

*Др Борко Михајловић, доцент
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

*УДК: 338.465:621.395.3
DOI: 10.46793/XXIV-13.395M*

ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА КОРИСНИКА ТЕЛЕКОМУНИКАЦИОНИХ УСЛУГА*

Резиме

Област електронских комуникационих услуга у Србији карактерише значајан број притужби од стране потрошача. Најчешћи проблеми на које потрошачи у Србији наилазе у овој области везују се за ограничено право избора, препреке у реализацији права на промену пружаоца услуга, низак или неодговарајући квалитет пружених услуга, неправичне одредбе у потрошачким уговорима и сл. Недостаци у постојећем правном оквиру, као и проблеми у примени постојећих правних правила, предмет су анализе коју аутор спроводи прегледајући релевантне формалне изворе права и опште услове пословања највећих телеком оператора у Србији. Анализи основног предмета рада претходило је дефинисање основних учесника у односу који настаје пружањем телекомуникационих услуга, а које је извршено у циљу идентификације извора права примењивих на уговор о пружању телекомуникационих услуга.

***Кључне речи:** телекомуникације, електронске комуникационе услуге, корисник телекомуникационих услуга, оператор телекомуникација, остваривање права потрошача.*

1. Увод

Телекомуникације омогућавају повезивање појединаца, држава, друштвених заједница и пословних субјеката независно од места њиховог становања или пословања и њихове физичке удаљености. Све шира примена интернета несумњиво је извршила значајан утицај и на сектор телекомуникација, мењајући и унапређујући садржину и врсте услуга које телекомуникационе компаније пружају крајњим корисницима, а што за

* Рад је написан у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2022. годину који се финансира из средстава Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

последичу има енормно повећање броја корисника електронских комуникационих услуга широм света. Повећање обима и квалитета пружања електронских комуникационих услуга у савременом друштву има бројне позитивне стране: задовољење неких од основних потреба појединаца у савременом друштву; омогућавање ефикаснијег и бољег функционисања привреде и тржишта, осавремењивање начина пословања многих привредних субјеката и њихових односа са потрошачима; допринос глобалној безбедности и општем економском развоју; доступност различитих производа и услуга удаљеним и искљученим друштвеним заједницама; олакшан приступ праву на образовање итд.¹ Описане позитивне стране повећаног обима и квалитета пружања електронских комуникационих услуга указују на неспоран значај телекомуникација у савременом друштву. Њихов значај постао је још видљивији током пандемије корона вируса јер су управо телекомуникациони системи омогућили различите видове интеракције и одржавања комуникације између појединаца у условима забрана или ограничења путовања, рада од куће и забрана окупљања.

Значај тржишта телекомуникација за појединце, привредне субјекте и друштво у целини намеће потребу контроле и непосредног или посредног присуства државе и/или њених регулаторних тела на овом тржишту. Историјски посматрано, изградњу и развој телекомуникационих мрежа и система (телекомуникационе инфраструктуре) финансирале су државе, које су за те потребе оснивале националне компаније за развој инфраструктуре и пружање телекомуникационих услуга.² Осамдесетих и деведесетих година прошлог века почиње процес либерализације тржишта телекомуникација који је данас довршен у већини европских земаља.³ Овај процес праћен је процесом приватизације компанија у државном власништву, који је спроведен само у неким европским земљама.⁴ Међутим, националне телекомуникационе компаније задржале су значајну тржишну моћ и учешће на тржиштима широм света, а због ранијег монополског положаја који им је омогућио задржавање бројних корисника и несметан приступ постојећој инфраструктури. Иако се тржиште телекомуникација последњих година још брже мења, постајући све отвореније и за мање компаније које најчешће својом иновативношћу успевају да стекну извесно тржишно учешће, њега и даље карактерише ограничена конкуренција и доминантан положај водећих телекомуникационих компанија на релевантним географским тржиштима. Доминантне и финансијски моћне

¹ О значају сектора телекомуникација видети више на: <http://www.allaccesstelecom.com/the-importance-benefits-of-telecommunication/>, 04.11.2022.

