



**Broj: I-OP-1-724/11**

**Dana: 19.02.2012.**

**Novi Sad**

Pokrajinski ombudsman na osnovu člana a 33. stav 1. alineja 2. Pokrajinske skupštinske odluke o Pokrajinskom ombudsmanu („Sl. list APV“ br. 23/02, 5/04, 16/05, 18/09-promena naziva) AD „Fabrika šećera TE-TO“ u Senti kao vršiocu komunalne delatnosti upućuje sledeće

### **M I Š L J E N J E**

**Privredno društvo AD „Fabrika šećera TE-TO“, kome je od strane Opštine Senta povereno vršenje delatnosti od opšteg interesa - proizvodnja i distribucija toplotne energije, u pogledu vršenja ove delatnosti ima isti položaj kao javna preduzeća.**

**AD „Fabrika šećera TE-TO“ bilo je u obavezi da počev od 15. oktobra 2011. godine korisnicima obezbedi pružanje komunalne usluge, a u slučaju da je između 1. i 15. oktobra 2011. godine temperatura vazduha tri dana uzastopno u devet sati uveče bila ispod 12°C, korisnici komunalne usluge su opravdano mogli da očekuju da vršilac komunalne delatnosti grejnu sezonu počne ranije.**

**AD „Fabrika šećera TE-TO“ korisnicima komunalnih usluga koji ne plate račune za isporučenu toplotnu energiju uzastopno 2 meseca po važećim cenama, može uskratiti pružanje komunalne usluge pod pretpostavkom da:**

- to dozvoljavaju tehničke mogućnosti i da se ne ugrožavaju drugi korisnici komunalne usluge;
- je korisniku dostavljeno obaveštenje ili upozorenje u pisanoj formi uz određivanje primerenog roka za ispunjenje obaveze.

**U slučaju da po dostavljanju pismenog obaveštenja korisnik komunalne usluge ospori postojanje ili visinu obaveze, ali nastavi sa uplatama po računima za pružene usluge, potrebno je da AD „Fabrika šećera TE-TO“ pokrene postupak za namirenje potraživanja po osnovu komunalnih usluga shodno Zakonu o izvršenju i obezbeđenju i ne može isključiti potrošača sa distributivne mreže do okončanja tog postupka.**

**Isticanje obaveštenja na oglasnoj tabli i stavljanje u izgled isključenja toplotne energije svim stanarima - korisnicima komunalne usluge u zgradama u kojima ima korisnika koji nisu izmirili svoje obaveze prema AD „Fabrika šećera TE-TO“, jeste postupanje koje je suprotno načelu zaštite od isključenja.**

Opštinskoj upravi Senta i privrednom društvu AD „Fabrika šećera TE-TO“ kao vršiocu komunalne delatnosti, Pokrajinski ombudsman upućuje sledeću



## PREPORUKU

**S obzirom na to da odredba opšteg akta Skupštine opštine Senta, i to Odluke o uslovima za isporuku i preuzimanje toplotne energije, kojom je regulisan početak grejne sezone sadrži obavezu, a Ugovor o poveravanju komunalne delatnosti proizvodnje i snabdevanja parom samo mogućnost ranijeg otpočinjanja grejne sezone, neophodno je da Odeljenje za skupštinske i izvršne poslove Opštinske uprave Senta vodi računa o usklađenosti odredaba budućeg ugovora o poveravanju vršenja komunalne delatnosti za narednu grejnu sezonu sa odredbama opštih akata Skupštine opštine Senta.**

