



Република Србија  
МИНИСТАРСТВО ТРГОВИНЕ,  
ТУРИЗМА И ТЕЛЕКОМУНИКАЦИЈА

Број: 330-00-00082/2018-11

02. децембар 2020. године

Немањина 22-26

Београд

На основу члана 126. и 149. Закона о заштити потрошача („Сл. гласник РС“, бр. 62/14, 6/16 и 44/18- др. закон) и члана 136. Закона о општем управном поступку („Сл. гласник РС“, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење) у поступку заштите колективног интереса потрошача који се води против ЈКП „Водовод“ Зајечар, државни секретар, Урош Кандић, по решењу број 119-01-197/2020-02 од дана 20.11.2020 године, доноси:

### РЕШЕЊЕ

УТВРЂУЈЕ СЕ да је ЈКП „Водовод“ Зајечар, са седиштем у Зајечару, ул. Булевар др. Зорана Ђинђића бр. 5, Зајечар, мат. бр. 07183372, учинио повреду колективног интереса потрошача из члана 145. став 1. тачка 1) Закона о заштити потрошача, а у вези члана 56. став 3. и члана 91. став 1. Закона тако што применом члана 58. ст. 1, 2 и 3. Одлуке о снабдевању водом за пиће на територији града Зајечара ("Сл. лист града Зајечара", бр. 34/2016, 42/2016, 7/2017 - др. одлука и 12/2019) (у даљем тексту: Одлука) ограничава право потрошача – корисника услуге на подношење рекламације у погледу рока и начина подношења рекламације и обавезу благовремене доставе рачуна преноси на потрошача чиме онемогућава потрошача да прати остварену потрошњу и задужење за обрачунски период од највише месец дана.

НАЛАЖЕ СЕ правном лицу из става 1. диспозитива овог решења да прекине са кршењем одредби Закона о заштити потрошача наведених у ставу 1. диспозитива овог решења и да се уздржи од тога убудуће.

Правно лице из става 1. диспозитива овог решења дужно је да по пријему овог решења поступи по истом у року од 60 (шездесет) дана и о томе обавести ово министарство у року од 8 (осам) дана од дана поступања.

Ово решење је коначно.

### Образложење

Овом министарству дана 29.08.2018. године достављен је захтев Удружења „Народни парламент“ за покретање поступка заштите колективног интереса потрошача против ЈКП Водовод Зајечар. У захтеву се наводи да је у члану 58. Одлуке прописано да корисник воде који у року од 60 дана од дана пријема последњег рачуна не прими нови рачун дужан да од предузећа затражи препис рачуна. У случају да корисник воде пропусти да поступи

сагласно обавези утврђеној чланом 36. (којим је прописано да је корисник воде дужан да предузећу пријави све промене од значаја за испоруку воде, за утврђивање количине испоручене воде и наплату испоручене воде, без одлагања, а најкасније наредног дана од дана настанка промене и да се пријава се подноси у писаној форми) као и у случају да корисник воде не поступи по ставу 1. овог члана, сматра се да је рачун уредно уручен кориснику пре дана доспећа означеног на рачуну. У истом члану је прописано да корисник може предузећу да поднесе приговор на обрачун за испоручену воду у писаној форми, најкасније у року од 8 дана од дана када му је достављен обрачун, тј рачун. Даље, у захтеву се наводи да именовани трговац на овај начин крши више одредби Закона о заштити потрошача, пре свега пружалац услуге своју законску обавезу преноси на кориснике услуга и тиме ускраћује право на информисаност о потрошњи и задужењу, даље корисник који не испуњава законске обавезе пружаоца услуга ризикује да буде задужен за износ затезне камате јер се сматра да је рачун доспео и пре дана означеног на рачуну са којим корисник није упознат. Даље је наведено да се претпоследњим ставом члана 58. наведене одлуке ограничава право на подношење рекламације корисницима услуга роком од 8 дана али и начином подношења (искључиво писаним путем) што је у директној супротности са Законом о заштити потрошача. Подносилац захтева сматра да су овакве уговорне одредбе супротне члановима 56. став 3. и 91. став 1. Закона о заштити потрошача. Такође, подносилац захтева сматра да трговац на овај начин обавља непоштену пословну праксу и уговара неправичну уговорну одредбу у смислу чланова 19. став 1. тачка 7) и члана 44. став 1. тачка 3) Закона о заштити потрошача.

