

Odbor za komunalne djelatnosti i životnu sredinu na sjednici održanoj 8. jula 2021. godine razmatrao je **tekst Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti potrošača**, sa aspekta funkcionisanja pružalaca komunalnih usluga i na isti daje sledeće:

I Z J A Š N J E N J E

Zakon o zaštiti potrošača, s obzirom na svoju horizontalnu prirodu, uređuje, između ostalog, i postupanja **pružalaca komunalnih usluga**, koji su u Zakonom prepoznati kroz **kategoriju usluga od javnog interesa** (čl. 35-42), a na koje se odnose i odredbe Zakona kojima se uređuje pravo **potrošača** da podnese **prigovor trgovcu**. Sa druge strane, **Zakon o upravnom postuku**, koji je usaglašen sa administrativnom regulativom Evropske unije, utvrđuje pravo **korisniku usluge od javnog interesa** da podnese prigovor **organu koji vrši nadzor** nad pružaocem takve usluge (u konkretnom slučaju: nadležnom opštinskom sekretarijatu). Zbog neusaglašenosti ovih odredbi sa odredbama Zakona o upravnom postupku, nadležni opštinski sekretarijati se susreću sa velikim brojem prigovora za koje se (zbog različite prakse Upravnog suda) ne može sa pouzdanošću utvrditi da li su uopšte i dozvoljeni jer navedenim zakonima nije uspostavljena-uzročno posledična veza između podnošenja prigovora trgovcu (tj. pružaocu usluge od javnog interesa) i izjavljivanja prigovora nadležnom opštinskom sekretarijatu. Naime, iz navedenih odredbi ne može se uopšte utvrditi da li iscrpljivanje prava po osnovu podnošenja prigovora trgovcu jeste i da li treba da bude preduslov za ostvarivanje prava na prigovr nadležnom opštinskom sekretarijatu, ili pak da potrošač (korisnik usluge) ima neograničeno diskreciono pravo da pokrene i jedan i drugi institut, a po osnovu iste faktičke situacije. U svakom slučaju, stvara se pravna nesigurnost, koja dovodi do okolnosti da u slučaju izjavljivanja prigovora posredstvom advokata, u značajnom opterećuje opštinske finansije zbog prihvatanja prigovora, odnosno tužbi podnijetih Upravnom sudu, a opet zbog neispunjenja procesnih pretpostavki koje su izrazito konfuzne i onemogućavaju opštinske sekretarijate da zauzmu stavove koji će biti održivi u daljem postupanju, čime se narušava javni interes.

Takođe, članom 35 Zakona o zaštiti potrošača se prilikom enumeracije usluga od javnog interesa navode sve komunalne usluge bez razlike da li su u pitanju individualne ili zajedničke komunalne potrošnje, odnosno da li su opšteg karaktera ili su usluge po pristupu. Nadalje, za pružaoce tih usluga se propisuju niz obaveza koje su po svojoj prirodi nesprovodive, i to iz sledećih razloga:

Komunalne djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje, po definiciji iz Zakona o komunalnim djelatnostima, su one djelatnosti kojima se komunalna usluga pruža **korisnicima na javnim i drugim površinama i javnim komunalnim objektima**, a **koju nije moguće izmjeriti ili na drugi način individualno utvrditi i naplatiti**. U te djelatnosti spadaju, između ostalog, uređenje i održavanje javnih površina (pri čemu je čistoća na javnim površinama samo jedan od segmenata ove komunalne djelatnosti), kao i druge komunalne usluge: upravljanje atmosferskim vodama; upravljanje javnom

rasvjetom; održavanje opštinskih puteva (lokalni putevi, gradske ulice i ulice u naseljima) i biciklističkih staza; održavanje korita vodotoka od lokalnog značaja; održavanje javnih prostora za parkiranje (ako se ne vrši naplata komunalne usluge); održavanje javnih toaleta; zbrinjavanje napuštenih i izgubljenih životinja (kućnih ljubimaca) i održavanje skloništa za njihovo zbrinjavanje, u skladu sa zakonom (član 3). Zajednička karakteristika za sve ove djelatnosti jeste da se **pojedinačni korisnik ne može identifikovati**. Iz tog razloga, sa njim se **ne može ni zaključiti ugovor o pružanju usluge**, niti mu se **izdati račun** jer se iste ne finansiraju iz cijena pružene usluge, već iz budžeta opštine, koji bi na prihodovnoj strani trebao da ima komunalnu naknadu, koja bi trebalo da se ubira po Zakonu o komunalnim djelatnostima, kao vrsta fiskalitetu.

