



Република Србија  
МИНИСТАРСТВО  
УНУТРАШЊЕ И СПОЉНЕ ТРГОВИНЕ  
Број: 330-00-00083/2016-11  
20.02.2023. године  
Немањина 22-26  
Београд

На основу члана 126. и 149. Закона о заштити потрошача („Сл. гласник РС“, бр. 62/2014, 6/2016 – др. закон и 44/2018 – др. закон), члана 92. 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 по службеној дужности, а против трговца ЈКП Водовод „Лесковац“, са седиштем у Лесковцу, ул. Пана Ђукића 14, матични број: 07204752, министар унутрашње и спољне трговине, доноси

### РЕШЕЊЕ

ОДБАЦУЈЕ СЕ захтев да се утврди да је ЈКП Водовод „Лесковац“, са седиштем у Лесковцу, ул. Пана Ђукића 14, матични број: 07204752 учинио повреду колективног интереса потрошача из члана 145. став 1. тачка 1) Закона о заштити потрошача, а у вези са чланом 83. став 2 тачка 2) и чланом 91. став 2, јер је о тој управној ствари већ правноснажно одлучено решењем Министарства трговине, туризма и телекомуникација, број 330-00-00062/2014-11 од 10.07.2015. године.

УТВРЂУЈЕ СЕ да је правно лице из става 1. овог диспозитива учинило повреду колективног интереса потрошача из члана 145. став 1. тачка 2) Закона о заштити потрошача, тако што врши непоштenu пословну праксу и то обмањујућу непоштenu пословну праксу из члана 19. став 1. тач. 2) наведеног закона, јер на рачунима које доставља потрошачима подаци који се односе на претходно и ново стање водомера не исказују потрошњу конкретног потрошача, већ потрошњу која је утврђена посебном методологијом, а која се односи на потрошњу целе стамбене зграде распоређену на број чланова домаћинства.

НАЛАЖЕ СЕ правном лицу из става 1. овог диспозитива да престане са непоштеном пословном праксом описаном у ставу 2. диспозитива овог решења и ЗАБРАЊУЈЕ му се такво поступање убудуће.

Правно лице ЈКП Водовод „Лесковац“, са седиштем у Лесковцу дужно је да по пријему овог решења поступи по истом, у року од 60 (шездесет) дана и да о томе обавести ово министарство у року од 8 (осам) дана од дана поступања.

Ово решење је коначно.

## Образложење

Овом министарству дана 09.09.2016. године достављен је захтев Удружења „Народни парламент“, са седиштем у Лесковцу, ул. Јужноморавских бригада 43, за покретање поступка заштите колективног интереса потрошача против правног лица ЈКП Водовод „Лесковац“, са седиштем у Лесковцу. У достављеном захтеву наведено је да именовани трговац корисницима услуга који станују у четири стамбене зграде, у улици Цара Лазара (6,8,10 и 12) испоставља рачуне за утрошену воду на основу потрошње одређене по члану домаћинства иако у свим становима постоје индивидуални водомери. Дакле, како је наведено у захтеву, потрошња се обрачунава читавањем само једног главног водомера, а укупна потрошња се онда дели према броју чланова домаћинства. На напред описан начин, подносилац захтева сматра да трговац чини непоштenu пословну праксу и то обмањујућу пословну праксу у смислу члана 19. став 1. тачке 2) и 4) Закона о заштити потрошача, и да трговац поступа супротно члану 83. став 2. тачка 2) Закона о заштити потрошача, којим је прописано да је трговац дужан да не врши дискриминацију потрошача, и члану 91. став 2. тачке 1) и 2) Закона о заштити потрошача, где је прописано да је трговац дужан да у рачуну за пружене услуге од општег економског интереса наведе елементе који потрошачу омогућавају да проверава и прати износ свог задужења и остварује увид у текућу потрошњу ради провере укупне потрошње према пруженом квалитету услуге.

На основу напред наведеног захтева, те имајући у виду да је подносилац захтева учинио вероватним постојање повреде колективног интереса потрошача из члана 145. Закона о заштити потрошача, закључком под горњим бројем од 10.11.2016. године покренут је поступак заштите колективног интереса потрошача.

