора) у згради колективног становања не подразумева само изводљивост физичког одвајања грејних тела и инсталација у објекту крајњег купца од остатка унутрашње (кућне) инсталације, већ истим мора бити испуњен услов да искључени објекат даље не преузима топлотну енергију из система даљинског грејања (да ли путем заједничких делова кућних инсталација који пролазе кроз искључени објекат или преко заједничких површина искљученог објекта и суседних који се снабдевају топлотном енергијом из система даљинског грејања), те да искључењем не буде нарушен укупни енергетски биланс објекта, односно да исто не утиче на квалитет грејања у другим посебним деловима зграде колективног становања. Као доказ испуњености овог услова, добра решења у одлукама јединица локалне самоуправе представљају установљавање обавезе крајњег купца да у ту сврху прибави елаборат, као студију изводљивости искључења, израђену од стране лиценцираног стручњака одговарајуће области. Међутим, у овом делу такође наилазимо на нормирана решења чије, на први поглед, само нијансе у разликама правних конструкција релевантних одредби, у стварности могу произвести битно различите последице по остваривање права крајњег купца на искључење. Тако се у појединим случајевима од крајњег купца захтева елаборат о верификацији испуњености услова за отказ коришћења топлотне енергије,⁵² док је у другим крајњи купац обавезан да енергетском субјекту достави елаборат који садржи техничке и друге услове за искључење.⁵³ Тумачењем цитираних одредби, можемо закључити да у првом случају елаборат мора потврдити постојање техничких услова за искључење с обзиром на постојеће стање, док се у другом дозвољава да се у самом елаборату одреде услови и начин којим се постиже техничка изводљивост искључења. Наравно, јасно је да је потоње решење квалитативно боље, јер даје даље могућности купцу да оствари своје право на отказ. Техничко стање инсталација грејања у објекту, односно стамбеној (или пословној) јединици, које постоји у тренутку отказа уговора, а које не дозвољава појединачно искључење због неиспуњености горе наведених услова, не сме представљати коначан разлог и основ за одбијање захтева крајњег купца за искључење са система даљинског грејања. Ради испуњења ових услова техничке природе, крајњем купцу мора бити омогућено да, као инвеститор, у складу са решењима из елабората, предузме одговарајуће грађевинске радове који би задовољили све наведене елементе. Ово може обухватити реконструкцију заједничких инсталација

за искључење постоје, испоручилац је дужан да корисника по његовом захтеву искључи са система грејања.“

⁵² Видети: чл. 73. ст. 3 тач. 3 Одлуке о условима и начину снабдевања топлотном енергијом града Сомбора.

⁵³ Видети: чл. 33. ст. 2. Одлуке о условима и начину производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом града Крагујевца.

потребну за обезбеђење квалитетног снабдевања осталих крајњих купаца, термоизолацију инсталација и других делова објекта, односно све потребне радове сагласно правилима грађевинске струке, у складу са стандардима заснованим на одговарајућим општим прописима као што је Закон о планирању и изградњи⁵⁴ и релевантни подзаконски акти, а посебно Закон о ефикасном коришћењу енергије и Правилник о енергетској ефикасности зграда.⁵⁵

У многим одлукама градова и општина, поред постојања техничких могућности, као услов за остваривање права крајњег купца на искључење са дистрибутивног система даљинског грејања, прописана је обавезна сагласност осталих купаца који преузимају топлотну енергију на заједничком месту испоруке.⁵⁶ У зависности од одлуке, обавезна је писана сагласност свих тарифних купаца, квалификоване већине купаца која се одређује на основу удела у укупној грејној површини објекта, додатна овера сагласности од стране скупштине, односно савета станара или надлежног органа, успостављање одговорности за квалитет грејања коју, давањем сагласности, преузимају власници станова, пословних просторија и других заједничких делова објекта и слично. Начелно, сматрамо да овај услов за искључење није правичан, али и да је у супротности са уговорном природом односа снабдевача и крајњег купца. Наиме, уколико су за потребе искључења испуњени сви наведени услови који задовољавају техничку изводљивост, а чији неодвојиви део представља осигуравање непромењеног квалитета грејања у просторијама других купаца, наметање додатног услова сагласности осталих купаца, представља непотребно оптерећење за крајњег купца који жели да се искључи, с обзиром на то да је претходно обезбеђено извршење искључења којим се не дира у права трећих лица. Имајући у виду релативност, као једну од основних одлика уговора,

⁵⁴ Службени гласник РС, бр. 72/2009, 145/2014.