На основу напред наведеног захтева, овај орган је донео закључак и обавештење о покретању поступка заштите колективног интереса потрошача дана 19.10.2018. године.

На достављени закључак о покретању поступка се изјаснио ЈКП „Водовод“ Зајечар поднеском од 09.11.2018. године у којем је наведено да је Одлука донета дана 22.11.2016. године од стране скупштине града Зајечара и да према томе наведену Одлуку није донело ово предузеће, већ је иста донета од стране оснивача – Града Зајечара и као такву су подједнако обавезни да поштују како корисници тако и ово предузеће, које према члану 4. Одлуке обавља комуналну делатност на територији града Зајечара. Даље у изјашњењу се наводи да према Закону о заштити потрошача, потрошачи могу изјавити рекламацију у року од 8 дана од дана пријема рачуна, а одредба која се од стране Удружења „Народни парламент“ из Лесковца узима као спорна и на штету корисника, у ствари корисницима даје могућност да и након периода од 8 дана од дана пријема рачуна, односно пре истека 60 дана од дана издавања последњег рачуна, односно све до истека следећег обрачунског периода па и након тога, с обзиром на пријем претходног рачуна, од предузећа затраже рачун оспоравајући пријем рачуна и тиме продуже свој рок за рекламацију. Такође, наведено је да се прописивање, у случају да корисник не тражи рачун у року од 60 дана од дана пријема последњег рачуна сматра да је уручен кориснику и пре доспелости означене на рачуну, што даље значи да корисник који из неког разлога није примио рачун може до доспелости рачуна исти да тражи, у супротном сматра се да је рачун примио и до дана доспелости исти обавезан да плати. Даље је наведено да ово предузеће у поступку пријема и решавања по рекламацијама корисника поступа у свему према одредбама Закона о заштити потрошача. Чланом 58. Одлуке прописано је да се приговор подноси писаним путем у року од 8 дана од дана пријема рачуна, али не и да је то искључиво начин за подношења приговора, тако да оваква одредба не штети интересу корисника. Даље се наводи да језичко тумачење одредбе

„може да поднесе приговор у писаној форми“ указује на то да се материјализовани приговор подноси, те да је оваква одредба можда непотпуна, али њом није искључено „изјављивање“ приговора односно рекламације, на начин који је прописан Законом о заштити потрошача, а који се како истичу, примењује од стране овог предузећа у поступку изјављивања и решавања по изјављеним рекламацијама.

Дана 14.11.2018. године одржана је усмена расправа у просторијама пред овим органом, о чему је сачињен записник, а којој је присуствовао пуномоћник ЈКП „Водовод“ Зајечар против којег се води поступак, док је Удружење „Народни Парламент“ свој изостанак оправдало.

На усменој расправи пуномоћник ЈКП „Водовод“ Зајечар је остао код навода изнетих у изјашњењу и додао је да су спорне одредбе садржане у Одлуци коју доноси Скупштина града Зајечара и да су они дужни да је поштују.

На изјашњење ЈКП „Водовод“ Зајечар од 09.11.2018. године изјаснило се Удружење „Народни Парламент“ поднеском од 26.11.2018. године, у коме наводи да је трговац погрешно протумачио одредбе Закона о заштити потрошача у погледу рокова, пошто Закон не уређује питање у ком року потрошач може поднети рекламацију на издати рачун, већ у ком року је дужан трговац да одговори на предату рекламацију, указујући на члан 56. Закона и да је захтевом указано да се наведеним поступањем ЈКП „Водовод“ потрошачу ускраћује право на информисаност о потрошњи и задужењу. Такође, Удружење „Народни Парламент“ истиче да су благовремено достављање рачуна и стварање услова корисницима да прате своју потрошњу искључиво обавезе трговца, а не потрошача.

Имајући у виду напред наведено, ово министарство је у току поступка утврдило следеће чињенично стање:

ЈКП „Водовод“ Зајечар снабдева водом за пиће град Зајечар и села у општини Зајечар. Именовани трговац пружа своје услуге у складу са предметном Одлуком, која се примењује на све уговоре које трговац закључује са потрошачима. У члану 58. Одлуке у ставу 1. прописано је да корисник воде који у року од 60 дана од дана пријема последњег рачуна не прими нови рачун дужан је да од предузећа затражи препис рачуна. Истим чланом у ставу 2. прописано је да у случају да корисник воде пропусти да поступи сагласно обавези утврђеној чланом 36. (којим је прописано да је корисник воде дужан да предузећу пријави све промене од значаја за испоруку воде, за утврђивање количине испоручене воде и наплату испоручене воде, без одлагања, а најкасније наредног дана од дана настанка промене и да се пријава се подноси у писаној форми), као и у случају да корисник воде не поступи по ставу 1. овог члана, сматра се да је рачун уредно уручен кориснику пре дана доспећа означеног на рачуну. У ставу 3. наведено је да корисник може да предузећу поднесе приговор на обрачун за испоручену воду у писаној форми, најкасније у року од 8 дана од дана када му је достављен обрачун, тј. рачун.