На достављени закључак о покретању поступка именовани трговац се изјаснио поднеском од 05.06.2018. године, у којем је навео да је чланом 47. Одлуке о водоводу и канализацији града Лесковца (Сл. гл. града Лесковца, бр. 11/2015) ( у даљем тексту: Одлука) прописано да се читавање потрошње воде у стамбеним зградама врши на главном водомеру, а расподела потрошње врши се према броју чланова домаћинства на основу овереног списка станара од стране председника Скупштине зграде, или председника Савета зграде. На основу тако читаног водомера, корисницима се испостављају месечни рачуни за услуге који садрже елементе у складу са чланом 91. став 2 тачка 1) и 2) Закона о заштити потрошача. Такође, именовани трговац наводи да постојање индивидуалних водомера по становима стамбене јединице, није прописано поменутом Одлуком и у супротности је са истом, посебно имајући у виду да водомере по становима ЈКП Водовод није уграђивао, нити је исте икада читавао, јер се исти налазе унутар самог стана, испод лавабоа и на сличним скривеним местима, по унутрашњим просторијама у стану, па је такво читавање није могуће урадити, из разлога што се поменути мерним местима не може прићи. Даље, именовани трговац наводи да се у складу са чланом 6. Одлуке, водомер уграђује у водомерни шахт, иза регулационе линије, а највише на растојању од 2 метра од регулационе линије, оградe, границе парцеле. У складу са тим, како именовани трговац наводи, индивидуална домаћинства поседују двориште, ограду и границу парцеле и поседују водомерни шахт у који је уграђен водомер, као што поседује и зграда или ламела зграде. Појединачи станови у згради не поседују водомерни шахт где

би био уграђен водомер, по Одлуци. Такође, именовани трговац истиче да у свом раду примењује Закон о комуналним делатностима и Одлуку о водоводу и канализацији на територији града Лесковца, који су *lex specialis* у односу на Закон о заштити потрошача.

Дана 14.11.2018. године одржана је усмена расправа у просторијама овог министарства којој је присуствовао пуномоћник ЈКП Водовода „Лесковац“, док испред Удружења „Народни парламент“ није нико присуствовао иако су уредно позвани, а изостанак нису оправдали.

На усменој расправи пуномоћник ЈКП Водовод „Лесковац“ је остао код навода из поднеска од 05.06.2018. године, и додао је да код поменутих зграда због застарелости, 2015. године је извршено уграђивање главног водомера у складу са Одлуком о водоводу и канализацији, о чему су као доказ приложили Потврду о измени, скидању и постављању водомера бр. 3149. Обрачун се врши читавањем истог, упоређивањем предходне потрошње и читаног стања за месец у којем се врши обрачун, а што је исказано на рачуну. Разлика представља основ за утврђивање појединачне потрошње по домаћинству на тај начин што се укупна потрошња подели са укупним бројем станара на адреси на којој је и постављен главни водомер, и множи са бројем чланова домаћинства по сваком стану понаособ. Овакво решење је изнуђено, имајући у виду да се ради о старим објектима у којима није могућа уградња индивидуалних водомера (не постоје технички услови). Пуномоћник је такође навео да су индивидуални водомери били уграђени иза тоалет шоља који су у међувремену постали технички неупотребљиви, или су их власници станова приликом реновирања једноставно демонтирали без њихове сагласности. Такође је додао да је сагледавањем ове проблематике, пронађено решење које је имплементирано у члану 7. став 7,8 и 9. Одлуке. Дакле, читавањем потрошње воде у граду Лесковцу, према наводима пуномоћника именованог трговца врши се на три начина који су утврђени сходно техничким могућностима: 1. код породичних стамбених зграда (кућа) потрошња се читава са главног водомера који се налази ван објекта у шахту; 2. код објеката колективног становања (стамбене зграде) потрошња се читава са главног водомера, а обрачунава на напред описан начин; 3. код новосаграђених објеката потрошња се читава са индивидуалних водомера уграђених на начин описан у члану 7 став 7, 8, и 9. Одлуке.

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

Извршен је увид у Одлуку о водоводу и канализацији града Лесковаца, где је у члану 47. став 1. прописано да се читавање потрошње воде у стамбеним зградама врши на главном водомеру, а расподела потрошње воде врши се према броју чланова домаћинства, на основу овереног списка станара од стране председника Скупштине зграде, или председника Савета зграде.

На основу изјашњења, неспорно је да именовани трговац при читавању водомера, у сврху издавања рачуна, примењује наведену одредбу Одлуке, односно корисницима у објектима колективног становања потрошњу обрачунава са главног водомера, а не са индивидуалних водомера, из разлога које је навео у свом изјашњењу.

Такође, утврђено је да у рачуну за утрошену воду где се обрачун врши према броју чланова породичног домаћинства, ЈКП Водовод "Лесковац" исказује потрошњу у смислу претходног стања и стања водомера у тренутку читавања, чиме код потрошача ствара утисак да се ради о њиховој стварној потрошњи воде за обрачунски период.

