

ИЗВЕШТАЈ

ВРШЕЊЕ КОМУНАЛНЕ ДЕЛАТНОСТИ ПРОИЗВОДЊЕ И ДИСТРИБУЦИЈЕ ТОПЛОТНЕ ЕНЕРГИЈЕ ОД СТРАНЕ ЕНЕРГЕТСКИХ СУБЈЕКТА НА ТЕРИТОРИЈИ АПВ У ПОСТУПЦИМА ПО ЗАХТЕВИМА КУПАЦА ЗА ИСКЉУЧЕЊЕ СА ДИСТРИБУТИВНОГ СИСТЕМА, ОДНОСНО ОТКАЗА УГОВОРА О ПРОДАЈИ ТОПЛОТНЕ ЕНЕРГИЈЕ

Садржај

Увод	3
Правни оквир	3
Резултати истраживања	6
Нови Сад.....	6
Суботица.....	7
Панчево.....	7
Зрењанин.....	8
Сомбор	8
Сремска Митровица.....	8
Кикинда	9
Темерин	10
Бечеј	10
Врбас	11
Беоцин.....	11
Оџаци.....	12
Рума	12
Сента	13
Сечањ	13
Стара Пазова	13
Житиште.....	14
Вршац.....	14
Пећинци	14
Бачка Паланка.....	14
Анализа резултата истраживања.....	15
Закључивање уговора о продаји топлотне енергије	15
Одлучивање о отказу уговора, односно искључењу купца са дистрибутивног система у управном поступку	16
Услови за искључење са дистрибутивног система по отказу уговора о продаји топлотне енергије	20
Препоруке	25

Увод

Покрајинском заштитнику грађана - омбудсману редовно се обрађају грађани притужбама на рад јавних комуналних предузећа, односно других привредних, енергетских субјеката који врше делатност производње и дистрибуције топлотне енергије, због непоступања по поднетим захтевима за привремено или трајно искључење њихових станова и других појединачних објеката са дистрибутивног система, односно отказима уговора о продаји топлотне енергије. Како је у поступцима покренутим по притужбама грађана омбудсман неретко долазио до закључака да постоје неправилности у раду јавно комуналних предузећа и других енергетских субјеката, било је неопходно спровести истраживање које би на несумњив начин указало на стање људских права у овој области. Сходно томе, а у циљу идентификације проблема и формулисања препорука ради неометаног остваривања, заштите и унапређења људских права, Покрајински заштитник грађана је од 25 вршилаца комуналне делатности производње и дистрибуције топлотне енергије на територији Аутономне покрајине Војводине затражио следеће информације:

- да ли је одлуком јединице локалне самоуправе којом су прописани начин обављања комуналне делатности, права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника услуга и друга питања, предвиђена обавеза грађана да закључе уговоре о пружању услуге или се одлука непосредно примењује;
- укупан број примљених захтева за искључење стамбених и пословних простора који се налазе у породичним (до четири стамбене јединице) и вишепородичним стамбеним објектима са топлификационог дистрибутивног система у периоду од децембра 2011. до априла 2014. године,;
- како је решено по захтевима грађана/ки (број одбијених захтева, број прихваћених);
- број примљених захтева за прикључење нових стамбених и пословних простора (насталих надоградњом или доградњом објекта) на постојећу кућну подстанцију за исти период.

Правни оквир

Производња и дистрибуција топлотне енергије је енергетска делатност, комунална делатност, делатност од општег интереса и делатност од општег економског интереса у смислу прописа о заштити потрошача.

Производња и дистрибуција топлотне енергије - централизована производња и дистрибуција у више објеката водене паре, топле или вреле воде за потребе грејања – делатност је пружања комуналних услуга од значаја за остварење животних потреба физичких и правних лица код којих је јединица локалне

самоуправе дужна да створи услове за обезбеђење одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета, као и надзор над њиховим вршењем.¹

Скупштина јединице локалне самоуправе одлукама прописује начин обављања комуналне делатности, као и општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника услуга на својој територији, укључујући и начин плаћања цене комуналне услуге, начин вршења контроле коришћења и наплате комуналне услуге и овлашћења вршиоца комуналне делатности у вршењу контроле и мере које су контролори овлашћени да предузимају.²

Одлука скупштине јединице локалне самоуправе, која прописује општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника комуналних услуга непосредно се примењује на све уговорне односе вршилаца комуналне делатности са корисницима комуналних услуга као општи услови пословања.³

Уколико одлуком скупштине јединице локалне самоуправе о обављању комуналне делатности није предвиђено закључење појединачних уговора између вршиоца и корисника комуналних услуга, сматра се 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.⁴

Обавезе корисника комуналне услуге, укључујући и плаћање цене комуналне услуге, настају започињањем коришћења комуналне услуге, односно почетком пружања комуналне услуге, и када се она користи супротно прописима којима се уређује та комунална делатност.⁵

Енергетски субјект који обавља делатност дистрибуције топлотне енергије обавља и делатност снабдевања топлотном енергијом тарифних купаца под условима утврђеним овим законом и прописима које доноси надлежни орган јединице локалне самоуправе. Дистрибутер топлотне енергије дужан је да врши дистрибуцију топлотне енергије свим купцима топлотне енергије на подручју на којем обавља ту делатност на принципима јавности и недискриминације.⁶

Дистрибутер топлотне енергије доноси Правила о раду дистрибутивног система уз сагласност надлежног органа јединице локалне самоуправе, града, односно града Београда. Правилима о раду дистрибутивног система утврђују се нарочито: технички услови за прикључење корисника на систем, технички услови за повезивање са произвођачем, технички и други услови за безбедан погон

¹Закон о комуналним делатностима („Сл. гласник РС“, бр. 88/2011), члан 2 и члан 3

²Исто, члан 13 став 1

³Исто, члан 13 став 2

⁴Исто, члан 13 став 3

⁵Исто, члан 13 став 4

⁶Закон о енергетици („Сл. гласник РС“, бр. 57/2011.. 124/2012), члан 175

дистрибутивног система и за обезбеђивање поузданог и континуираног снабдевања купаца топлотном енергијом, поступци у кризним ситуацијама, правила о мерењу са дефинисаном потребном мерном опремом.⁷

Надлежни орган јединице локалне самоуправе, града, односно града Београда својим прописом утврђује услове и начин обезбеђивања континуитета у снабдевању топлотном енергијом купаца на свом подручју, права и обавезе дистрибутера топлотне енергије, права и обавезе купаца топлотне енергије, доноси тарифне системе, издаје лиценце, доноси тарифне ставове и даје сагласност на цене топлотне енергије и прописује друге услове којима се обезбеђује редовно и сигурно снабдевање купаца топлотном енергијом, у складу са законом.⁸

⁷Исто, члан 177 став 1 и став 2

⁸Исто, члан 178 став 1

Резултати истраживања

Резултати истраживања добијени су на основу података прибављених од 18 енергетских субјеката – вршилаца комуналне делатности, будући да:

- ДОО "Те controls" Ковин није доставило тражене податке;
- ЈКП "Белило" Сремски Карловци, ЈКП "Полет" Пландиште, ЈКП "Услуга" Озаци и ЈКП "Чока" Чока не обављају делатност производње и дистрибуције топлотне енергије;
- према подацима које је доставило ЈКП "Градитељ" Србобран грађани се нису обраћали овом јавном предузећу захтевом за искључење стамбених и пословних простора са дистрибутивног система;
- у Општини Вршац није донета одлука која уређује обављање ове комуналне делатности.