² Correa, L., *The Economics of Telecommunication Regulation*, Зборник радова: Walden, I., (ур.), *Telecommunications Law and Regulation*, Oxford, 2018, стр. 28-29.

³ Марковић Бајаловић, Д., *Либерализација и телекомуникације*, Право и привреда, бр. 5-8/2003, стр. 961-964.

⁴ Walden, I., *Telecommunication Law and Regulation: an Introduction*, Зборник радова: Walden, I. (ур.), *Telecommunications Law and Regulation*, Oxford, 2018, стр. 9-11.

компаније које пружају услуге од општег економског интереса, што електронске комуникационе услуге несумњиво јесу, увек представљају барем потенцијалну опасност настанка повреда основних права потрошача, који послују са овим компанијама. Из тог разлога сектор електронских комуникација карактерише присуство учесталих и бројних притужби потрошача, што резултира општим незадовољством потрошача квалитетом пружених услуга. Ни дуготрајни напори учињени у циљу подизања нивоа остваривања права потрошача у сектору електронских комуникација, посебно видљиви у појединим развијеним државама чланицама Европске уније (ЕУ), нису значајније утицали на исправност изречене констатације.⁵

И у Србији сектор електронских комуникација доживљава експанзију последњих година, о чему сведоче подаци о све већем броју корисника интернета, услуга мобилне телефоније и услуга дистрибуције аудиовизуелних медијских садржаја (телевизијски и радио програм). Србија већ има делимично изграђен правни оквир пружања електронских комуникационих услуга, као и нека посебна правила о заштити потрошача и других корисника електронских комуникационих услуга. Међутим, и у Србији постоји низ проблема са којима се потрошачи суочавају, те електронске комуникационе услуге представљају област за коју се везује мноштво притужби потрошача. Најчешћи проблеми на које потрошачи у Србији наилазе у области електронских комуникационих услуга везују се за ограничено право избора, препреке у реализацији права на промену пружаоца услуга, низак или неодговарајући квалитет пружених услуга, неправичне одредбе у потрошачким уговорима и сл. Недостаци и празнине у постојећем правном оквиру, али и проблеми у примени постојећих правних правила, намећу потребу анализе постојећих проблема потрошача на тржишту електронских комуникационих услуга у Србији.

Анализи основног предмета рада претходиће дефинисање основних учесника у односу који настаје пружањем телекомуникационих услуга, које је извршено у циљу идентификације извора права примењивих на уговор о пружању телекомуникационих услуга.

2. Уговор о пружању телекомуникационих услуга и извори права

Уговор о пружању телекомуникационих услуга закључује се између пружаоца и корисника те услуге. Телекомуникационе услуге које представљају предмет анализираног уговора врста су електронских комуникационих услуга, које су на сличан начин дефинисане у Директиви ЕУ бр. 2018/1972 о европском закону о електронским комуникацијама из 2018. године (у даљем тексту:

⁵ The European Consumer Organization (BEUC), *Consumer Protection in the Communications Sector – BEUC Position Paper*, Brussels, 2017, стр. 2.

ЕЗЕК)⁶ и Закону о електронским комуникацијама Републике Србије из 2010. године (у даљем тексту: ЗЕК).⁷ За потребе овог рада телекомуникационим услугама првенствено сматрамо услуге повезане са кабловском телевизијом и интернетом, као и услуге фиксне и мобилне телефоније.⁸ За предмет рада највећи значај има дефинисање уговорних страна код уговора о пружању телекомуникационих услуга, које непосредно утиче на изворе права који се примењују на тај уговор, а због чињенице да различит правни статус уговорних страна може водити примени различитих извора права.