**Potrebno je da Odeljenje za skupštinske i izvršne poslove Opštinske uprave Senta pripremi i inicira izmene člana 51. Odluke o proizvodnji i snabdevanju toplotnom energijom iz toplifikacionog sistema grada Sente radi usklađivanja sa članom 86. Zakona o zaštiti potrošača i omogućavanja korisnicima komunalne usluge da ospore potraživanja energetskeg subjekta pred sudom. Izmenama pomenute Odluke potrebno je predvideti garanciju da ukoliko korisnik komunalne usluge ospori postojanje ili visinu obaveze i nastavi da uplaćuje račune za pružene usluge, energetski subjekt ne može isključiti potrošača sa distributivne mreže i uskratiti pružanje usluge od opšteg ekonomskog interesa zbog neplaćene obaveze koja je predmet sudskog spora, do okončanja tog sudskog postupka.**

**Imajući u vidu da je Zakonom o obligacionim odnosima precizno regulisan red uračunavanja potraživanja, ukoliko korisnici komunalne usluge označe period (mesec) za koji uplaćuju naknadu za pružene komunalne usluge po računu, privredno društvo AD „Fabrika šećera TE-TO“ je dužno da uplatu proknjiži za period za koju ju je korisnik komunalne usluge namenio.**

**Neophodno je da AD „Fabrika šećera TE-TO“ prilikom navođenja duga na računu korisnika komunalnih usluga navede na koji period odnosno, koje mesece se dug odnosi, u suprotnom su korisnici komunalne delatnosti onemogućeni da se pozovu na zastarelost potraživanja ili na drugi način zaštite svoja prava. Ukoliko postoji razlika između akontacione i konačne cene grejanja i zaduženje korisnika toplotne energije po osnovu konačnog obračuna, tu činjenicu je neophodno na konačnom računu nedvosmisleno naznačiti, uz isticanje akontacione i stvarne cene grejanja, kao i iznosa obaveze koju je potrebno uplatiti po osnovu razlike između uplaćenog i stvarnog iznosa naknade.**

**Imajući u vidu da je AD „Fabrika šećera TE-TO“ u vršenju komunalne delatnosti koje su joj poverene, učinilo propuste u pogledu obračuna naknada, iskazivanja dugova korisnika komunalnih usluga, nevršenja komunalne delatnosti u vreme kada je za to bilo obavezno i uskraćivanja komunalne usluge i onim korisnicima koji nisu njegovi dužnici, Pokrajinski ombudsman će ovo mišljenje i preporuku proslediti Komisiji za zaštitu konkurencije sa spisima predmeta kao informaciju u smislu člana 35. Zakona o zaštiti konkurencije, radi razmatranja postojanja zloupotrebe dominantnog položaja AD „Fabrika šećera TE-TO“ kao vršioca komunalne delatnosti.**



## Razlozi

Pokrajinskom ombudsmanu je upućeno više predstavki građana iz Sente, zbog nezadovoljstva sa postupanjem AD „Fabrika šećera TE-TO“ Senta, kao vršioca komunalne delatnosti - proizvodnje i distribucije toplotne energije.

Svi podnosioci predstavki su naveli da je dana 14.10.2011. obustavljena isporuka toplotne energije u zgradama, nakon čega su stanari na oglasnim tablama stambenih zgrada zatekli pismenu opomenu pred isključenje toplotne energije, u kojima je bilo navedeno da će se dostava toplotne energije obustaviti ukoliko se dug zgrade ne izmiri u roku od 7 dana. Grejanje je u stambenim zgradama uključeno 16.10.2011. godine u večernjim časovima.

Takođe su izrazili nezadovoljstvo zbog toga što je svako od korisnika komunalne usluga – isporuke toplotne energije zaključio pojedinačni ugovor sa AD „Fabrika šećera TE-TO“, zbog čega smatraju da je AD „Fabrika šećera TE-TO“ uskraćivanjem komunalne usluge svim korisnicima, a ne samo dužnicima, prekršilo svoje ugovorne obaveze.

Ističe se da AD „Fabrika šećera TE-TO“ uplate naknada za pružane komunalne usluge ne obračunava u skladu sa iskazanom namerom potrošača - za one periode koje korisnici komunalne usluge prilikom uplate na uplatnici naznače, već se uplata knjiži za period po nahođenju pružaoca komunalne usluge.