Sa druge strane, Zakon o komunalnim djelatnostima definiše i enumeriše **komunalne djelatnosti individualne komunalne potrošnje**, kao komunalne djelatnosti kojima se komunalna usluga pruža pojedinačno korisniku, a koja se može individualno izmjeriti ili na drugi način utvrditi i naplatiti, u smislu ovog zakona. U te djelatnosti se ubrajaju: javno vodosnabdijevanje; upravljanje komunalnim otpadnim vodama; upravljanje komunalnim otpadom; javni prevoz putnika u gradskim i prigradskim naseljima; održavanje javnih groblja, kapela i krematorijuma i sahranjivanje i održavanje pijaca.

Od ostalih komunalnih djelatnosti, enumerisanih u članu 35 Zakona o zaštiti potrošača, **snabdjevanje toplotom i dimnjičarske usluge - nijesu komunalne djelatnosti** (još od Zakona o komunalnim djelatnostima iz 2016. godine), ali opština ima mogućnost da je proglasi komunalnom djelatnošću i istu uvede. Pored toga, **usluge u oblasti prevoza** su, po svojoj prirodi, **usluge po pristupu**. Šta to znači? Organizator usluge je dužan da stvori uslove za pružanje iste unaprijed nepoznatim licima, a ta lica imaju nediskriminatorski pristup tim uslugama kada se odluče da ih koriste. Svoje pravo da ih koriste ostvaruju kupovinom **vozne karte**, čijom kupovinom se uspostavlja **ugovorno-pravni odnos** između korisnika i pružaoca usluge. Sadržaj obaveza koje proizilaze iz tog ugovorno-pravnog odnosa, kao i rizici i odgovornosti po osnovu sprovođenja istog regulisani su Zakonom o ugovorima o prevozu u drumskom saobraćaju. Pored toga, u oblasti saobraćaja ugovorno-pravni odnosi su uređeni i Zakonom o ugovornim odnosima u željezničkom saobraćaju i Zakonom o obligacionim odnosima i osnovama svojinsko-pravnih odnosa u vazdušnom saobraćaju.

Na osnovu gore-navedenog potrebno je dopuniti tekst Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti potrošača na način što će se u isti uvrstiti sledeće izmjene i dopune važećeg Zakona o zaštiti potrošača:

1. U članu 35 prilikom enumeracije djelatnosti od javnog interesa:
 - izbrisati: distribucija toplotom, održavanje čistoće u gradovima i drugim naseljima i dimnjičarske usluge,
 - umjesto: „prečišćavanje i odvođenje otpadnih voda“, enumerisati: „upravljanje komunalnim otpadnim vodama“,
 - umjesto: „odlaganje komunalnog otpada“, enumerisati: „upravljanje komunalnim otpadom“,
 - umjesto „drugih komunalnih usluga“ enumerisati: „druge komunalne djelatnosti individualne komunalne potrošnje“.
2. Iz odredbi člana 37 stav 1 Zakona o zaštiti potrošača isključiti pružaoce komunalnih usluga sa razloga što je obaveza zaključivanja ugovora sa korisnicima usluga

individualne komunalne potrošnje definisana Zakonom o komunalnim djelatnostima, koji zbog posebne prirode ovih djelatnosti, definiše i sadržaj samog ugovora, kao i rok važenja ugovora. Zbog pravne sigurnosti i opšteg pravno-tehničkog pravila da se ista materija ne uređuje sa dva zakonska propisa, potrebno je ovu obavezu izbrisati iz Zakona o zaštiti potrošača.

3. U članu 173 potrebno je propisati da se odredbe ovog člana ne odnose na pružaoce usluga od javnog interesa, te da se u slučaju kada trgovac - pružalac usluga od javnog interesa: ne odgovori na prigovor ili odbije prigovor, potrošač - korisnik usluge ima pravo na podnošenje prigovora organu koji vrši nadzor nad pružaoцем usluge, u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravni postupak ili drugim materijalnim zakonom (primjera radi, kao što je Zakona o komunalnim djelatnostima).

4. U članu 25, 26, 27, 42, 57, 61, 112, 113, 132č, 132l, 132p, 140, članu 173 st. 1, 2 i 3, čl. 175, 178 i 179 **pojam „prigovor“ zamijeniti pojmom „reklamacija“** (ili nekim drugim adekvatnim pojmom) u odgovarajućem padežu.

Cilj ove izmjene je da se stvori i formalna razlika između prigovora po Zakonu o zaštiti potrošača i prigovora po Zakonu o upravnom postupku, pošto između ova dva instituta u suštinskom smislu postoje značajne razlike: i po formi podnošenja/izjavljivanja, i po razlozima za podnošenje/izjavljivanje, i po nadležnom organu za odlučivanje, i po formu u kojoj se odlučuje. Napominjemo da je jedan od razloga konfuzije nastale u praksi i činjenica da se dva različita instituta nazivaju istim imenom, pa je potrebno, u cilju stvaranja pravne sigurnosti i izvjesnosti, otkloniti taj uzrok konfuzije.

Broj: 05-26/21

Podgorica, 16. jul 2021. godine

Sekretarka Odbora
Sanja Živković, s.r.

PREDSJEDNIK
Marko Rakočević, s.r.