Пружалац услуга није посебно дефинисан у праву ЕУ, али је неспорно да улогу пружаоца услуга има телекомуникациона компанија, која се у пракси најчешће назива оператером телекомуникација или телеком оператером. У ЗЕК пружалац услуга се назива оператором, а законом се наглашава да је реч о лицу које обавља или је овлашћено да обавља делатност електронских комуникација.⁹ Посматрано из угла потрошачког права, које се заснива на премиси о постојању правног односа између трговца и потрошача и чије постојање представља неопходан услов примене посебних правила о заштити потрошача, пружалац телекомуникационих услуга је трговац у том правном односу, односно физичко или правно лице које приликом закључења конкретног уговора делује у сврхе повезане са његовом трговачком, пословном, занатском или професионалном делатношћу.

Са друге стране, ЕЗЕК дефинише субјекте који ступају у уговорни однос са пружаоцем услуга поводом телекомуникационих услуга, правећи разлику између три врсте субјеката: корисника, крајњег корисника и потрошача. Корисник телекомуникационих услуга дефинише се као физичко или правно лице које користи или захтева јавно доступну телекомуникациону услугу.¹⁰ Крајњи корисник је корисник који се не бави пружањем услуга јавних електронских комуникационих мрежа или јавно доступних електронских комуникационих услуга.¹¹ Потрошач је дефинисан у складу са потрошачким

⁶ Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code (Recast)Text with EEA relevance, *Official Journal of the European Union*, L 321/36, 17.12.2018.

⁷ Сл. гласник РС, бр. 44/2010, 60/2013 - одлука УС, 62/2014 и 95/2018 - др. закон.

⁸ Појам електронске комуникационе услуге у српском праву, по узору на право ЕУ, има два основна елемента: 1) то је услуга која се уобичајено пружа уз накнаду и 2) та услуга пружа се путем телекомуникационе мреже, односно она се састоји у преношењу сигнала на телекомуникационим мрежама. Према ЕЗЕК, електронска комуникацијска услуга обухвата: 1) услуге приступа интернету; 2) интерперсоналну комуникацијску услугу; 3) услуге које се састоје у целости или већим делом у преносу сигнала, као што су услуге преноса које се употребљавају за пружање услуга комуникације између машина и за радиодифузију.

⁹ ЗЕК, чл. 4 тач. 30.

¹⁰ ЕЗЕК, чл. 2(13)

¹¹ ЕЗЕК, чл. 2(14).

директивама ЕУ као физичко лице које у конкретном уговорном односу делује у сврхе које не улазе у оквир његове трговачке, пословне, занатске или професионалне делатности. Враћајући се на горе поменуту премису примене правила потрошачког права, закључујемо да су појмови корисника и крајњег корисника телекомуникационих услуга шири од појма потрошача прихваћеног у праву ЕУ. Последица уочене разлике у садржини појмова корисника, крајњег корисника телекомуникационих услуга и потрошача је постојање различитих правних правила, односно различитих механизма заштите крајњих корисника у зависности од чињенице да ли конкретно лице које користи телекомуникационе услуге истовремено представља и потрошача у смислу права ЕУ. Извесна посебна права и донекле појачан ниво заштите у односу са пружаоцем телекомуникационих услуга уживају сви крајњи корисници, док се поједина правила примењују само на кориснике који су истовремено и потрошачи. Ова разлика посебно је уочљива у одредбама ЕЗЕК-а о заштити крајњих корисника. Такође, треба имати у виду да је описана разлика између крајњих корисника и потрошача значајна и за примену општих правила потрошачког права која могу имати важну улогу и на тржишту телекомуникација (нпр. прописи о непоштеним пословним праксама, неправичним уговорним одредбама, информисању потрошача итд.).