Према прибављеним подацима, 15 јединица локалне самоуправе у својим одлукама је предвидело обавезу грађана да закључе уговоре о пружању ове комуналне услуге, у три се одлуке непосредно примењују.

У периоду на који се истраживање односи, од децембра 2011. до априла 2014. године, поднето је 2067 захтева за искључење стамбених и пословних простора који се налазе у породичним (до четири стамбене јединице) и вишепородичним стамбеним објектима са топлификационог система. У 902 случаја ови захтеви су прихваћени, док их је 1132 одбијено, а 33 нису реализована из других разлога (подносиоци одустали од захтева).

Одлукама свих јединица локалне самоуправе прописана је могућност отказа/привременог отказа уговора о пружању комуналне услуге производње и дистрибуције топлотне енергије од стране купца, односно појединачног искључења купца у зградама колективног становања. За отказ уговора, односно појединачно искључење купца са заједничког места преузимања топлотне енергије морају бити испуњени прописани услови. У погледу ових услова постоје различита решења у одлукама.

Нови Сад

Јавно комунално предузеће „Новосадска топлана“ је у периоду од децембра 2011. године до маја 2014. године примило 469 захтева за искључење стамбених и пословних простора са топлификационог система, а чак 84,86% захтева је одбијено. Одредбама Одлуке о снабдевању топлотном енергијом из топлификационог система Града Новог Сада („Сл. лист Града Новог Сада“, бр. 21/2011, 38/2012, 34/2013 и 13/2014), прописано је да купац има право да привремено откаже коришћење топлотне енергије, које не може да буде краће од два месеца. Услови под којима ће јавно предузеће искључити купца по упућеном писменом захтеву за отказ су: да купац има сопствену кућну подстанницу или на заједничкој

кућној подстаници постоје техничке могућности за искључења појединачног купца, као и да искључење не утиче на квалитет грејања у просторима других купаца, те да сагласност за искључење потпишу сви купци који се снабдевају топлотном енергијом преко заједничког мерила топлоте у кућној подстаници. У случају отказа, купац је обавезан да плаћа фиксне трошкове.

Суботица

Јавно комунално предузеће „Суботичка Топлана“ примило је укупно 681 захтев за искључење стамбених и пословних простора са топлификационог система и од тог броја 526 захтева је одбијено. Одлуком о условима и начину снабдевања топлотном енергијом („Сл. лист Општине Суботица“ број 29/2008 и „Сл. лист Града Суботице“ број 26/2009) прописано је да се закључује уговор у писменој форми између Топлане и купца, али да уколико уговор из оправданих разлога није потписан, сматра се да је уговорни однос настао даном почетка испоруке топлотне енергије. Купац може писмено отказати уговор о продаји топлотне енергије, с отказним роком од 30 дана пре почетка грејне сезоне, а најкасније до 15 септембра. Разлози за одбијање захтева купаца су најчешће због подношења истих у периоду грејне сезоне или непосредно пред почетак сезоне или када корисник има неизмирене обавезе према испоручиоцу топлотне енергије.

Панчево

Јавно комунално предузеће „Грејање“ Панчево је у периоду од децембра 2011. године до маја 2014. године примило 26 захтева за искључење стамбених јединица са топлификационог система и сви захтеви су одбијени. Доминантан разлог за одбијање захтева потрошача за привремено искључење са система даљинског грејања јесте чињеница да је се утрошак топлотне енергије код већине потрошача – подносиоца захтева мери по метру квадратном стамбеног простора, док је Одлуком о условима и начину снабдевања топлотном енергијом купаца на подручју Града Панчева („Службени лист Града Панчева“, број 2/2014) прописано да се привремена испорука топлотне енергије може обуставити на захтев купца само уколико се обрачун услуге врши на основу утрошка топлотне енергије-фиксни и варијабилни део. Уколико купац, корисник услуге у колективној стамбеној згради, обавести енергетског субјекта о отказивању установљене пословне везе, енергетски субјект ће престати са пружањем услуге испоруке топлотне енергије, уколико постоје техничко-технолошки услови, а нарочито ако се његовим искључењем не доводи у питање квалитет снабдевања осталих корисника само ако се обрачун услуге врши на основу утрошка топлотне енергије – фиксни и варијабилни део. Јавно комунално предузеће „Грејање“ Панчево, поступајући по захтевима корисника за привремено искључење са система грејања, доноси одговоре у форми решења, дајући могућност незадовољним странкама да изјаве жалбу Надзорном одбору предузећа и на тај начин остваре још један вид заштите потрошача.

Зрењанин

Јавно комунално предузеће “Градска топлана”, у периоду од децембра 2011. године до маја 2014. године, примила је укупно 54 захтева за привремено искључење станова и пословних простора са система топлификационог система и од тог броја 32 захтева су позитивно решена. Одлуком о условима и начину снабдевања топлотном енергијом, усвојеном у октобру 2013. године, прописано је да сви купци, који са енергетским субјектом до ступања на снагу Одлуке, немају склопљен уговор о снабдевању топлотном енергијом, морају га склопити у року од годину дана од дана ступања на снагу ове Одлуке. Купац може отказати уговор о снабдевању топлотном енергијом са отказним роком од 30 дана, али не у грејној сезони. Такође је регулисано да су појединачни откази уговора могући само уколико су испуњени следећи услови: да постоје технички услови за искључење купца и да постоји сагласност свих власника грејних независних функционалних целина у згради. Увидом у документацију која је достављена може се закључити да је основни разлог за одбијање захтева корисника топлотне енергије за искључење са система подношење захтева у току грејне сезоне и непостојање доказа о сагласности свих власника посебних делова зграде за овај вид искључења зграде са система грејања.

Сомбор

Јавно комунално предузеће “Енергана” из Сомбора, у предметном периоду примила је 71 захтев, од којих је 15 прихваћено. Одлуком о условима и начину снабдевања топлотном енергијом („Сл. лист општине Сомбор“ број 10/2006) прописано је да корисник топлотне енергије може привремено отказати коришћење топлотне енергије, али ван грејне сезоне. Такође је прописано да уколико на једном предајном месту топлотну енергију преузима више купаца, отказ важи само уколико су сви купци отказали уговор и уколико постоје технички услови за појединачно искључење са заједничког места преузимања топлотне енергије. Купац топлотне енергије је свако правно или физичко лице, којем енергетски субјект на основу писаног уговора испоручује топлотну енергију. Купац такође може бити и заједница правних и/или физичких лица, који су прикључени на заједничко место преузимања топлотне енергије. Постоји обавеза закључења писменог уговора у вези регулисања испоруке топлотне енергије, али одлуком није одређено ко одлучује да ли постоји техничка могућност за појединачно искључење са система централног грејања. Најчешћи разлози за одбијање захтева купаца за искључење са система даљинског грејања јесте непостојање сагласности свих власника посебних делова за појединачно искључење, иако се у одлуци не наводи овај услов за позитивно решавање по захтеву корисника.