Predstavke takođe sadrže pritužbu zbog neodgovarajućeg obračuna i navođenja dugova na računu. Navodi se da je na konačnom računu AD „Fabrika šećera TE-TO“ za grejnu sezonu 2010/2011 prikazano tzv. početno stanje duga, bez naznačenja perioda za koji je taj dug obračunat i razgraničenja glavnog duga i kamate.

Vršilac komunalne delatnosti AD „Fabrika šećera TE-TO“ je u svojim izjašnjenjima dostavljenim Pokrajinskom ombudsmanu povodom predstavki naveo da s obzirom na to da nije javno preduzeće, nejasno mu je na čemu Pokrajinski ombudsman zasniva svoje ovlašćenje za postupanje prema njemu. Na pitanje Pokrajinskog ombudsmana koji je bio pravni osnov za obustavljanje grejanja u stambenim zgradama svim stanarima, pa i onima koji nemaju dugovanja prema vršiocu komunalne delatnosti AD „Fabrika šećera TE-TO“ je navelo da grejna sezona počinje od 15. oktobra, tako da AD „Fabrika šećera TE-TO“ nije bilo u obavezi da ranije započne grejnu sezonu, ali uprkos tome nastoji „*da se grejanje takoreći „uključiti“ ranije*“. Obaveštenja koja su istaknuta u nekoliko zgrada, kako je navedeno u izjašnjenju, nemaju nikakve veze sa početkom grejne sezone. Vršilac komunalne delatnosti je, ustvari, zbog početnih problema sa pritiskom zadnju zgradu uspelo da uključi 17.10.2011. godine u prepodnevnom časovima. Pokrajinski ombudsman je od AD „Fabrika šećera TE-TO“ zatražio odgovor na pitanja: na koji način se vodi evidencija uplata mesečnih naknada, odnosno, da li se uplate obračunavaju za one mesece koje korisnik toplotne energije naznači na uplatnici, te zašto na konačnom računu nisu iskazani meseci za koje je naknada plaćena i oni za koje naknada nije uplaćena. Objašnjenje iz izjašnjenja AD „Fabrika šećera TE-TO“ je uopšteno i ne sadrži odgovor na postavljeno pitanje. AD „Fabrika šećera TE-TO“ objašnjava da se svaka uplata knjiži – evidentira na način kako to nalažu odredbe zakona, a ne na osnovu volje akcionarskog društva ili zaposlenog, kao i da „*zakonske odredbe veoma precizno regulišu delimične uplate dužnika ili uplate dužnika kod postojanja duga po više računa....Ukoliko neko ima dug i iz prethode grejne sezone, dakle sezone koja prethodi konačnom*



*obračunu, u konačnom obračunu se ZATO navodi da mu je početno stanje pre grejne sezone takvo i takvo. Dakle, upravo da bilo pregledno, šta je raniji dug, a šta je dug po konačnom obračunu. Ovako se radi još od 2007. godine....“.*

Opštinska uprava Senta je Pokrajinskog ombudsmanu dostavila fotokopije opštih akata kojima je regulisano poveravanje i vršenje komunalne delatnosti – proizvodnje i distribucije toplotne energije i zapisnika o inspeksijskom pregledu komunalnih inspektora.

Pozitivnopravni akti koji su relevantni za utvrđivanje eventualnih povreda pravila postupaka i ljudskih prava su sledeći:

### **I Položaj privrednog društva kojem je povereno obavljanje delatnosti od opšteg interesa – komunalne delatnosti**

Zakonom o komunalnim delatnostima („Sl. glasnik RS“, br. 88/2011) u članu 2. je utvrđen **pojam komunalnih delatnosti**, koje predstavljaju delatnosti pružanja komunalnih usluga od značaja za ostvarenje životnih potreba fizičkih i pravnih lica kod kojih je jedinica lokalne samouprave dužna da stvori uslove za obezbeđenje odgovarajućeg kvaliteta, obima, dostupnosti i kontinuiteta, kao i nadzor nad njihovim vršenjem. U stavu 2. istog člana je propisano da komunalne delatnosti jesu **delatnosti od opšteg interesa**.