И српско право познаје неколико врста субјеката који ступају у правни однос са пружаоцем телекомуникационих услуга: корисника, крајњег корисника, претплатника и потрошача. Појмови корисника и крајњег корисника дефинисани су на истоветан начин као и у праву ЕУ. Појам потрошача суштински је, такође, дефинисан на исти начин као у праву ЕУ, премда можемо сматрати да је појам потрошача у ЗЕК-у дефинисан нешто шире у односу на дефиницију прихваћену у потрошачким директивама ЕУ и Закону о заштити потрошача Републике Србије из 2021. године (у даљем тексту: ЗЗП).¹² Описано проширење појма потрошача произилази из чињенице да је, према ЗЕК-у, потрошач физичко лице које користи или захтева јавно доступну електронску комуникациону услугу за личне потребе, које се *претежно* не односе на обављање пословне делатности, професије или заната.¹³ Према томе, потрошачем би у смислу ЗЕК-а требало сматрати и физичко лице које у одређеној, мањој, незнатној мери користи телекомуникационе услуге и за обављање своје пословне делатности све док је преовлађујућа сврха коришћења тих услуга повезана са његовим личним потребама. За разлику од права ЕУ, српско право електронских комуникација познаје и појам претплатника. Претплатник је физичко или правно лице које је закључило уговор са оператором јавно доступних електронских комуникационих услуга о пружању тих услуга.¹⁴ Иако ЗЕК садржи посебну

¹² Сл. гласник РС, бр. 88/2021.

¹³ ЗЕК, чл. 4 тач. 34.

¹⁴ ЗЕК, чл. 4 тач. 41.

дефиницију појма претплатника чини се да та дефиниција нема већи практични значај. Наиме, ЗЕК не прописује било која посебна правила која се односе искључиво на заштиту претплатника. Једина иоле значајнија правна последица везује се за чињеницу да се корисником сматра не само лице које је у уговорном односу са оператером већ и лице које захтева пружање телекомуникационе услуге. На тај начин подручје примене правила о заштити корисника проширено је и на фазу пре закључења уговора.

Различит статус лица које користи телекомуникационе услуге за последицу има и разноврсност извора права који се примењују на његов уговорни однос са оператером телекомуникација (пружаоцем услуга). На крајње кориснике који немају статус потрошача примењују се општа правила облигационог права, као и посебна права корисника гарантована ЗЕК-ом. На кориснике који имају статус потрошача, поред напред наведених прописа, примењују се и одговарајуће одредбе ЗЗП-а, међу којима издвајамо правила о услугама од општег економског интереса, као и правила којима се прописује забрана непоштене пословне праксе и забрана уговарања неправичних уговорних одредаба. У наставку рада извршићемо анализу правног положаја корисника, претплатника и потрошача у ситуацијама које су биле најчешћи предмет њихових притужби у пословној пракси последњих година.

3. Раскид уговора са минималним периодом важења

Закључивање уговора о пружању телекомуникационих услуга са тзв. минималним периодом важења значајан је део пословне политике и стратегије свих већих телеком оператора у Србији. Ови уговори доносе већу предвидивост и сигурност у пословању телеком операторима, што резултира бројним рекламним кампањама и акцијским понудама у циљу привлачења корисника да се обавезу на коришћење услуга које су предмет уговора на унапред одређени период (најчешће две године). Описане пословне стратегије телеком оператора довеле су до присуства мноштва уговора са минималним периодом важења у сектору телекомуникација, па данас највећи број корисника закључује управо ову врсту уговора. Из угла облигационог права, реч је о уговорима закљученим на одређено време који, начелно, могу бити раскинути споразумно или једностраном изјавом воље једне од уговорних страна (под условима прописаним у Закону о облигационим односима).

Значајан број притужби корисника телекомуникационих услуга последњих година везује се за постојање посебне накнаде („пенала“) за случај превременог једностраног раскида уговора од стране корисника. Наиме, у намери обесхрабривања корисника да промене пружаоца услуге пре истека уговореног периода трајања уговора оператери телекомуникационих услуга неретко у опште услове пословања уносе клаузулу којом се прописују поменуте накнаде. Описана пракса телеком оператора била је присутна, у мањој или већој мери, у многим европским земљама, а након дуготрајних напора европских

законодаваца, регулаторних тела за сектор телекомуникација и носилаца заштите потрошача, она постаје све мање распрострањена у многим државама чланицама ЕУ. У Србији општи услови пословања појединих значајних оператера телекомуникационих услуга и даље прописују услове за раскид уговора којима се отежава или фактички онемогућава остваривање права потрошача на промену пружаоца услуга. Ова пракса остаје једна од значајнијих препрека промени оператера у Србији и успостављању праве тржишне утакмице између различитих пружалаца услуга. Правну ваљаност ове праксе испитаћемо, најпре, анализом релевантних одредаба права ЕУ и српског права.