Сремска Митровица

Јавно комунално предузеће „Топлификација“ из Сремске Митровице, у периоду који је предмет истраживања, примило је 65 захтева за искључење стамбених и

пословних простора са топлификационог система, од којих су 63 усвојена, док преостала 2 покренута поступка још нису окончана, будући да један од подносиоца захтева није затечен код куће у тренутку када је овлашћено лице енергетског субјекта покушало да спроведе одобрену одлуку о искључењу купца са система грејања, док је други захтев био непотпун, те је подносилац писменим путем обавештен о недостацима поднеска. У предметном периоду примљен је 21 захтев за прикључење нових стамбених и пословних простора насталих надоградњом или доградњом објекта на постојећу кућну подстаницу и сви захтеви су позитивно решени. Снабдевање корисника топлотном енергијом на територији Града Сремска Митровица регулисано је Одлуком о условима и начину снабдевање топлотном енергијом („Сл. лист Града Сремска Митровица“, број 11/2009), којом је прописано да се уговор о продаји топлотне енергије између енергетског субјекта и купца закључује у писменој форми, те да уколико исти није сачињен, сматра се да је уговорни однос ових страна настао даном почетка испоруке топлотне енергије. Појединачно искључење купца са заједничког места преузимања топлотне енергије може се одобрити, уколико су сви купци писмено отказали уговор или уколико постоје техничке могућности за појединачно искључење купца са заједничког места преузимања топлотне енергије о чему одлучује енергетски субјект. Обавеза је купца којем је одобрена делимична обустава испоруке топлотне енергије да плаћа енергетском субјекту 20% од накнаде коју би плаћао да није искључен, уколико се у грејним просторијама налазе унутрашње инсталације више купаца. Увидом у приложену документацију, може се констатовати да ЈКП „Топлификација“ из Сремске Митровице поступа по захтевима купаца без одуговлачења и да у целости поступа у складу са Одлуком донетом од стране Скупштине Града.

Кикинда

Јавно предузеће „Топлана“ Кикинда у свом изјашњењу наводи да је у периоду од децембра 2011. године до маја 2014. године примљено 136 захтева за искључење стамбених и пословних простора са топлификационог система, те да је од тог броја укупно 98 прихваћено. Одлуком о производњи и дистрибуцији топлотне енергије („Сл. лист општине Кикинда“ број 10/2010) предвиђено је да корисници топлотне енергије закључују уговор са јавним предузећем у писменој форми. На захтев корисника може се одобрити привремена обустава испоруке топлотне енергије, ако су испуњени следећи услови: да је захтев поднет у периоду ван грејне сезоне како би се у том периоду могао реализовати, да постоје технички услови за реализацију захтева, те да о томе одлучује надлежно предузеће и да корисник има обавезу да у периоду привременог искључења плаћа дистрибутивну накнаду. Утврђивање техничке могућности за привремену или трајну обуставу испоруке топлотне енергије врши јавно предузеће. Увидом у списе предмета утврђено је да су разлози за одбијање захтева за искључење са грејног система у највећем броју подношење захтева у периоду грејне сезоне, када је немогуће извршити искључење, а мањи број захтева је одбијен због неизмирених обавеза потрошача. Битно је напоменути да се Кикиндањанима искључење одобрава решењем, као управним актом на који се може изјавити

жалба надлежном органу, док одговор о одбијању захтева добијају у форми обавештења, на који се не може изјавити жалба у истом поступку.

Темерин

Јавно комунално предузеће “Темерин“ је у периоду који је предмет овог истраживања примило укупно 10 захтева купаца за искључење са топлификационог система, од ког броја два су позитивно решена. Одлука о обављању комуналних делатности на подручју Општине Темерин, донета 14. марта 2006. године, ближе одређује начин на који корисник може привремено да откаже коришћење топлотне енергије. Прописано је да привремени прекид испоруке топлотне енергије не може бити краћи од два месеца и да се исто може одобрити само под условом да искључење не утиче на квалитет грејања у просторијама других корисника, односно када искључење не доводи до расипања топлотне енергије. У случају привременог искључења корисник је дужан да плаћа 50% накнаде за производњу и снабдевање топлотном енергијом. Одлука се непосредно примењује на све кориснике услуге испоруке топлотне енергије, без обавезе закључења посебног уговора.

Бечеј

Према достављеним подацима, у периоду од децембра 2011. године до маја 2014. године, Јавном предузећу “Топлана“ Бечеј поднето је 17 захтева за искључење са топлификационог система, од чега је 7 одбијено, а 10 прихваћено. Увидом у закључке ЈП „Топлане“, којима су одбачени захтеви странака, утврђено је да су разлози за негативну одлуку чињеница да су захтеви поднети или у време грејне сезоне или због чињенице да остали станари нису дали сагласност за прекид испоруке топлотне енергије. Снабдевање топлотном енергијом на територији Општине Бечеј ближе је регулисано Одлуком о условима и начину снабдевања топлотном енергијом из система даљинског грејања („Сл. лист општине Бечеј“ број 9/2010 и 11/2011). Одлуком је предвиђено да се између Топлане с једне стране и купца топлотне енергије с друге стране закључује уговор у писменој форми, али да уколико није потписан уговор, сматра се да је уговорни однос настао даном почетка испоруке топлотне енергије. Уговор се закључује на неодређено време, осим ако уговорне стране не договоре другачије. Купац може писмено отказати уговор о продаји топлотне енергије и то у периоду кад није грејна сезона. Услов за отказ уговора за оне купце који преузимају топлотну енергију са једног мерног места, јесте да сви купци истовремено писмено откажу уговор. Наведени члан има и објашњење за овакво условљавање, а то је превасходно чињеница да делови заједничких инсталација пролазе кроз све делове објекта, те да самим тим не постоји техничка могућност за потпуну обуставу испоруке топлотне енергије за појединачне купце. Ипак, даје се могућност купцима да се привремено искључе са система даљинског грејања уз следеће услове: да је купац у целости измирио доспели дуг за грејање, да има писмену сагласност 60% власника укупног броја посебних делова зграде за искључење са система даљинског грејања и да за то постоје технички услови за позитивно решавање

овог захтева. Такође, корисницима којима се дозволи привремено искључење имају обавезу да плаћају 30% обрачуна топлотне енергије.