⁵⁵ Службени гласник РС, бр. 61/2011. Мада је Правилником, између осталог, одређено да се њиме ближе прописују енергетска својства, као и енергетски захтеви за нове и постојеће објекте, стручна јавност наглашава да није сасвим јасно какве се стимулативне мере предвиђају за постојеће стамбене објекте којима је енергетска реконструкција неопходна. Ипак, ово питање, које укључује примену Правилника на енергетску санацију постојећих зграда и тзв. обимнију обнову зграде, односи се, пре свега, на обезбеђивање енергетске ефикасности стамбених зграда као предуслова целисходности увођења обрачуна топлотне енергије по утрошку. Више о овоме: Градска управа за заштиту животне средине, Препоруке за пројектовање енергетски ефикасних стамбених објеката, Нови Сад, 2011. године.

⁵⁶ Видети: чл. 73. ст. 3 тач. 4 Одлуке о условима и начину снабдевања топлотном енергијом града Сомбора; чл. 38. ст. 4 тач. 1. Одлуке о условима и начину снабдевања топлотном енергијом града Зрењанина; чл. 67. ст. 2. Одлуке о условима и начину снабдевања топлотном енергијом купаца на подручју града Панчева („Сл. лист града Панчева“, бр. 19/2015, 26/2015 и 38/2016); чл. 95. ст. 3 тач. 3. Одлуке о снабдевању топлотном енергијом из топлификационог система града Новог Сада.

прописивање оваквог услова означава да остваривање права на отказ не зависи од воље уговорних страна, чиме се нарушава ово начело. Из наведеног следи да се услов постојања техничких могућности за искључење и услов добијања сагласности осталих крајњих купаца међусобно искључују, те да није правилно прописати их као услове који морају бити кумулативно испуњени.

Такође, сматрамо противно уговорној правној природи односа између снабдевача и крајњег купца, насталог поводом испоруке топлотне енергије, решење по којем се о искључењу купца на основу датог отказа уговора одлучује у управном поступку, посебно имајући у виду да исто доноси енергетски субјект који је друга уговорна страна.⁵⁷

У вези са утврђивањем обавезе редовног (месечног) плаћања одређене цене након извршеног искључења, која је појединим одлукама градова и општина прописана у износу фиксних трошкова, односно као нека врста накнаде за одржавање функционалности система даљинског грејања,⁵⁸ исту сматрамо оправданом само у случајевима када је пројектом искључења из одговарајућег елабората утврђено да се искључењем не може у потпуности обуставити испорука топлотне енергије у просторије искљученог купца. У том смислу, овакво решење представља и целисходан инструмент ка остваривању права на отказ, с обзиром да се на тај начин, у случајевима када се физичким путем не може спречити минимална испорука топлотне енергије у простор искљученог купца која, готово, не представља осетну разлику у односу на стање потпуне обуставе испоруке, овај услов премошћава и допуњује, те се избегава да оваква незнатна сметња стоји на путу остваривања права крајњег купца.⁵⁹

⁵⁷ Видети: чл. 74. и чл. 76. Одлуке о условима и начину снабдевања топлотном енергијом града Сомбора. У прилог овом ставу наводимо и део образложења Решења Управног суда, II-9 У 12146/2015 од 5.11.2015. године: „Имајући у виду уговорни карактер односа између енергетског субјекта и корисника грејања, који настаје при прикључењу, односно почетком коришћења ове комуналне услуге, Управни суд налази да се у конкретној правној ствари ради о уговорном односу о пружању услуге грејања, на који се примењују одредбе Закона о облигационим односима, а не о каквој управној ствари.“

⁵⁸ Видети: чл. 96. Одлуке о снабдевању топлотном енергијом из топлификационог система града Новог Сада.