Неспорно је да је наведена Одлука донета дана 22.11.2016. године од стране јединице локалне самоуправе (конкретно скупштине града Зајечара) на основу Закона о комуналним делатностима, Закона о локалној самоуправи и Статута града Зајечара и да су као такву подједнако обавезни да поштују како корисници тако и именовани трговац. Међутим, Устав

Републике Србије ("Сл. гласник РС", бр. 98/2006) у члану 195. став 2. недвосмислено прописује да статuti, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом. Даље, Устав Републике Србије у члану 194. став 1. прописује да је правни поредак у Републици Србији јединствен. То имплицира да сви правни акти које доносе надлежни субјекти у прописаној процедури и облику, морају бити међусобно усаглашени, односно да правни акти ниже правне снаге морају бити у сагласности са актима више правне снаге. Како је подзаконски акт, конкретно Одлука о снабдевању водом за пиће на територији града Зајечара, општи правни акти чија је правна снага нижа од закона и која се доноси ради извршавања закона, мора бити у складу са одредбама закона ради чијег извршења је и донета. Имајући у виду да је чланом 1. Одлуке предвиђено да се између осталог, Одлуком прописују права и обавезе вршиоца комуналне делатности – трговца и корисника услуга – потрошача, трговац је у обавези да примењује пропис којим се регулише заштита потрошача. Ова обавеза управо произилази из одредбе члана 4. став 1. Закона о заштити потрошача којим је прописано да се одредбе овог закона примењују на односе потрошача и трговца, осим у случају постојања посебних одредби са истим циљем којима се уређују предметни односи који обезбеђују виши ниво заштите у складу са посебним прописима или законима. Закон о заштити потрошача је кровни закон, *lex specialis* за област заштите потрошача и представља оквир заштите корисника услуга од општег економског интереса, конкретно овде, корисника услуга снабдевања пијаћом водом. Дакле, Одлука је саставни део јединственог правног поретка Републике Србије, и као хијерархијски нижа од закона са њим мора бити у сагласности.

Чланом 5. став 1. тачка 20) Закона о заштити потрошача прописано је да је просечни потрошач, потрошач који је добро обавештен и разумно обазрив, имајући у виду да друштвене, културне и језичке способности.

Овај орган сматра да наводи трговца ЈКП „Водовод“ Зајечар да одредба, у којој је наведено да се приговор на обрачун за испоручену воду подноси у писаној форми, најкасније у року од 8 дана од дана када му је достављен рачун, нису тачни, то јест да предметна одредба не штети интересу корисника. Наиме, рекламација је основни правни инструмент заштите права потрошача. Један од основних елемената рекламације су управо неформалност, односно могућност потрошача да рекламацију изјави усмено на продајном месту, телефоном, писаним путем, електронским путем, односно на трајном носачу записа у складу са чланом 56. став 3. Закона о заштити потрошача. Такође, неспорно је да Закон о заштити потрошача не прописује рок у коме је потрошач дужан да изјави рекламацију на обрачун за услугу од општег економског интереса, док трговац поступајући по Одлуци ограничава односно орочава право на подношење приговора потрошача на рок од 8 дана. Напред наведеним, ствара се утисак код просечног потрошача да рекламацију може изјавити искључиво у писаној форми, да то може учинити само у преклузивном року од 8 дана, затим да протеком рока од 8 дана губи право да изјави рекламацију и да је ту крај у остваривању његових права по основу рекламације.

Такође, нису од утицаја наводи трговца да језичко тумачење одредбе „може да поднесе приговор у писаној форми“ указује да се материјализовани приговор подноси, те да одредба иако непотпуна, њом није искључено изјављивање приговора односно рекламације на начин прописан у Закону о заштити потрошача. Ово из разлога да ако се има у виду да међу потрошачима постоје разлике у погледу интелектуалних способности, образовања,

здравственог стања и старости, а они сви чине категорију просечног потрошача, јасно је да просечни потрошач не може језичким тумачењем норме како трговац то наводи, дати норми шири, другачији језички и логички смисао од њеног аутентичног значења. Дакле, просечни потрошач из напред наведене формулације, не може закључити да постоје и други начини за изјављивање рекламације (поред писане форме, усмено, телефоном, електронским путем, односно на трајном носачу записа).