Врбас

Јавно комунално предузеће „Стандард“ Врбас је у периоду од децембра 2011. године до маја 2014. године примило укупно 73 захтева за искључење стамбених и пословних простора, од чега је 41 захтев прихваћен. Као један од разлога за одбијање поднетих захтева за привремено искључење купаца са топлификационог система наводи се непостојање техничких услова, односно због утврђивања чињенице да би искључењем подносиоца захтева са система грејања знатно утицало на квалитет грејања осталих корисника. Такође је примљено 8 захтева за прикључење нових стамбених и пословних простора насталих надоградњом. На основу Одлуке о обављању комуналних делатности, донете 2013. године, може се утврдити да не постоји обавеза купаца да са испоручиоцем топлотне енергије закључује уговор за ову услугу. Прописана је могућност да корисник топлотне енергије откаже потрошњу исте, али да при томе има обавезу плаћања индиректног грејања. Услови за остваривање овог права су: да постоје технички услови за појединачно искључење, без утицаја на квалитет пружање услуга других корисника, као и сагласност свих корисника услуга који користе заједничку подстану. Правилником о пружању грејних услуга, који је усвојен 6. децембра 2013. године, у односу на Одлуку додата још два услова која морају бити испуњена за отказ услуге грејања: потврда електродистрибуције о томе да коришћење електричне енергије у сврхе грејања од стране корисника не би довело у питање функционисања енергетског система и писана изјава оверена у суду у којем купац даје сагласност ЈКП „Стандард“ Врбас да може у сваком тренутку да изврши проверу инсталација у стану/пословном простору, како би се утврдило да ли се корисник неовлашћено прикључио на систем грејања. Индиректно грејање се плаћа 30% од утврђене цене грејања, а ово је утврђено Одлуком Надзорног одбора ЈКП „Стандард“ Врбас.

Беоцин

Јавно предузеће „Топлана“ Беоцин је у периоду на које се односи истраживање примило укупно 12 захтева купаца за привремену испоруку топлотне енергије од чега је 10 захтева позитивно решено. Захтеви за искључење са топлификационог система који нису позитивно решени, одбијени су због неиспуњавања техничких услова. Одлуком о условима и начину снабдевања топлотном енергијом од 9. октобра 2013. године прописано је да сви купци, који до ступања на снагу Одлуке нису имали склопљен уговор о продаји топлотне енергије, морају да га склопе у року од једне године од дана ступања на снагу одлуке. Такође је прописано да енергетски субјект није дужан да испоручи топлотну енергију уколико купац одбије склапање писаног уговора о продаји топлотне енергије. Купац може писмено отказати уговор о продаји топлотне енергије са отказним роком до 90 дана, али ван грејне сезоне. Ако на једном месту топлоту преузима више купаца, отказ важи само ако су сви купци писмено отказали уговор или уколико постоје

техничке могућности за појединачно искључење купаца са заједничког места преузимање топлотне енергије.

Оџаци

Јавно комунално предузеће “Услуга“ Оџаци од 2012. године не обавља делатност испоруке топлотне енергије (у Оџацима постоје само две вишестамбене зграде са блоковским котларницама). Одлуком о комуналним делатностима („Сл. лист општине Оџаци“, број 16/2012) прописана је обавеза закључења уговора о снабдевању топлотном енергијом између испоручиоца и корисника-купца. Услови за одобрење отказа уговора о испоруци топлотне енергије су да постоје технички услови за појединачни прекид испоруке топлотне енергије или да сви купци писмено откажу уговор. У случају појединачног прекида испоруке топлотне енергије, купац који је отказао своју уговорну обавезу, дужан је да месечно плаћа 30% од пуне цене грејања коју би плаћао за свој стамбени односно пословни простор.

Рума

На основу достављеног упитника утврђено је да је, у предметном периоду, поднето 250 захтева за искључење стамбених јединица са система топлификационог грејања, да је 18 подносиоца одустало, а остали захтеви су прихваћени. Одлуком о условима и начину снабдевања топлотном енергијом од 27. јуна 2013. године прецизирано је да се уговор о испоруци топлотне енергије закључује између купца с једне стране и испоручиоца топлотне енергије с друге стране у писменој форми, али да уколико тај уговор није закључен сматра се да је уговорни однос настао даном почетка испоруке топлотне енергије. Искључење са система даљинског грејања може бити привремено или трајно, али се исто може захтевати само ван грејне сезоне. У периоду када траје привремено искључење плаћа се 30% од актуелне цене грејања за искључену грејну површину. Као и код већине општинских одлука и овде је прописано да ако са једног продајног места топлотну енергију преузима више купаца, уговор о продаји топлотне енергије се може отказати само уз услов да сви купци истовремено писмено откажу уговор, а да је за појединачно отказивање уговора могуће само уз сагласност скупштине станара. Наводи се и образложење за овакав став: сагласност свих корисника топлотне енергије у згради за искључење са система грејања захтева је потребна јер “свако искључење стана доводи до нарушавања топлотног биланса других просторија у колективној стамбеној згради, а загрејани станови у окружењу доводе до емисије топлотне енергије кроз зидове из суседних станова у окружење.” Увидом у приложене захтеве утврђено је да се купцима дозвољава да као сагласност прибаве приложе и сагласност власника станова којима припада 50%+1м² укупне површине станова и других посебних делова зграде оверену печатом скупштине станара. О захтевима који не испуњавају услове прописане Одлуком за искључење са система грејања доноси се акт у форми правног акта – закључка (одбацивање) и решења (одбијање).

Сента

У периоду од децембра 2011. године до маја 2014. године, надлежни енергетски субјект у Сенти примио је 158 захтева за искључење са дистрибутивног система, од којих је 128 усвојено. У Сенти је поступак снабдевања топлотном енергијом регулисан Одлуком о производњи и снабдевању топлотном енергијом из топлификационог система Општине Сента („Сл. лист Општине Сента“, број 16/2013). Дозвољено је да корисник привремено откаже коришћење топлотне енергије, под условом да искључење не утиче на квалитет грејања у просторијама других корисника и када отказ потпишу сви корисници заједничке кућне подстанице. У периоду привременог искључења купца са топлификационог система, исти има обавезу да у току грејне сезоне плаћа 20% у односу на цену коју би платио у складу са Тарифним системом уколико не би дао отказ. Уговором о давању дистрибутивне мреже топловода на коришћење ради снабдевања потрошача топлотном енергијом на територији насељеног места Сента, закљученим 15. октобра 2013. године између Општине Сента и Јавног предузећа „Елгас“, ЈП Елгасу поверени су послови дистрибуције топлотне енергије. У том периоду примљено је 14 захтева за привремено искључење станова са топлификационог система и сви захтеви су прихваћени.

Сечањ

Јавно комунално предузеће „Сечањ“ је у периоду од децембра 2011. године до априла 2014. године примило 8 захтева за искључење стамбених и пословних простора који се налазе у породичним и вишепородичним стамбеним објектима са топлификационог система, те су сви позитивно решени. У наведеном периоду надлежно јавно комунално предузеће није примило ни један захтев за прикључење нових стамбених и пословних простора на постојећу кућну подстанцију. Одлуком о условима испоруке топлотне енергије („Сл. лист Општине Сечањ“, број 2/2008 и 10/2009) прописано је да се уговор о продаји топлотне енергије закључује сваке године за наредну годину. Купци чији се станови налазе у зградама колективног становања где се топлотна енергија преузима преко заједничког прикључка не могу отказати преузимање топлотне енергије без сагласности свих потрошача, али дистрибутер пре доношења коначне одлуке цени да ли оваква врста искључења угрожава пројектовани биланс испоруке топлотне енергије.

Стара Пазова

Одлуком о производњи и испоруци топлоте („Сл. лист Општине Срема“, број 9/91, 3/94, 14/97 и 14/98) прописано је да корисник може отказати коришћење комуналне услуге писменим путем, 15 дана пре престанка комуналне услуге, под условом да је испоручиоцу исплатио у целости извршену услугу и да тиме не ремети пружање комуналних услуга другим корисницима. У предметном периоду поднето је 14 захтева и сви су усвојени. Одлука се непосредно примењује на уговорне односе са корисницима.