**Vršioци komunalnih delatnosti** u smislu člana 5. Zakona o komunalnim delatnostima mogu biti javna preduzeća, privredna društva, preduzetnici ili drugi privredni subjekti.

Članom 3. Zakona o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa („Sl. gl. RS“, br. 25/2000...123/2007) propisani su oblici organizovanja za obavljanje delatnosti od opšteg interesa, te je predviđeno da kada nadležni organ privrednim društvima i drugim oblicima preduzeća, delovima preduzeća i preduzetnicima poveri obavljanje delatnosti od opšteg interesa, oni će imati **isti položaj kao i javna preduzeća**.

**Poveravanje obavljanja komunalne delatnosti** u smislu člana 9. stav 2. Zakona o komunalnim delatnostima vrši se na osnovu odluke skupštine jedinice lokalne samouprave o načinu obavljanja komunalne delatnosti i ugovora o poveravanju, osim kada se osniva javno preduzeće.

Shodno članu 13. istog zakona **skupština jedinice lokalne samouprave uređuje način obavljanja komunalne delatnosti**, kao i opšta i posebna prava i obaveze vršilaca komunalne delatnosti i korisnika usluga na svojoj teritoriji, uključujući i način plaćanja cene komunalne usluge, način vršenja kontrole korišćenja i naplate komunalne usluge i ovlašćenja vršioca komunalne delatnosti u vršenju kontrole i mere koje su kontrolori ovlašćeni da preduzimaju.

## **II Početak grejne sezone**





Odlukom o uslovima za isporuku i preuzimanje toplotne energije („Sl. list opštine Senta“ br. 7/2007) je u članu 20. propisano da grejna sezona po pravilu počinje 15. oktobra, a završava se 15. aprila, a **izuzetno grejna sezona počinje** pre pomenutog datuma ukoliko je temperatura spoljnog vazduha tri dana uzastopno u 21,00 sat ispod 12 C<sup>0</sup>, ali ne pre 1. oktobra. Ugovorom o poveravanju obavljanja komunalne delatnosti proizvodnje i snabdevanja parom zaključenog između Opštine Senta i AD “Fabrika šećera TE-TO“ od 10.10.2011. godine je u članu 8. propisano da grejna sezona počinje oktobra tekuće godine i završava se 15 aprila sledeće godine. Grejna sezona po stavu 2. istog člana **može da počne i pre** navedenog roka, kada je prema podacima republičkog hidrometeorološkog zavoda temperatura spoljnog vazduha u senti tri dana uzastopno u 21<sup>00</sup> sat 12<sup>0C</sup> ili niža, ali ne pre 1. oktobra.

### III Isključenje toplotne energije

Članom 19. Zakona o komunalnim delatnostima je propisano da u slučaju neplaćanja komunalne usluge 60 dana počev od dana dospelosti prvog neplaćenog potraživanja, po obaveštavanju korisnika i isteka primerenog roka za ispunjenje, vršilac komunalne delatnosti **može uskratiti komunalnu uslugu** tom korisniku komunalnih usluga, a bliže uređivanje uslova obustave komunalnih usluga je u nadležnosti jedinice lokalne samouprave. Odlukom o proizvodnji i snabdevanju toplotnom energijom iz toplifikacionog sistema grada Senta („Sl. list opštine Senta“ br. 7/2007) u članu 51. je propisano da ako korisnik ne postupi po upozorenju iz stava 2. ovog člana, Energetski subjekt će u skladu sa Uslovima za isporuku toplotne energije privremeno isključiti kućnu podstanicu iz sistema i o tome odmah, a najkasnije u roku 24 sata u pisanoj formi obavestiti nadležni organ za inspeksijske poslove. Odlukom o uslovima za isporuku i preuzimanje toplotne energije je u članu 38. propisano da energetski subjekt ima pravo obustaviti isporuku energije korisnicima ukoliko ne plate izvršenu uslugu po važećoj ceni najmanje 2 meseca uzastopno, **pod uslovom da to dozvoljavaju tehničke mogućnosti i da se ne ugrožavaju drugi korisnici.**