⁵⁹ У образложењу Одлуке Уставног суда, ИУо бр. 430/2012 од 11. априла 2013. године, наводи се: „Разматрајући законитост обавезе потрошача који користи заједничке инсталације у дистрибуцији топлотне енергије, да плаћа 30% од цене по којој се топлотна енергија испоручује тарифним потрошачима, иако није закључен уговор о њеној испоруци, већ се потрошач писмено изјаснио да не жели да користи ову енергију, Уставни суд је имао у виду специфичност система даљинског грејања, те да пружалац услуге због техничких својстава система испоруке топлотне енергије није у могућности да у потпуности обустави услугу грејања и потрошачима који су се определили да је не користе, односно којима је ова услуга обустављена и да на тај начин истанови ових лица преко заједничких уграђених инсталација, примају одређену количину топлотне енергије, Уставни суд је оценио, да је утврђивање одговарајуће обавезе власницима

За крај овог сегмента навешћемо случај који се догодио у Нишу, где је након почетног општег незадовољства изазваног одбијањем надлежног енергетског субјекта да удовољи бројним захтевима крајњих купаца за искључење са дистрибутивног система даљинског грејања, иза којег су следили масовни протести грађана током лета 2015. године, напослетку, Скупштина града Ниша донела Одлуку о условима и начину производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом,⁶⁰ чијим одредбама су прописани једни од најлибералнијих услова за искључење.⁶¹ Поред тога, овим општим актом утврђено је да се начин одређивања накнаде за одржавање функционалности система даљинског грејања, коју је купац обавезан да плаћа након обуставе испоруке топлотне енергије, дефинише посебним Правилником.⁶² Начин одређивања ове накнаде утврђен је правично, с обзиром на то да се као један од чинилаца који утичу на њен износ у крајњи количник урачунава и обрачунска грејна површина објекта, односно стамбене или пословне јединице купца, па је на тај начин ова обавеза прилагођена сваком појединачном крајњем купцу, уместо да је иста исказана у јединственом паушалном износу.

Оно што можда најбоље илуструје наведени случај, а вероватно пружа и прави одговор на питање постављено аутору у разговору са представницима енергетских субјеката, „да ли је закон о облигационим односима „старији“ од закона о механици флуида?“⁶³ представља хронолошки низ медијских наслова

ових станова, саставни део овлашћења јединице локалне самоуправе да својим актом уређује права и обавезе даваоца и корисника ове комуналне услуге.“ Сматрамо, међутим, да иако Уставни суд правилно цени оправданост и потребу плаћања ове цене, иста мора бити одређена спрам специфичних околности сваког појединачног случаја искључења, у зависности од стварне количине топлотне енергије која ће и даље бити испоручивана крајњем купцу, а не у паушалном износу једнаком у свим случајевима искључења. Овакво адекватно решење изнађено је у општем акту града Ниша, о чему ће бити речи у завршном делу овог сегмента.

⁶⁰ Службени лист града Ниша, бр. 74/2015.

⁶¹ Сличне услове и поступак искључења, након Ниша, прописала је и Суботица (одговарајуће измене општег акта почеле су да се примењују 12. фебруара 2016. године, а том приликом је избрисана и несувисла правна конструкција „привремени отказ“, те је правилно прописано да „купац има право да откаже коришћење топлотне енергије из система даљинског грејања Топлане.“), као и Нови Пазар (примењују се од 4. октобра 2016. године).

⁶² Службени лист града Ниша, бр. 78/2015.

⁶³ Највећи противници појединачних искључења објеката у зградама колективног становања управо су енергетски субјекти (топлане), који сматрају да, због специфичних својстава топлотне енергије и заједничке својине на делу унутрашњих (кућних) инсталација, није могуће у потпуности обезбедити да искључена стамбена јединица не прима топлотну енергију из дистрибутивног система, односно да искључење не утиче на квалитет грејања у објектима других крајњих купаца.

из овог периода: „Више захтева за искључење за 7 дана него за пола године“;⁶⁴ „Скоро немогуће раскинути уговор са Топланом“;⁶⁵ „Министарство: Искључење са Топлане се не може забранити“;⁶⁶ „Више од 1000 Нишлија на протесту испред Градске куће“;⁶⁷ „Ниш: Јефтине грејање и повољни услови за искључење са Топлане“;⁶⁸ „Предомислили се – нишка Топлана ће искључити све који су поднели захтев“.⁶⁹