У праву ЕУ ЕЗЕК садржи две одредбе које су значајне за анализирано питање. Првом, општијом одредбом истиче се обавеза држава чланица ЕУ да обезбеде да услови и процедуре за раскид уговора не одвраћају крајње кориснике од промене пружаоца услуга.¹⁵ Друга одредба директно се бави питањем накнаде за раскид уговора, иако се њом не улази у постојање права крајњег корисника на раскид уговора закљученог на одређено време пре његовог истека. Ако крајњи корисник према националном праву или на основу неке одредбе ЕЗЕК-а има право на раскид уговора, он не плаћа никакву накнаду, осим оне за задржану субвенционисану терминалну опрему (нпр. мобилни телефон).¹⁶ Српско право не даје директан одговор на питање могућности раскида уговора са минималним периодом важења. Једина одредба која може бити посредно примењена на ситуацију у којој оператор захтева несразмерно високу накнаду за раскид уговора садржана је у ЗЗП-у, те се иста примењује само на кориснике телекомуникационих услуга који имају статус потрошача. Овом одредбом установљено је право потрошача на промену пружаоца услуге од општег економског интереса. Тако је трговац дужан да омогући потрошачу закључивање уговора са другим трговцем који пружа услуге од општег економског интереса исте врсте без плаћања накнаде.¹⁷

Када је реч о пословној пракси највећих оператера телекомуникационих услуга у Србији, након анализе њихових општих услова пословања уочавамо две врсте одредаба којима се регулише право корисника на једнострано раскид уговора са минималним периодом важења. Према првом решењу, које је до пре неколико година било једино и доминантно решење анализираних питања у домаћој пословној пракси, корисник услуга дужан је да плати накнаду у вредности преосталих неисплаћених месечних рата до краја уговореног периода.¹⁸ Другим решењем направљена је разлика између корисника који имају статус потрошача и оних корисника који тај статус немају. Претплатник који је правно лице и свако друго лице које се не сматра потрошачем у смислу

¹⁵ ЕЗЕК, чл. 105 ст. 1.

¹⁶ ЕЗЕК, чл. 105. ст. 6.

¹⁷ ЗЗП, чл. 89 ст. 1.

¹⁸ Видети нпр: Општи услови за пружање услуга у јавној мобилној мрежи Телекома Србија, чл. 6.3.

прописа о заштити потрошача, дужан је да накнади штету у износу који одговара збиру свих неизмирених дуговања и преосталих месечних накнада почев од раскида уговора до истека уговорне обавезе.¹⁹ Претплатник који је потрошач у смислу прописа о заштити потрошача, дужан је да накнади штету, по сопственом избору, у једном од следећа два износа: а) износ који одговара збиру свих неизмирених дуговања и преосталих месечних претплата почев од раскида уговора до истека уговорне обавезе, или б) износ разлике између пуне цене услуге и погодности које су остварене до момента раскида.²⁰

Прво решење присутно у општим условима пословања незаконито је из неколико разлога. Пре свега, оно није у складу са начелом једнаке вредности узајамних давања, које представља један од основних принципа на којем почива домаћи закон о облигационим односима.²¹ Очигледно је да у неким ситуацијама, нпр. ако корисник остварује право на раскид у првих неколико месеци уговора закљученог на две године, може доћи до значајне несразмере у давањима оператора и корисника (корисник плаћа цену за две године вршења услуга, користећи притом те услуге свега неколико месеци). Такође, ово решење, у ситуацији у којој корисник има статус потрошача, није у складу са прокламованим правом потрошача на промену пружаоца услуге од општег економског интереса јер захтев за плаћањем накнаде значајно отежава остваривање тог права потрошача. Коначно, у истој ситуацији, ова одредба представља уговорну одредбу чија се неправичност претпоставља (ако се супротно не докаже), а због чињенице да се њоме потрошач који је повредио своју уговорну обавезу обавезује да трговцу плати накнаду у износу који значајно премашује износ претрпљене штете.²²