Житиште

Одлуком о производњи и дистрибуцији топлотне енергије из 2007. године, прописано је да корисник грејања може тражити искључење са система даљинског грејања или локалног грејања, ако за то постоје технички услови и ако се тиме неће угрозити квалитет грејања других корисника. Није предвиђена обавеза закључења уговора између испоручиоца и корисника топлотне енергије. У предметном периоду није било поднетих захтева за искључење са топлификационог система.

Вршац

Предузеће у друштвеној својини за комуналне делатности „Други октобар“ Вршац је у периоду од децембра 2011. до маја 2014. године примило 95 захтева за привремено искључење стамбених и пословних простора са топлификационог система и све захтеве је усвојио. Према наводима овог енергетског субјекта не постоји донета Одлука којом се регулише ова област, већ се користи искључиво Правилник о одређивању трошкова одржавања топлана, топловода, подстаница и трошкова продавца топлотне енергије купцима и обрачун код купаца којима су скинути радијатори. На основу наведеног правилника купци којима су искључени, односно скинути радијатори имају обавезу да плаћају фиксне трошкове.

Пећинци

Јавно комунално предузеће „Сава“ Пећинци изјаснило се да нема ниједан примљен захтев за привремено искључење купца са дистрибуције даљинског грејања. У прилогу је достављен Нацрт Одлуке о условима и начину снабдевања топлотном енергијом, којом је предвиђено да се уговор о снабдевању топлотне енергије између енергетског субјекта и купца склапа у писменој форми, али уколико исти не буде сачињен, сматраће се да је уговорни однос настао даном почетка испоруке топлотне енергије. Купац може писмено отказати уговор о снабдевању топлотном енергијом ван грејне сезоне уз напомену да ако на једном предајном месту топлоту преузима више купаца отказ важи само ако су сви купци отказали уговор, уколико постоје техничке могућности за појединачно искључење купца са заједничког места преузимања топлотне енергије.

Бачка Паланка⁹

У предметном периоду примљено је 9 захтева: три су прихваћена, шест корисника је одустало.

⁹Испоруку топлотне енергије на територији Општине Бачка Паланка обавља ДП Нови Сад Гас

Анализа резултата истраживања

Производњом, дистрибуцијом и снабдевањем крајњих купаца топлотном енергијом пружа се услуга од значаја за остварење основних животних потреба грађана, те се заједно са другим комуналним и осталим делатностима од општег интереса обезбеђује достојанствен стандард живота који представља корпус више људских права. Значајно место које комуналне и друге сродне делатности, односно услови и начин њиховог обављања, заузимају у систему остваривања људских права, формално потврђује и начин правне уређености ове области. У Уставу Републике Србије, дужност да уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, наведена је као прва међу прописаним надлежностима јединице локалне самоуправе¹⁰, законима су прописани општи услови и начин вршења делатности, општим актима градова и општина ближе се уређују одређена питања с обзиром на специфичности појединих комуналних делатности, док се појединачним уговорима о продаји комуналних услуга уређују посебна права и обавезе вршилаца комуналних делатности и корисника комуналних услуга.

Са становишта предмета заштите омбудсмана, од нарочите важности је чињеница да материјални извор настанка, промене и престанка права у овој области представља уговорни однос вршиоца комуналне делатности и корисника комуналне услуге.

Закључивање уговора о продаји топлотне енергије

Без обзира на чињеницу постојања уговора у писаном облику, неспорно је постојање уговорног односа у сваком појединачном случају где се може идентификовати крајњи корисник услуге, на основу саме чињенице пружања и коришћења одређене услуге, односно настанком права и обавеза страна. Ово изричито потврђују горе цитиране законске одредбе, по којима се „одлука скупштине јединице локалне самоуправе непосредно примењује на све уговорне односе вршилаца комуналне делатности са корисницима комуналних услуга као општи услови пословања“ и „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“. Такође, у нашем уговорном праву владајуће је начело консесуалности, те је „уговор закључен када су се уговорне стране сагласиле о битним састојцима уговора“¹¹, а изричито је прописано да „закључење уговора не подлежи никаквој форми, осим ако је законом друкчије одређено“¹². Такав изузетак, на пример, постоји код обавезне форме уговора о

¹⁰Устав Републике Србије („Сл. гласник РС“, број 98/2006), члан 190 став 1 тачка 1

¹¹Закон о облигационим односима, члан 26

¹²Исто, члан 67 став 1

промету непокретности, као јавнобележничког записа, где закон изричито одређује да уговор закључен мимо ове форме, не производи правно дејство¹³.

С обзиром на то да постојање уговора у писаној форми омогућава лакше доказивање и утврђивање других чињеница у вези са уговореним правима и обавезама уговорних страна, омбудсман сматра уређивање права и обавеза вршилаца комуналне делатности и корисника њихових услуга на овај начин, као целисходно и ефикасно, у служби остваривања правне сигурности и заштите права грађана – купаца комуналних услуга.

Међутим, како закон не прописује обавезу, већ само могућност закључивања уговора, а с обзиром на законску претпоставку постојања уговорног односа, те начело неформалности уговора, омбудсман сматра да наметање обавезе закључења уговора, а нарочито прописивање казне за вршиоца комуналне делатности уколико такав уговор не закључи, односно могућност обуставе испоруке комуналне услуге за купца који одбије закључење, како је прописано у већини одлука јединица локалне самоуправе, није оправдано.

Уговорним односом између енергетског субјекта, као вршиоца комуналне делатности производње и дистрибуције топлотне енергије, и корисника грејања, регулисана су њихова међусобна права и обавезе, у складу са законом и општим актом јединице локалне самоуправе за који је законом прописано да се примењује као општи услови пословања, сагласно основним правилима уговарања. Општи услови који регулишу општа и посебна права и обавезе не смеју бити противни циљу самог уговора, морају бити сагласни добрим обичајима¹⁴ и у границама принудних прописа и јавног поретка. Како је у питању уговорни однос, подразумева се супсидијарна примена закона којим су уређени облигациони односи.

Одлучивање о отказу уговора, односно искључењу купца са дистрибутивног система у управном поступку

Уставом је прописано да се поједина јавна овлашћења могу законом поверити и предузећима¹⁵.

Према Закону о општем управном поступку, по овом закону дужна су да поступају предузећа кад у вршењу јавних овлашћења која су им поверена законом, у управним стварима, непосредно примењујући прописе, решавају о

¹³Закон о промету непокретности („Сл. гласник РС“, бр. 93/2014, 121/2014), члан 4

¹⁴ Закон о облигационим односима, члан 143 став 1

¹⁵Устав Републике Србије, члан 137 став 2

правима, обавезама или правним интересима физичког лица, правног лица или друге странке, као и кад обављају друге послове утврђене овим законом¹⁶.