6. Закључак

Неадекватна правна решења у уређењу делатности снабдевања топлотном енергијом из даљинског система грејања, која нуде прописи важећи на територији Републике Србије, упозоравају нас на опасности које непоштовање основних начела облигационог права и принципа заштите потрошача имају по остваривање и заштиту права крајњих купаца, док нас она добра подсећају на ограниченост њиховог домашаја на територију једног града или општине. С друге стране, ни потпуно уређење ове области законским прописима, на нивоу државе, поред очигледних предности утврђивања јединствене политике и обезбеђивања атмосфере опште правне сигурности, како је приказано у овом раду, не представља коначни одговор на сва нерешена питања која чине комплекс овог система. Изворни *ratio* комуналног уређења ове и сродних области управо лежи у препознатој потреби децентрализације државних овлашћења, њиховог делегирања органима власти општина и градова, који се налазе на „извору проблема“, те имају највише слуха за потребе свог становништва, спрам специфичности једне локалне средине коју чини укупност њених демографских елемената.

Као што је наведено на самом почетку овог рада, циљ лежи у изналажењу одговарајућих решења спрам постојећег правног оквира, а тај задатак није недостижан имајући у виду укупност института и инструмената које нуде закони из области енергетике, комуналних делатности, заштите потрошача, а изнад свега правила облигационог права чији универзални домашај и диспозитивни карактер могу обезбедити правичност, ефикасност и целисходност уређења односа у овој делатности. Оно што недостаје јесу смернице, стратегије и упутства које ће трасирати јасан правац кретања развоја делатности, једнако вреднујући стварне потребе наших грађана и актуелне

⁶⁴ <https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Vise-zahteva-za-iskljucenje-za-7-dana-nego-za-pola-godine.sr.html>

⁶⁵ <https://www.juznevesti.com/Ekonomija/Skoro-nemoguće-raskinuti-ugovor-sa-Toplanom.sr.html>

⁶⁶ <https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Ministarstvo-Iskljucenje-sa-Toplane-se-ne-mozezabraniti.sr.html>

⁶⁷ <https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Poceo-gradjanski-protest-ispred-Toplane.sr.html>

⁶⁸ <http://www.blic.rs/vesti/srbija/nis-jefinije-grejanje-i-povoljni-uslovi-za-iskljucenje-satoplane/1z68fhn>

⁶⁹ <https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Dodatno-angazovanje-radnika-Toplane-da-ispune-sve-zahteve-za-iskljucenje.sr.html>

трендове који полазе од енергетских изазова модерног доба, имајући при томе увек у виду препреке на које су на овом путу наишле развијене државе. Управо овде и сада, на тренутном степену развоја делатности, лежи наша шанса да, на основу исцрпне анализе постојећег стања у области законодавства, енергетског потенцијала, те инфраструктурних, економских и других релевантних ресурса, одредимо исправну пројекцију и азимут даљег кретања.

Један од основних разлога због чега је неопходно хитно почети са решавањем проблема снабдевања топлотном енергијом из система даљинског грејања у Републици Србији јесте стање њене тренутне економске исплативости. Без обзира на карактеристике које је приближавају појму универзалног сервиса, морамо имати у виду и оне које је лако могу одвести у потпуно другом смеру. Пре свега, за разлику од других универзалних сервиса, какви су снабдевање електричном енергијом или телекомуникационе услуге, делатност снабдевања топлотном енергијом није толико распрострањена да би њен одрживи развој представљао питање опстанка, нити је незаменљива. Многе алтернативе за грејање показале су се ефикаснијим, поузданијим и економичнијим, а технологија у овој области непрестано се развија. Стручна јавност одавно је заузела став да је постојећи систем даљинског грејања скуп, енергетски и економско неефикасан, с обзиром на сам начин на који се производи топлотна енергија – користећи енергенте као што су природни гас или мазут да би се произвела топла вода или пара, која своје наменско физичко својство, топлину, прогресивно губи транспортом кроз даљински систем. Поред овога, увек је присутна и пословична карактеристика јавних предузећа, а коју форму привредног друштва имају готово сви енергетски субјекти - вршиоци делатности снабдевања топлотном енергијом у Републици Србији, која се огледа у немогућности економске одрживости на основу сопствених привредних активности, што резултира потребом за непрестаним субвенционисањем од стране оснивача, дакле субјеката јавне власти, који се опет највећим делом финансирају из пореза и осталих намета које плаћају грађани.