Друго решење законито је у делу који се односи на кориснике који имају статус потрошача. Међутим, у делу који се односи на кориснике који тај статус немају, и њему се може истаћи приговор у погледу неусаглашености са облигационоправним начелом једнаке вредности узајамних давања. Произилази да би најцелисходније било прихватање другог решења у делу који се односи на кориснике са статусом потрошача и проширење његове примене на све кориснике (без обзира на њихов статус у конкретном уговорном односу).

4. Раскид уговора због измене услова уговора

Једна од основних претпоставки стварања фер конкуренције на тржишту телекомуникационих услуга и постизања високог степена заштите крајњих

¹⁹ Видети нпр.: Општи услови пружања и коришћења услуга у јавној мобилној комуникационој мрежи Yettel д.о.о., чл. 11 ст. 2.

²⁰ Видети нпр.: Општи услови пружања и коришћења услуга у јавној мобилној комуникационој мрежи Yettel д.о.о., чл. 11 ст. 3.

²¹ ЗОО, чл. 15.

²² ЗЗП, чл. 44 тач. 3.

корисника је што једноставније упоређивање понуда, односно пакета услуга, које различити оператери нуде, али и одржавање квалитета понуђеног пакета услуга и након закључења уговора између оператора и корисника током целокупног трајања њиховог уговорног односа. У том циљу телекомуникационо право, у складу са општим правилима уговорног права која захтевају од сваке уговорне стране да своје обавезе испуни у целости и на начин одређен уговором, пружа гаранције кориснику телекомуникационих услуга о непромењивости садржине и услова закљученог уговора. Право ЕУ даје крајњим корисницима те гаранције прописивањем следећих правила: 1) пружалац услуга дужан је да обавести крајњег корисника о свакој измени услова уговора најкасније месец дана пре почетка примене тих измена, као и о његовом праву на раскид уговора без икаквих накнада за случај неприхватања измена услова уговора; 2) крајњи корисници имају право на раскид уговора без накнаде, осим ако су предложене измене искључиво у интересу корисника, или су оне административне природе и немају негативни ефекат на крајњег корисника, или су директно наметнуте одредбама права ЕУ или националног права.²³ Сличну одредбу, којом се прописује обавеза оператора да обавести корисника о планираним изменама услова и праву корисника на раскид уговора, садржана је и у ЗЕК-у. Том одредбом додатно је прецизирано да претплатник има право на раскид уговора без обавезе плаћања трошкова у вези са раскидом, ако се најављеним једностраним изменама битно мењају услови под којима је уговор закључен, на начин који није на корист претплатника, а нарочито у погледу спецификације услуга (садржај пакета) и услова за коришћење услуга у вези са понуђеним промотивним погодностима.²⁴

Највише притужби потрошача у вези са остваривањем права на раскид због измене услова уговора везује се за измене програмске шеме ТВ канала у оквиру пакета услуга који обухвата и услуге дистрибуције аудиовизуелног медијског садржаја. Најпознатији случај ове врсте у Србији догодио се почетком 2020. године када је оператер Супернова објавио укидање информативних и спортских канала у власништву *United Media*-е. И док је Супернова фактички одбијала захтеве корисника за раскид уговора тражећи плаћање високе накнаде за раскид, Министарство трговине, туризма и телекомуникација Републике Србије и Регулаторна агенција за телекомуникације и поштанске услуге (РАТЕЛ) заузели су недвосмислене ставове којима су подржали право корисника на раскид уговора без накнаде и затражили од Супернове да поступи у складу са оправданим захтевима корисника.²⁵ Осим тога, РАТЕЛ је упутио пријаву надлежним државним

²³ ЕЗЕК, чл. 105 ст. 4.