Чланом 5. став 1. тачка 24. Закона о заштити потрошача прописано је да је услуга од општег економског интереса, услуга чији квалитет, услове пружања, односно цену, уређује или контролише државни орган, или други имаоци јавног овлашћења, нарочито, због велике вредности почетних улагања, ограничености ресурса неопходних за њено пружање, одрживог развоја, друштвене солидарности и потребе за уједначеним регионалним развојем, а у циљу задовољења општег друштвеног интереса, а нарочито електронске комуникационе услуге, дистрибуција и јавно снабдевање електричном енергијом, дистрибуција и снабдевање гасом, дистрибуција и снабдевање топлотном енергијом, снабдевање пијаћом водом, одводњавање и пречишћавање атмосферских и отпадних вода, превоз путника у јавном саобраћају, поштанске услуге, одржавање чистоће, одлагање комуналног отпада, управљање и одржавање гробља, погребне услуге, одржавање чистоће на површинама јавне намене, одржавање јавних зелених површина и обављање димничарских послова.

Чланом 17. наведеног закона прописано је да је забрањена непоштена пословна пракса као и да трговац сноси терет доказивања да није обављао непоштену пословну праксу.

Чланом 18. Закона о заштити потрошача дефинисано је да је пословна пракса непоштена ако је противна захтевима професионалне пажње и ако битно нарушава или прети да битно наруши економско понашање, у вези с производом, просечног потрошача на кога се та пословна пракса односи или којој је изложен или понашање просечног члана групе, када се пословна пракса односи на групу потрошача. Даље стоји да трговац битно нарушава економско понашање потрошача ако својом пословном праксом битно умањује могућност потрошача да оствари потребан ниво обавештености за одлучивање, услед чега потрошач доноси економску одлуку коју иначе не би донео. Сматра се да је економска одлука потрошача одлука о томе да ли, на који начин и под којим условима да купи производ, да цену плати у целости или делимично, да ли да задржи или да врати производ, или да искористи неко друго право у вези с производом које има по основу уговора, да ли да нешто учини или да се уздржи од каквог поступка (у даљем тексту: економска одлука). Непоштеном се нарочито сматра обмањујућа пословна пракса и насртљива пословна пракса.

Чланом 19. став 1. тачке 2) и 4) горе наведеног закона прописано је да се под обмањујућом пословном праксом, у смислу овог закона, сматра пословна пракса трговца којом наводи или прети да наведе потрошача да донесе економску одлуку коју иначе не би донео, тако што му даје нетачна обавештења или стварањем општег утиска или на други начин, чак и када су обавештења која даје тачна, доводи или прети да доведе просечног потрошача у заблуду у погледу: основних обележја производа, као што су обележја која се односе на доступност, предности, ризике, начин израде, употребу, додатке који прате производ, помоћ која се потрошачима пружа после продаје и поступање по њиховим приговорима, начин и датум производње или пружања услуге, испоруку, подобност за употребу, начин употребе, количину, спецификацију, државу производње и

државу порекла жига, очекиване резултате употребе или резултате спроведених тестова или провера производа, као и цене или начина на који је обрачуната или постојања одређених погодности у погледу цене.

Чланом 145. став 1. тачка 2) прописано је да повреда колективног интереса потрошача постоји у случају непоштене пословне праксе у смислу чл. 17–23. овог закона .

Чланом 146. став 5. Закона о заштити потрошача прописано је да се у поступку заштите колективног интереса примењују правила општег управног поступка, ако овим законом није другачије прописано.

Чланом 92. став 1. тачка 5) Закона о општем управном поступку прописано је да орган решењем одбацује захтев којим је покренут поступак у истој управној ствари по којој се већ води управни или судски поступак или је о њој већ правоснажно одлучено решењем којим је странци признато право или наложена нека обавеза.