Орган је ценећи наводе ЈКП „Водовод“ Зајечар да према Закону о заштити потрошача, потрошач може изјавити рекламацију у року од 8 дана од дана пријема рачуна, утврдио да именовани трговац не тумачи тачно одредбе Закона о заштити потрошача у погледу рокова јер Закон не уређује питање у ком року је могуће поднети рекламацију на издати рачун, већ се рок од 8 дана помиње у контексту рока у коме је трговац у обавези да одговори потрошачу на изјављену рекламацију.

Овај орган је ценио наводе ЈКП „Водовод“ Зајечар да трговац корисницима даје могућност да и након периода од 8 дана од дана пријема рачуна, односно пре истека 60 дана од дана издавања последњег рачуна, односно све до истека следећег обрачунског периода па и након тога, с обзиром на пријем претходног рачуна, од предузећа затраже рачун оспоравајући пријем рачуна и тиме продуже свој рок за рекламацију. Из тога произилази да је најдужи рок који трговац даје потрошачима да изјаве рекламацију 67 дана. Наиме, 59. дана (пре истека 60-ог дана) потрошач може да затражи рачун од дана издавања последњег рачуна и од тог тренутка почиње да тече рок од 8 дана за изјаву рекламације што збирно представља 67 дана. Примера ради, у случају да корисник генерише висок износ рачуна због пуцања цеви за који је одговоран трговац, а ЈКП „Водовод“ Зајечар из неког разлога не достави рачун у року од 60 и више дана, када корисник касније буде упознат са задужењем путем опомене или на други начин, неће имати увид у потрошњу, неће бити у могућности да изјави рекламацију и оспори наведену потрошњу. Ово из разлога што трговац у складу са чланом 58. став 2. Одлуке сматра да је рачун уредно уручен кориснику пре дана доспећа на рачуну и приговор може бити одбачен као неблаговремен.

Применом спорне одредбе Одлуке, именовани трговац своју обавезу благовременог месечног достављања рачуна за плаћање услуга од општег економског интереса преноси на потрошача и онемогућава потрошача да прати остварену потрошњу и задужење за обрачунски период од највише месец дана чиме поступа супротно члану 91. став 1. Закона о заштити потрошача. Дакле, достава рачуна за услугу снабдевања водом за пиће без кашњења како би потрошач могао да прати потрошњу и задужење за период од највише месец дана, у складу са позитивним прописима, је обавеза трговца. Имајући то у виду потрошач не може сносити последицу неблаговремене доставе рачуна од стране трговца.

Чланом 11. став 1. Закона о општем управном поступку прописано је да се странци мора пружити прилика да се изјасни о чињеницама које су од значаја за одлучивање у управној ствари.

Чланом 106. став 5. Закона о општем управном поступку прописано је да се поступак не може окончати док се странци не пружи прилика да се изјасни о чињеницама које су од значаја за поступање у управној ствари.

ЖКП „Водовод“ Зајечар се у поднеску од 09.11.2018. године изјаснио на закључак овог органа и на, уз закључак достављени, захтев за покретање поступка заштите колективног интереса потрошача поднетог од стране Удружења „Народни Парламент“. Удружење „Народни Парламент“ се изјаснило дана 26.11.2018. године на наводе ЖКП „Водовод“ Зајечар од 09.11.2018. године. У изјашњењу, удружење није изнело нове доказе и чињенице од значаја за поступање у овој управној ствари, већ је поновило наводе из захтева за покретање поступка заштите колективног интереса. Овај орган сматра да се трговац изјаснио о чињеницама које су од значаја за поступање у овој ствари, имајући у виду садржину захтева. С обзиром да је орган створио услове, пружио могућности да странке искористе своје процесно право изјашњавања у вези са радњама поступка и утврдио чињенице које су од значаја за поступање у управној ствари, стекли су се услови за окончање предметног поступка.