У смислу наведених уставних и законских одредби, овлашћење енергетског субјекта да у управном поступку решава о правима и обавезама корисника, мора бити изричито предвиђено законом. Такав је случај код поступка прикључења објекта на дистрибутивни систем, где закон прописује да је „енергетски субјект за дистрибуцију и снабдевање топлотном енергијом дужан да одлучи о прикључењу купца на систем за дистрибуцију топлотне енергије у року од 30 дана од дана пријема писменог захтева, а против решења може се поднети жалба надлежном органу јединице локалне самоуправе, града, односно града Београда, у року од 15 дана од дана достављања решења. Одлука по жалби је коначна и против ње се може покренути управни спор“¹⁷.

Управни поступак код искључења по захтеву корисника грејања, није предвиђен законом, нити се може предвидети одлуком јединице локалне самоуправе као општим актом ниже правне снаге од закона, имајући пре свега у виду уговорни карактер односа између енергетског субјекта и корисника грејања, који настаје по прикључењу, односно почетком коришћења ове комуналне услуге, а којим су уређена и права и обавезе поводом отказа уговора. Поверавањем да у управном поступку одлучује о прикључењу на дистрибутивни систем, исцрпљено је јавно овлашћење енергетског субјекта, у погледу односа са корисником, који је од тог тренутка уређен уговором и дефинисан међусобним правима и обавезама из уговорног односа.

Из горе наведених разлога, те како ниједним системским законом који уређује релевантну област (Закон о комуналним делатностима, Закон о енергетици, Закон о јавним предузећима) није прописано одлучивање енергетског субјекта о искључењу са дистрибутивног система и обустави испоруке топлотне енергије у управном поступку, омбудсман сматра да енергетски субјект није овлашћен да о праву купца на искључење са дистрибутивног система по упућеном захтеву, односно отказу уговора, одлучује у управном поступку, доносећи закључак или решење.

Овакав став омбудсмана формиран је и на основу увида у постојећа решења у одлукама јединица локалне самоуправе о начину одлучивања енергетских субјектата о отказима уговора, односно захтевима купаца за искључење са дистрибутивног система и обуставу испоруке топлотне енергије. Тако се у Руми, захтев за искључење одбацује закључком, а одбија решењем, без одређивања органа који одлучује о жалби на наведене акте, у Бечеју се захтев усваја решењем, а у другом степену о жалби на решење одлучује општински орган надлежан за комуналне послове. У Панчеву се на решење може изјавити жалба надзорном

¹⁶Закон о општем управном поступку („Сл. лист СРЈ“, бр. 33/97.. и „Сл. гласник РС“, бр. 30/2010), члан 2

¹⁷Закон о енергетици, члан 130 став 4 и став 5

одбору енергетског субјекта, док је најдрастичнији пример у Кикинди где се решење доноси само у случајевима када се захтев усваја, са могућношћу изјављивања жалбе управном одбору јавног предузећа, док се у случајевима одбијања захтева, купцу доставља обавештење о истом, без икакве поуке о правном средству, односно могућности жалбе на одлуку.

Негативне последице оваквих поступања огледају се у следећем:

- прописивањем да се жалба на одлуку о захтеву за искључење изјављује управном, односно надзорном одбору истог енергетског субјекта који је о захтеву првобитно одлучивао, нарушава се начело двостепености у решавању¹⁸, односно правило да се за решавање у другом степену не може утврђивати надлежност у оквиру органа који је у управној ствари решавао у првом степену¹⁹;
- одлучивањем у управном поступку по захтеву за искључење/отказу уговора, корисник може бити онемогућен у остваривању права на заштиту у судском поступку, у случају покретања управног спора по упутству о правном средству у решењу субјекта који је одлучивао у другостепенном поступку, када управни суд одбије да одлучује јер је утврдио да се поднетом тужбом оспорава законитост решења које не представља акт који ужива управно-судску заштиту²⁰;
- одређивањем да о жалби на решење енергетског субјекта одлучује орган општинске управе, у супротности је са законским овлашћењем општинске управе да решава у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација у управним стварима из надлежности општине²¹;
- комуналну делатност производње и дистрибуције топлотне енергије, поред јавних предузећа, на основу уговора о поверавању, врше и други привредни, енергетски субјекти, којима нису законом поверена јавна овлашћења, односно такође не могу одлучивати о правима и обавезама купаца у управном поступку, нарочито узимајући у обзир да могу бити основани и организовани у различитим правним формама.

Овде је потребно посебно напоменути да се одлуке енергетских субјеката о захтевима купаца за искључење, односно отказу уговора, често односе на оцену „техничких могућности за искључење“ и „утицаја на квалитет грејања у просторијама других купаца“, као материјалних услова који нису адекватно појмовно одређени у прописима, а чија оцена представља одговарајуће утврђење

¹⁸Закону о општем управном поступку, члан 12 став 1

¹⁹Исто, члан 216

²⁰Закон о управним споровима („Сл. гласник РС“, 11/2009), члан 26 став 1 тачка 2

²¹Закон о локалној самоуправи („Сл. гласник РС“, бр. 129/2007 и 83/2014), члан 52 став 1 тачка 3

чињеничног стања. Под постојећом претпоставком на основу које поступају енергетски субјекти, одлучивањем у управном поступку о постојању поменутих услова, донети акти имају карактер исправе²², те захтев за оцену испуњености услова не би могао да буде предмет управног спора, већ поступка по тужби за утврђење²³.

Конечно, кључни разлог против праксе одлучивања енергетског субјекта у управном поступку о праву купца на искључење, односно о отказу уговора о продаји, јесте законска уређеност надзора над радом вршиоца комуналне делатности, која полази од основног закона који уређује надлежности јединице локалне самоуправе, те прописује да општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом, образује инспекцијске службе и врши инспекцијски надзор над извршењем прописа и других општих аката из надлежности општине²⁴, да Скупштина општине, у складу са законом оснива службе, јавна предузећа, установе и организације, утврђене статутом општине и врши надзор над њиховим радом²⁵, да општинска управа решава у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација у управним стварима из надлежности општине²⁶, те да општинско веће решава у управном поступку у другом степену о правима и обавезама грађана, предузећа и установа и других организација у управним стварима из надлежности општине²⁷.

Надзор над радом вршилаца комуналне делатности детаљно је уређен одредбама Закона о комуналним делатностима, којим је изричито прописано да надзор врши јединица локалне самоуправе²⁸, а да инспекцијски надзор над спровођењем прописа јединице локалне самоуправе донетих на основу овог закона врши јединица локалне самоуправе, преко комуналних инспектора²⁹.