Овај орган је водио рачуна о ранијој одлуци донетој у истој управној ствари, полазећи од начела предвидивости из члана 5. став. 3. Закона о општем управном поступку којим је прописано да када поступа у управној ствари, орган води рачуна и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним управним стварима. Наиме, овом органу је дана 13.11.2014. године достављен захтев Удружења „Народни парламент“ за покретање поступка заштите колективног интереса потрошача против правног лица ЈКП Водовод „Лесковац“ из разлога што поменути трговац у рачунима за утрошену воду за кориснике колективног становања не исказује обрачун по основу стварног утрошка воде, а на основу редовног читавања индивидуалних мерних инструмената, већ је наведен број чланова породичног домаћинства на основу чега се изврши расподела потрошње и врши обрачун. Овај орган је решењем од 10.07.2015. године, под бројем 330-00-00062/2014-11, утврдио да је ЈКП Водовод „Лесковац“ са седиштем у Лесковцу учинило повреду колективног интереса потрошача тако што приликом обрачуна накнаде за утрошену воду у стамбеним зградама примењује различите критеријуме, па на тај начин врши дискриминацију потрошача, и тако што у рачунима за пружене услуге не наводи елементе који потрошачу омогућавају да проверава и прати износе свог задужења и оставрује увид у текућу потрошњу ради провере укупне потрошње према пруженом квалитету услуге. Такође, Удружење „Народни парламент“ из Лесковца је поднело тужбу Управном суду за поништење решења број 330-00-00062/2014-11. Управни суд поступајући по тужби донео је пресуду број II-4 У. 11967/15 од 22.12.2017. године којом је одбио тужбу као неосновану Имајући у виду да је испуњен јавни интерес, јер је овај орган водио поступак у истој управној ствари, као и пресуду Управног суда, овај орган је одлучио као у ставу 1. диспозитива овог решења.

Имајући у виду цитиране законске одредбе, а нарочито чињеницу да снабдевање водом спада у услуге од општег економског интереса, овај орган је нашао да трговац ЈКП Водовод „Лесковац“ чини повреду колективног интереса потрошача у смислу обмањујуће пословне праксе у погледу исказане потрошње количине воде. Наиме, просечни потрошач (потрошач који је добро обавештен и разумно обазрив, имајући у виду друштвене, културне и језичке особености) кад прими рачун за утрошену воду који се односи на период од месец дана, претпоставља да је на рачуну исказана количина утрошка воде која се односи на њега. Међутим,

очигледно је да то није случај, имајући у виду да трговац на рачунима исказује потрошњу коју обрачунава у складу са чланом 47. став 1. Одлуке, односно читањем стања на главном водомеру, па вршењем расподеле потрошње воде према броју чланова домаћинства, на основу овереног списка станара од стране председника Скупштине зграде, или председника Савета зграде.

Наводи трговца да су Закон о комуналним делатностима и Одлука о водоводу и канализацији на територији града Лесковца, *lex specialis* у односу на Закон о заштити потрошача, није тачан. Ово из разлога што Закон о комуналним делатностима за предмет има одређивање комуналних делатности и уређивање општих услова и начин њиховог обављања, док Закон о заштити потрошача има за предмет уређивање односа потрошача и трговца. Дакле, овај други представља хоризонтални пропис којим се штите права потрошача и примењује се увек у односима потрошача и трговца, осим у случају када је посебним прописом обезбеђен виши ниво заштите потрошача.

Такође, предметна одлука, која је донета на основу овлашћења из Закона о комуналним делатностима и Закона о локалној самоуправи, мора бити законита, дакле у сагласности са законима који важе у Републици Србији. Наиме, Уставом Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 98/2006) у члану 195. став 2. недвосмислено се прописује да статути, 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 јавном водоводу, општи правни акти чија је правна снага нижа од закона и која се доноси ради извршавања закона, иста 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, предузећа, које обавља испоруку воде и права и обавезе корисника услуга (између осталих и потрошача – физичких лица), 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 представља *lex specialis* за област заштите потрошача и представља оквир заштите корисника услуга од општег економског интереса, конкретно у овом случају 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.

Наводи који се односе на постојање индивидуалних водомера нису од утицаја на постојање непоштене пословне праксе, имајући у виду да појединачне ставке на рачуну (старо и ново стање водомера) доводе просечног потрошача до закључка да је он задужен стварном потрошњом воде у његовом домаћинству.

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

Како је од покретања овог поступка донет нов Закон о заштити потрошача („Сл. гласник РС“, бр. 88/2021), овај орган је на основу члана 192. истог закона, којим је прописано да поступци који нису окончани до дана почетка примене овог закона, окончаће се по одредбама прописа по којима су започети, донео одлуку у овој управној ствари на основу одредби Закона о заштити потрошача („Сл. гласник РС“, бр. 62/2014, 6/2016 – др. закон и 44/2018 – др. закон).

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:

Ово решење је коначно у управном поступку и против њега се може покренути управни спор подношењем тужбе Управном суду у Београду, Немањина 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. 28/1994, 53/1995, 16/1997, 34/2001 - др. закон, 9/2002, 29/2004, 61/2005, 116/2008 - др. закон 31/2009, 101/2011, 93/2012, 93/2014 и 106/2015).

**МИНИСТАР**

**Томислав Момировић**