Међутим, сматрамо да се ови почетни недостаци могу анулирати на крајњем одредишту – објектима којима се топлотна енергија испоручује. Јасно је да су приказани примери из праксе довели у питање сврсисходност појединих начина реализације циљева европске енергетске политике у овој области, или макар њихов редослед и приоритете. Задата обавеза уградње сопствених мерила потрошње или делитеља трошкова у објектима крајњих купаца начелно није испунила неопходне услове техничке изводљивости, трошковне оправданости и сразмерности у односу на могућу уштеду енергије. Како оваква ситуација мора допустити разматрање алтернативне методе мерења потрошње топлоте, ради поновног достизања одговарајућих услова за обрачун на основу стварно утрошене енергије пажњу је потребно посветити реконструкцији, доградњи, обнови, адаптацији и санацији постојећих зграда, како би исте биле енергетски ефикасне. Ради остварења овог циља, потребно је

јединственим акционим планом усмерити напоре свих актера у овој области - органа јавне власти, како на државном, тако и на локалном нивоу, те самих енергетских субјеката. Ове активности подразумевају информисање грађана о нужности унапређења енергетске ефикасности достизањем стандардизованих енергетских својстава објеката који омогућавају смањење трошкова грејања и потрошње енергије уопште, кроз улагање које ће се исплатити делом финансијске вредности уштеђене енергије, ангажовање грађевинског сектора које ће представљати прилику за његов раст због повећане производње и запошљавања, поједностављивање законских процедура за добијање дозвола, а нарочито посредовање и помоћ грађанима у прибављању повољних кредита, субвенција и других финансијских средстава неопходних за обнову.

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

NORMATIVE REGULATION OF THE REMOTELY CONTROLLED HEATING SERVICES IN THE REPUBLIC OF SERBIA; INCEPTION, ADAPTATION AND CESSATION OF THE END CONSUMERS' CONTRACTUAL RIGHTS AND DUTIES

Summary

The existing normative regulation of the remotely controlled heating services in the Republic of Serbia necessitates a thorough critical evaluation. The most pressing challenge includes solving some of the long-standing issues whose endurance creates a considerable setback for the consumers, as well as the service providers, along with the legislators, and decision-and policy-making communities.

Our analysis of the relevant legislative achievements is followed by pointing out the deficiencies in the current practices. It is also supported with the examples of violations of the end consumers' rights; a review of the European energy policies is available as well, with the emphasis on experiences and accomplishments thus far, in comparison with its end objectives.

This paper aims to provide a synthesis of several coexisting approaches and practices, and help creating a synergistic framework. Our main goal lies in obtaining the highest level of functionality in this area, in full accordance with the public

interest. In regard to the sustainable development principles and its long-term goals of the comprehensive environmental protection, the importance of the energetic efficiency cannot be overstated; it remains our long-term priority, as well as our foremost duty toward the future generations.

Key words: *remote control heating, provision, heat purchase agreement, energy efficiency, end consumer.*

Литература

- Градска управа за заштиту животне средине, Препоруке за пројектовање енергетски ефикасних стамбених објеката, Нови Сад, 2011.
- Лаловић, Б., *Соларне куће*, Београд, 1982.
- Мићовић, М., *Универзални сервис као основно људско право*, Зборник: Услуге и услужна правила, Крагујевац, 2016.
- Надашки, М., Костић, Б., *Проблеми увођења обрачуна на основу мерења у системима даљинског грејања у Републици Србији*, часопис „КГХ“, бр. 4/2012
- Солујић, А., *Закон о ефикасном коришћењу енергије – обавезе и подстицаји за унапређење енергетске ефикасности*, Часопис за јавну политику Полис, бр. 6, децембар 2013.године
- Правни извори**
- Директива 2009/72/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. године о заједничким правилима за унутрашње тржиште електричне енергије и стављању ван снаге Директиве 2003/54/ЕЗ.
- Директива 2009/73/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. године о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса и стављању ван снаге Директиве 2003/55/ЕЗ.
- Директива 2012/27/ЕУ о енергетској ефикасности.
- Закључак Градског већа града Новог Сада, бр. II-020-4/2014-9/а од 14. фебруара 2014.
- Закон о енергетици („Сл. гласник Републике Србије“, бр. 145/2014).
- Закон о енергетици (“Сл. гласник Републике Србије“, 57/2011.. 124/2012).
- Закон о комуналним делатностима („Сл. гласник Републике Србије“, бр. 88/11 и 104/2016).
- Закон о становању и одржавању зграда („Сл. гласник Републике Србије“, бр. 104/2016).
- Закон о заштити потрошача (“Сл. гласник Републике Србије“, бр. 62/2014 и 6/2016).
- Закон о ефикасном коришћењу енергије („Сл. гласник Републике Србије“, бр. 25/2013).
- Закон о облигационим односима "Службени лист СФРЈ", бр. 29/78. 57/89,"Службени лист СРЈ", бр. 31/93.. 44/99).
- Закон о тржишту топлотне енергије („Народне новине Републике Хрватске“, бр. 80/2013, 14/2014, 14/2014 и 95/2015).
- Мишљење Министарства трговине, туризма и телекомуникација бр. 011-00-527/2014-03 од 19.01.2015.