Неосновано подносилац захтева у захтеву за заштиту колективног интереса потрошача, поред наведених повреда члана 56. став 3. и члана 91. став 1. Закона о заштити потрошача, указује да трговац ЖКП „Водовод“ Зајечар обавља непоштену пословну праксу прописану чланом 19. став 1. тачка 7) Закона и уговара неправичну уговорну одредбу прописану чланом 44. став 1. тачка 3) истог закона. Ово из разлога што из чињеничног описа наведеног у захтеву несумњиво произилазе сва законска обележја повреде члана 56. став 3. и повреда члана 91. став 1. Закона о заштити потрошача. Применом Одлуке трговац ограничава право потрошача – корисника услуге на подношење рекламације роком (најкасније у року од осам дана од дана када му је достављен обрачун, тј. рачун) и начином подношења рекламације (у писаној форми). Даље, обавезу благовремене доставе рачуна трговац преноси на потрошача и онемогућава потрошача да прати остварену потрошњу и задужење за обрачунски период од највише месец дана (корисник воде који у року од 60 дана од дана пријема последњег рачуна не прими нов рачун дужан је да од предузећа затражи препис рачуна, уколико то не учини, сматраће се да је рачун уредно уручен кориснику пре дана доспећа означеног на рачуну). Дакле, радње именованог трговца не представљају повреду колективног интереса потрошача због обављања непоштене пословне праксе и уговарања неправичних уговорних одредби, у смислу одредби Закона о заштити потрошача.

Чланом 145. став 1. тачка 1) Закона о заштити потрошача прописано је да повреда колективног интереса постоји када се укупном броју од најмање десет потрошача, истоветном радњом, односно на истоветан начин, од стране истог лица, повређује право које им је загарантовано законом. Ставом 2. истог члана прописано је да повреда колективног интереса потрошача из става 1. постоји и у случајевима када се повређују права потрошача у укупном броју који је мањи од броја десет, ако надлежни орган утврди да је дошло до повреде колективног интереса потрошача узимајући у обзир нарочито трајање и учесталост поступања трговца, као и чињеницу да ли такво поступање испољава негативне ефекте према сваком потрошачу у датој чињеници. Имајући у виду да именовани трговац у сваком конкретном случају, дакле у сваком уговорном односу који има са потрошачем примењује одредбе Одлуке и тиме крши предметне одредбе Закона о заштити потрошача, није било потребе да орган специфицира десет случајева потрошача којима су повређена права, већ је применио услов из става 2. члана 145. Закона.

Чланом 56. став 3. Закона о заштити потрошача прописано је да потрошач може да изјави рекламацију усмено на продајном месту где је роба купљена, односно на другом месту које

је одређено за пријем рекламација, телефоном, писаним путем, електронским путем, односно на трајном носачу записа, уз доставу рачуна на увид или другог доказа о куповини (копија рачуна, слип и сл.).

Чланом 91. став 1. Закона о заштити потрошача прописано је да је трговац дужан да рачуне за пружене услуге од општег економског интереса доставља без кашњења и у роковима који омогућавају да потрошач прати остварену потрошњу и задужење за обрачунски период од највише месец дана.

Имајући у виду да поступајући орган није везан правном квалификацијом из захтева за покретање поступка заштите колективног интереса, на основу утврђеног чињеничног стања као и применом цитираних законских одредби, овај орган је утврдио да је применом члана 58. ставом 1, 2. и 3. Одлуке ЈКП „Водовод“ Зајечар несумњиво извршио повреду члана 56. став 3. и члана 91. став 1. Закона о заштити потрошача.

Доносећи одлуку, орган је ценио и све друге наводе трговца, али је нашао да нису од утицаја за одлучивање у овој управној ствари, имајући у виду напред наведено утврђено чињенично стање и разлоге дате у решењу.

Имајући у виду напред наведено чињенично стање, као и законске одредбе, а применом члана 136. Закона о општем управном поступку, одлучено је као у диспозитиву овог решења.

#### **ПОУКА О ПРАВНОМ СРЕДСТВУ:**

Против овог решења не може се изјавити жалба. Против овог решења може се тужбом покренути управни спор пред Управним судом, Немањина бр. 9, у року од 30 дана од дана пријема решења. За подношење тужбе плаћа се судска такса у износу од 390 динара прописана Законом о судским таксама ("Службени гласник РС", бр. 28/94, 53/95, 16/97, 34/2001, 9/2002, 29/2004, 61/2005, 116/2008, 31/2009, 101/2011, 93/2012, 93/2014, 106/2015, 95/2018).

**ДРЖАВНИ СЕКРЕТАР**

**Урош Кандић**