Комунални инспектор има право и дужност да у вршењу инспекцијског надзора: прегледа опште и појединачне акте, евиденције и другу документацију вршилаца комуналне делатности и других правних и физичких лица; саслуша и узима изјаве од одговорних лица код вршилаца комуналне делатности и других правних и физичких лица; прегледа објекте, постројења и уређаје за обављање комуналне делатности и пословне просторије ради прикупљања неопходних података; наложи решењем да се комунална делатност обавља на начин утврђен законом и прописима на основу закона; наложи решењем извршавање утврђених обавеза и предузимања мера за отклањање недостатака у обављању комуналне делатности; прегледа објекте, постројења и уређаје који служе коришћењу

²²Закон о парничном поступку („Сл. гласник РС“, 72/2011.. 55/2014), члан 238

²³Исто, члан 194

²⁴Закон о локалној самоуправи, члан 20 став 1 тачка 3б

²⁵Исто, члан 32 став 1 тачка 8

²⁶Исто, члан 52 став 1 тачка 3

²⁷Исто, члан 46 став 1 тачка 5

²⁸Закон о комуналним делатностима, члан 32 став 3

²⁹Исто, члан 32 став 2

комуналних услуга, укључујући и оне које представљају унутрашње инсталације и припадају кориснику комуналне услуге; наложи решењем кориснику отклањање недостатака на унутрашњим инсталацијама и да приступи тим инсталацијама приликом извршења решења којим је наложио отклањање недостатака или искључење корисника са комуналног система; изриче и наплаћује новчане мандатне казне по пропису јединице локалне самоуправе на лицу места, односно подноси, у складу са законом, прекршајну пријаву, у случајевима када учинилац прекршаја не плати новчану казну изречену на лицу места; подноси захтев за покретање прекршајног поступка, односно пријаву за привредни преступ или кривично дело уколико оцени да је повредом прописа учињен прекршај, привредни преступ или кривично дело³⁰.

С обзиром на различитост нормативних решења у одлукама јединица локалне самоуправе које уређују обављање ове комуналне делатности и општа и посебна права и обавеза вршилаца комуналне делатности и купаца топлотне енергије, значајна су законска овлашћења републичког инспектора за комуналне делатности, посебно у делу који се односи на овлашћења да решењем наложи: обављање комуналне делатности у складу са законом и републичким прописом донетим на основу овог закона³¹; примену стандарда обављања комуналне делатности прописаних на основу овог закона³²; рок у коме је јединица локалне самоуправе у обавези да обезбеди одговарајуће обављање комуналне делатности уколико се на подручју јединице локалне самоуправе комунална делатност не обавља у складу са овим законом и републичким прописом донетим на основу овог закона³³.

Услови за искључење са дистрибутивног система по отказу уговора о продаји топлотне енергије

Правна природа односа вршиоца комуналне делатности и корисника комуналне услуге – купца топлотне енергије, као уговора којим су међусобна права и обавезе страна уређени у складу са одредбама одговарајућих законских и на закону заснованих подзаконских прописа, као обавезујућих општих услова, претпоставља примену основних законских правила облигационог права у уговарању.

Уговор о продаји топлотне енергије представља трајни дуговински однос који, у складу са законом, свака страна може прекинути отказом, ако време трајања дуговинског односа није одређено. Отказ се може дати у свако доба, само не у

³⁰Закон о комуналним делатностима, члан 34 став 1 тачке 1-9

³¹Исто, члан 33 став 1 тачка 1

³²Исто, члан 33 став 1 тачка 3

³³Исто, члан 33 став 1 тачка 5

невреме. Поверилац има право да захтева од дужника оно што је доспело пре него што је обавеза престала протеклом рока или отказом³⁴.

Омбудсман је прихватио став, какав је заузела и судска пракса, да законски појам „невремена“ у конкретном случају представља период грејне сезоне, што је предвиђено и већином одлука јединица локалне самоуправе као време када се не може отказати уговор, односно инсталације купаца искључити са дистрибутивне мреже.

„Процедура у вези са искључењем корисника из система даљинског грејања није могућа у сваком периоду грејне сезоне, већ у одређеним кварталима, када нема испоруке грејања. Поред тога, мора бити измирен ранији дуг корисника услуге и плаћена такса, те се захтеву корисника даљинског грејања за искључење, који не испуни та два предуслова, неће удовољити.“³⁵

„Првостепени суд је нашао да је тужени у складу са одредбом чл. 358. ЗОО отказао трајни дуговински однос, али у невреме - у току грејне сезоне, те је стога у обавези да плати грејање до истека грејне сезоне.“³⁶

Покрајински заштитник грађана сматра да купац не може отказати уговор, односно остварити право на искључење са дистрибутивног система и обуставу испоруке топлотне енергије:

- у време трајања грејне сезоне;
- ако купац није измирио дуговања на име утрошене топлотне енергије доспела до дана отказа, осим ако је енергетски субјект покренуо одговарајући поступак пред надлежним органом ради наплате потраживања;
- уколико не постоје техничке могућности за искључење, односно обуставу испоруке;
- ако би искључење утицало на квалитет грејања у просторима других купаца

Услови да купац може бити искључен са дистрибутивног система само ван грејне сезоне и то ако су плаћена дуговања по основу испоручене топлотне енергије доспела до отказа уговора, произилазе из цитиране законске одредбе, те о истим постоји општа сагласност и јединствена пракса у поступању енергетских субјеката.

³⁴Закон о облигационим односима, члан 358

³⁵Пресуда Привредног апелационог суда, Пж. 2503/2012 од 7.2.2013. године

³⁶Пресуда Вишег привредног суда, Пж. 3428/99 од 16.12.1999. године

С друге стране, „техничка могућност за искључење“ и „утицај искључења на квалитет грејања у просторима других купаца“, као услови техничке природе, изазивају највише недоумица, те на овом месту захтевају подробнију разраду, са посебним освртом на питање субјеката и механизма контроле испуњења ових услова.

Оцена испуњења ових услова са правом припада енергетском субјекту, као вршиоцу комуналне делатности, непосредно одговорном за поверено јавно овлашћење обезбеђења одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета комуналне услуге, односно извршење законом утврђене обавезе из уговорних односа са купцима³⁷. Овакво овлашћење енергетског субјекта одговара и обавези купца да користи комуналну услугу на начин којим се не ометају други корисници и не угрожава животна средина, односно не угрожавају објекти и опрема који су у функцији обављања комуналне делатности³⁸.

С обзиром на начелно право на отказ уговора, купцу је потребно омогућити коришћење ефикасног средства ради отклањања евентуалне сумње у исправност одлуке енергетског субјекта о испуњености техничких услова за искључење, односно уколико се не слаже са оценом енергетског субјекта. У том циљу, купац може обезбедити стручни налаз овлашћеног правног лица или предузетника, о техничким могућностима искључења са дистрибутивног система, односно утицаја искључења на квалитет грејања у просторима других купаца, израђен у складу са правилима струке, који би представљао елаборат техничке изводљивости искључења са детаљним приказом решења и радова који би се требали извести како би се купац успешно искључио, без утицаја на квалитет грејања у просторијама других купаца, уз спецификацију трошкова радова. Наравно, све неопходне трошкове искључења купца у складу са прописаним условима, сноси купац као инвеститор радова. Овакво постојеће решење одлично је формулисано у одлуци Општине Кикинда: „Трошкове привременог и трајног искључења сноси корисник. Трошкови привременог и трајног искључења обухватају и трошкове евентуалне реконструкције заједничке кућне инсталације који су потребни за обезбеђење квалитетног снабдевања осталих корисника”³⁹.

Уколико искључењем са дистрибутивног система није могуће у потпуности остварити обуставу топлотне енергије у простору искљученог купца, у смислу евентуалне емисије топлоте из заједничке унутрашње кућне инсталације која пролази кроз простор искљученог купца или емисије топлоте из суседних простора, купцу се може утврдити обавеза плаћања дела укупне цене коју би плаћао да није искључен са дистрибутивног система, у износу који је потребно правично утврдити у зависности од количине топлотне енергије коју сада

³⁷ Закон о комуналним делатностима, члан 14

³⁸ Исто, члан 18

³⁹ Одлука о производњи и дистрибуцији топлотне енергије („Сл. лист Општине Кикинда“, број 10/2010), члан 78 став 3

евентуално прима на описани начин, а који према мишљењу омбудсмана не би требало да прелази 30% од укупне цене грејања.