²⁴ ЗЕК, чл. 107 ст. 2.

²⁵ Лилић, С., Тоскић, К., *Инспекцијски надзор и колективна заштита потрошача у управном поступку: студија примера на случају Супернова*, Зборник радова: Заштита колективних интереса потрошача, Београд, 2021, стр. 137.

органима (инспекцијским службама, и надлежним секторима Министарства трговине, туризма и телекомуникација), позивајући их на заштиту колективног интереса потрошача, што је резултирало и покретањем одговарајућих прекршајних поступака.

Из анализе законских одредаба и пословне праксе произилази да корисници телекомуникационих услуга недвосмислено имају право на раскид уговора због измене услова уговора од стране оператора. Реализација тог права неретко је отежана постављањем препрека од стране оператора у виду захтева за плаћањем несразмерне накнада, што захтева реакцију надлежног министарства и првенствено покретање поступка заштите колективног интереса потрошача.

5. Право корисника на пружање услуге приступа интернету уговореног квалитета

Бројне притужбе потрошача на пружање услуга телекомуникационих оператора у Србији односе се и на ограничену или смањену брзину интернета. Притужбе су биле посебно учестале у почетним фазама пандемије корона вируса када је дошло до знатно већег коришћења услуге приступа широкопојасном интернету. Српско право не пружа довољно могућности корисницима незадовољним брзином интернета јер оно не познаје ниједно посебно правило посвећено овом питању. Једино могуће решење је примена општих правила о несаобразности услуге из ЗЗП-а, којима су дефинисани случајеви несаобразности пружене услуге и права потрошача за случај несаобразности.²⁶ Међутим, специфичности услуге приступа интернету знатно отежавају примену општих правила на недостатке у погледу брзине интернета. Неки од разлога који чине готово немогућим примену општих правила су тешкоће у доказивању смањене брзине интернета, потом у доказивању да недостатак није само пролазне природе, већ да се он стално понавља, да смањена брзина није последица спољних фактора на које оператер не може утицати итд. Према томе, постојећа правила о заштити корисника услуга за случај смањене брзине интернета чине готово немогућим реализацију права која потрошач иначе има у случају пружања несаобразне услуге. Право ЕУ познаје неколико правила чији је непосредна сврха пружање услуге приступа интернету крајњим корисницима у складу са уговореним квалитетом и обимом. Та правила можемо поделити на две целине: 1) правила којима се подиже ниво информисаности потрошача о очекиваној брзини интернета и ниво транспарентности пословања оператера у вези са услугом приступа интернету; 2) правила којима се регулишу услови за коришћење права корисника на раскид уговора без накнаде и других права

²⁶ Видети: ЗЗП, чл. 79.

која има на основу општих прописа уговорног права за случај несаобразности услуге.

У праву ЕУ постоје три основна механизма информисања крајњих корисника о квалитету и обиму пружања услуге приступа интернету и подизања нивоа транспарентности пословања оператера у вези са овим услугама: 1) предуговорно информисање; 2) објављивање информација о реалној брзини интернета од стране телеком оператера и 3) увођење алата за поређење брзине интернета доступне код различитих оператера.