Kako je odredbom člana 2. Zakona o komunalnim delatnostima izričito propisano da proizvodnja i distribucija toplotne energije predstavlja delatnost od opšteg interesa u smislu Zakona o zaštiti potrošača („Sl. gl. RS“, br. 73/2010), neophodno je na ovom mestu ukazati i na zaštitu od isključenja i uskraćivanja usluga od opšteg ekonomskog interesa propisanu ovim zakonom. Članom 86. Zakona o zaštiti potrošača propisano je da trgovac pismeno obaveštava potrošača pre isključenja sa distributivne mreže, ali ukoliko potrošač ospori postojanje ili visinu obaveze i nastavi da uplaćuje račune za pružene usluge, **trgovac ne može isključiti potrošača sa distributivne mreže i uskratiti pružanje usluge od opšteg ekonomskog interesa do okončanja sudskog postupka čiji je predmet osporavana obaveza.**

Članovima od 251. do 256. **Zakona o izvršenju i obezbeđenju** („Sl. glasnik RS“, br. 31/23011) uređen je poseban postupak za namirenje potraživanja po osnovu komunalnih usluga s tim da shodno članu 359. stav 6. Zakona o izvršenju i obezbeđenju poslove za koje su po tom zakonu nadležni izvršitelji, obavlja sud do početka rada izvršitelja.



#### IV Obračun i zastarelost potraživanja

Zakon o zaštiti potrošača sadrži odredbu o specifikaciji računa, te je u članu 91. propisana dužnost trgovca da u računu za pružene usluge od opšteg ekonomskog interesa navede elemente koji potrošaču omogućavaju da:

- 1) proverava i prati iznos svog zaduženja i
- 2) ostvaruje uvid u tekuću potrošnju radi provere ukupne potrošnje prema pruženom kvalitetu usluge. Trgovac je dužan da potrošaču bez naknade na njegov zahtev dostavi detaljnu specifikaciju računa.

Potraživanje naknade za isporučenu toplotnu energiju u smislu člana 378. stav 1. tačka 1. Zakona o obligacionim odnosima zastareva za jednu godinu. Pretpostavka utvrđivanja roka zastarelosti obaveza jeste pravilno primenjivanje reda uračunavanja ispunjenja. Odredbom člana 312. Zakona o obligacionim odnosima regulisan je red uračunavanja potraživanja na sledeći način: kad između istih lica postoji više istorodnih obaveza, pa ono što dužnik ispuni nije dovoljno da bi se mogle namiriti sve, onda se, ako o tome ne postoji sporazum poverioca i dužnika, uračunavanje vrši onim redom koji odredi dužnik najkasnije prilikom ispunjenja.

#### V Nadzor

Shodno članu 32. stav 2. i stav 3. Zakona o komunalnim delatnostima inspeksijski nadzor nad sprovođenjem propisa jedinice lokalne samouprave donetih na osnovu tog Zakona vrši jedinica lokalne samouprave i nadzor nad radom vršilaca komunalne delatnosti vrši jedinica lokalne samouprave.

Imajući u vidu navode iz predstavki, izjašnjenja AD „Fabrika šećera TE-TO“ i izjašnjenje Opštinske uprave Senta – Odeljenja za urbanizam i komunalne poslove, Pokrajinski ombudsman je zauzeo stav koji je naveden u mišljenju i preporuci.

ZAMENIK POKRAJINSKOG  
OMBUDSMANA  
Stevan Arambašić