- Одлука о снабдевању топлотном енергијом у граду Београду („Сл. лист града Београда“, бр. 43/2007, 2/2011 и 29/2014).
- Одлука о снабдевању топлотном енергијом из топлификационог система града Новог Сада (Сл. лист града Новог Сада“, бр. 21/2011, 38/2012, 34/2013, 13/2014).
- Одлука о условима и начину снабдевања топлотном енергијом („Сл. лист града Зрењанина“, бр. 32/2013 и 25/2014).
- Одлука о условима и начину производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом („Сл. лист града Крагујевца“, бр. 5/2017).
- Одлука о условима и начину производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом (“Сл. лист града Ниша”, бр. 74/2015 и 18/2017).
- Одлука о условима и начину снабдевања топлотном енергијом („Сл. лист града Сомбора“, бр. 9/2015 и 3/2017).
- Одлука о условима и начину снабдевања топлотном енергијом купаца на подручју града Панчева („Сл. лист града Панчева“, бр. 19/2015, 26/2015 и 38/2016).
- Одлука Уставног суда Републике Србије, бр. ИУо-430/2012 од 11. априла 2013.
- Одлука Уставног суда Републике Србије, бр. ИУо-481/2014 од 7. јула 2016.
- Правилник о одређивању накнаде за одржавање функционалности система даљинског грејања („Службени лист града Ниша“, бр. 78/2015).
- Правилник о енергетској ефикасности зграда („Сл. гласник Републике Србије“, бр. 61/2011).
- Правилник о начину расподеле и обрачуна трошкова за испоручену топлотну енергију („Народне новине Републике Хрватске“, бр. 99/2014, 27/2015 и 124/2015).
- Пресуда Вишег привредног суда, бр. Пж. 1800/2004 од 11.03.2004.
- Решење Градског већа града Ниша, број: 1909-19/2016-3 од 14. децембра 2016.
- Решење Управног суда, П-9 У 12146/2015 од 5.11.2015.
- Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године („Сл. гласник Републике Србије“, бр. 101/2015).
- Уредба о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом („Сл. гласник Републике Србије“, бр. 63/2013).
- Уредба о условима за испоруку природног гаса („Сл. гласник Републике Србије“, бр. 47/2006, 3/2010 и 48/2010).
- Уредба о начину одређивања највиших и најнижих просечних цена топлотне енергије (“Сл. гласник Републике Србије“, бр. 37/2013).
- Уредба о утврђивању Методологије за одређивање цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом („Сл. гласник Републике Србије“, бр. 63/2015).
- Устав Републике Србије (“Сл. гласник Републике Србије“, бр. 98/2006)

CIP - Каталогизација у публикацији
- Народна библиотека Србије, Београд

338.46:34(082)

МЕЂУНАРОДНИ научни скуп Услуге и одговорност
(2017 ; Крагујевац)

Услуге и одговорност : [зборник реферата са
Међународног научног скупа
одржаног 19. маја 2017. године] / уредник Миодраг
Мићовић. - Крагујевац :
Правни факултет Универзитета,
2017 (Крагујевац : Графопроект). - 1137 стр. ; 25 cm

"Зборник реферата са Међународног научног скупа
одржаног 19. маја 2017. године,
на Правном факултету у Крагујевцу." --> прелим. стр. -
Тираж 100. - Напомене и библиографске референце
уз текст. - Библиографија уз сваки рад. - Summaries.

ISBN 978-86-7623-074-7

1. Мићовић, Миодраг, 1954- [уредник]
2. Правни факултет (Крагујевац)
а) Услужне делатности - Правни аспект - Зборници
б) Услуге - Правна
заштита - Зборници
COBISS.SR-ID 233637132