У случају неслагања енергетског субјекта и другог овлашћеног правног лица или предузетника у погледу постојања техничких услова за искључење, купац ће се захтевом за извршење инспекцијског надзора обратити надлежном комуналном инспектору, који је дужан да поступи сагласно законским овлашћењима.

Комунални инспектор је дужан да узме у поступак пријаве правних и физичких лица у вези са пословима из надлежности комуналне инспекције и да у року од осам радних дана о резултатима поступка обавести подносиоца пријаве. О сваком извршеном прегледу и радњама комунални инспектор саставља записник, у складу са законом. Записник се обавезно доставља вршиоцу комуналне делатности, односно другом правном или физичком лицу над чијим је пословањем, односно поступањем извршен увид⁴⁰.

Ако комунални инспектор приликом вршења надзора утврди да пропис није примењен или да је неправилно примењен, у року који не може бити дужи од 15 дана од дана извршеног надзора донеће решење о отклањању утврђене неправилности и одредиће рок за њено отклањање. На решење комуналног инспектора може се изјавити жалба општинском, односно градском већу у року од 15 дана од дана достављања решења, сем ако је законом другачије предвиђено. О жалби веће одлучује у року од 30 дана од дана пријема жалбе. Жалба не одлаже извршење решења комуналног инспектора. Решење већа јединице локалне самоуправе је коначно у управном поступку и против њега се може покренути управни спор⁴¹.

Управо надлежни комунални инспектор са својим законским овлашћењима, правима и дужностима, односно вршење инспекцијског надзора, представљају одговарајући, целисходни и ефикасни субјект и механизам заштите права купца на искључење са дистрибутивног система. Као посебно значајне у овој ствари, омбудсман издваја овлашћења инспектора да утврђује да ли се комунална делатност обавља, односно да наложи решењем да се обавља на начин утврђен законом и прописима на основу закона; да решењем наложи извршавање утврђених обавеза и предузимања мера за отклањање недостатака у обављању комуналне делатности; да прегледа објекте, постројења и уређаје који служе коришћењу комуналних услуга, укључујући и оне које представљају унутрашње инсталације и припадају кориснику комуналне услуге; да наложи решењем кориснику отклањање недостатака на унутрашњим инсталацијама и да приступи тим инсталацијама приликом извршења решења којим је наложио отклањање недостатака или искључење корисника са комуналног система.

⁴⁰Закон о комуналним делатностима, члан 34 ставови 2-4

⁴¹Исто, члан 37

Сагласност других купаца топлотне енергије као услов за искључење купца са дистрибутивног система, који је различито дефинисан у одлукама јединице локалне самоуправе („сагласност за искључење свих купаца који се снабдевају топлотном енергијом преко заједничког мерила топлоте у кућној подстаници“, „сагласност свих власника грејних независних функционалних целина у згради“, „писмена сагласност 60% власника укупног броја посебних делова зграде“, „сагласност свих корисника услуга који користе заједничку подстаницу“, „сагласност скупштине станара“ и др.), омбудсман такође не сматра оправданим.

Уколико постоје техничке могућности да се простор купца који даје отказ уговора искључи са дистрибутивног система, тако да се у потпуности обустави испорука топлотне енергије у искљученом простору, односно да искључење не утиче на квалитет грејања у просторима других купаца, то је потребан и довољан услов да би се купац могао искључити.

Уговор о продаји топлотне енергије, као релативни, двострано обавезни правни посао, производи права и обавезе за уговорне стране⁴². Условљавање остваривања неког права једне уговорне стране одобрењем, односно вољом трећих лица, нарушава се начело релативности облигационог односа. Овде нема места примени стварноправних прописа, у смислу давања сагласности с обзиром на заједничку недељиву својину на кућним инсталацијама, када су у питању вишепородични стамбени објекти, јер је у питању облигациони однос између вршиоца комуналне делатности и корисника комуналне услуге, те се испуњењем наведених техничких услова, обезбеђује прописани или уговорени обим и квалитет комуналне услуге и не дира се у права трећих лица на мирно уживање имовине.

Такође, прописивањем услова чије испуњење зависи од воље трећих лица, занемарује се законски институт измењених околности, по којем ако после закључења уговора наступе околности које отежавају испуњење обавезе једне стране, или ако се због њих не може остварити сврха уговора, а у једном и у другом случају у тој мери да је очигледно да уговор више не одговара очекивањима уговорних страна и да би по општем мишљењу било неправично одржати га на снази такав какав је, страна којој је отежано испуњење обавезе, односно страна која због промењених околности не може остварити сврху уговора може захтевати да се уговор раскине⁴³.

У прилог наведеном говори и законска одредба по којој 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, те је дужан да уплати износ за услуге које су му пружене до раскида уговора⁴⁴.

⁴² Закон о облигационим односима, члан 148 став 1

⁴³ Исто, члан 133 став 1

⁴⁴ Закон о заштити потрошача („Сл. гласник РС“, број 62/2014), члан 89

Препоруке

Јединице локалне самоуправе извршиће одговарајуће измене и допуне одлука о обављању комуналне делатности производње и дистрибуције топлотне енергије, тако што ће као услове за искључење са дистрибутивног топлификационог система по упућеном писменом отказу уговора о продаји топлотне енергије од стране купца, прописати:

1. Да је отказ дат у периоду ван грејне сезоне, односно у одређеном периоду пре прописаног почетка грејне сезоне, с обзиром на рок потребан за реализацију искључења од дана давања отказа, а у сваком случају у периоду од првог дана након дана када се завршава грејна сезона до, најкасније, 15 дана пре дана почетка нове грејне сезоне.
2. Да је на дан давања отказа купац измирио дуговања на име утрошене топлотне енергије доспела до дана отказа, осим ако је енергетски субјект покренуо одговарајући поступак пред надлежним органом ради наплате потраживања.
3. Да постоје техничке могућности за искључење, односно обуставу испоруке топлотне енергије у простор купца.
4. Да искључење, односно обустава испоруке топлотне енергије не утиче на квалитет грејања у просторима других купаца.

По примљеном писменом отказу уговора о продаји топлотне енергије, вршиоци комуналне делатности обавестиће купца, благовремено, писменим путем, о могућностима искључења, односно обуставе испоруке топлотне енергије, те о обавезама које је у том циљу потребно да изврши, радњама које је потребно да предузме, односно начинима извршења искључења како би били задовољени горе наведени услови. У случајевима немогућности потпуне обуставе испоруке топлотне енергије, купац ће бити обавештен о обавези плаћања дела трошкова, у одговарајућем процентуалном износу од редовне цене грејања.

У писменом одговору купцу, вршилац комуналне делатности ће посебно назначити да се у случају неслагања са оценом испуњености услова за искључење, односно обуставу испоруке и других навода одговора, купац може обратити надлежном комуналном инспектору, захтевом за извршење инспекцијског надзора.