Први механизам је предуговорно информисање крајњих корисника и потрошача о основним обележјима услуге приступа интернету. Према Уредби о приступу отвореном интернету,²⁷ пружаоци услуга приступа интернету дужни су да у сваком уговору којим су обухваћене услуге приступа интернету наведу барем следеће: а) информације о томе како би мере управљања саобраћајем које тај пружалац услуга примењује могле утицати на квалитет услуга приступа интернету, приватност крајњих корисника и заштиту личних података; б) јасно и разумљиво објашњење о томе како свако ограничење количине података, брзина и остали параметри квалитета услуге могу у пракси утицати на услуге приступа интернету, а посебно на употребу садржаја, апликација и услуга; в) јасно и разумљиво објашњење о томе како било које услуге пружања садржаја, апликација и услуга за које крајњи корисник ступи у претплатнички однос могу у пракси утицати на услуге приступа интернету које се пружају том крајњем кориснику; г) јасно и разумљиво објашњење о минималној, уобичајено доступној, максималној и оглашеној брзини преузимања и учитавања услуга приступа интернету у случају фиксних мрежа или о процењеној максималној и оглашеној брзини преузимања и учитавања услуга приступа интернету у случају мобилних мрежа те о томе колико би знатна одступања од оглашених брзина преузимања и учитавања могла утицати на остваривање права крајњих корисника; д) јасно и разумљиво објашњење о правним средствима доступнима кориснику у складу с националним правом у случају сваке разлике, до које долази стално или редовно, између стварног пружања услуге приступа интернету у погледу брзине или других параметара квалитета услуге и пружања која је назначена у складу с тачкама од (а) до (г).²⁸ Додатни механизам предуговорног информисања предвиђен је ЕЗЕК-ом за крајње кориснике који иступају у улози потрошача. Овој групи крајњих корисника пружаоци услуга дужни су да пре закључења уговора доставе сажетак

²⁷ Regulation (EU) 2015/2120 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 laying down measures concerning open internet access and amending Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services and Regulation (EU) No 531/2012 on roaming on public mobile communications networks within the Union.

²⁸ Уредба о приступу отвореном интернету, чл. 4 ст. 1.

основних информација о предмету уговора, који обухвата и кратак сажетак информација о параметрима брзине интернета и правним средствима које потрошач може користити у случају одступања (информације садржане у тачкама г) и д)).²⁹ Према томе, потрошачи на тржишту услуга приступа интернету у праву ЕУ бивају обавештени два пута о основним обележјима услуга коју набављају, и то оба пута пре закључења уговора: једном добијају све информације које су прописима ЕУ издвојене као најзначајнија својства услуге, а други пут добијају сажетак најзначајнијих информација.

Други механизам подизања нивоа информисаности потрошача и транспарентности пословања телекомуникационих компанија је објављивање информација о квалитету пружених услуга од стране самих телеком оператера. Наиме, ЕЗЕК-ом је додељено овлашћење националним регулаторним телима да од пружаоца услуга приступа интернету захтевају да за крајње кориснике објаве свеобухватне, упоредиве, поуздане, кориснику прилагођене и ажуриране информације о квалитету њихових услуга.³⁰ Национална регулаторна тела у координацији са другим надлежним телима одређују, узимајући у највећој мери смернице Тела европских регулатора у области електронских комуникација (*Body of European Regulators for Electronic Communications – BEREC*), параметре квалитета услуга које треба мерити, примењиве методе мерења, као и садржај, облик и начин објаве информација, укључујући могуће механизме сертификавања квалитета.³¹ Применом описаног механизма несумњиво се подиже ниво информисаности потрошача, подстичу се телеком оператери да пружају поуздане и квалитетне услуге приступа интернету, што све доприноси јачању конкуренције на тржишту и побољшању положаја корисника.

Трећи механизам подразумева постојање сертификованих алата за поређење цена и квалитета услуга различитих оператера. Разлог за постојање овог механизма је, такође, подстицање конкуренције и подизање квалитета услуге по што приступачнијим ценама. ЕЗЕК-ом је учињено обавезним постојање барем једног алата за поређење који је бесплатан за крајње кориснике.³² Предуслов за остваривање сврхе алата за поређење је његова функционална независност од оператера и заснованост на објективним и транспарентним параметрима поређења цена и квалитета услуга. То се првенствено постиже њиховом контролом од стране националног регулаторног тела, које је истовремено задужено и за поступак њиховог сертификавања, односно лиценцирања.

Друга група правила у ЕУ којима се пружа заштита крајњим корисницима услуге приступа интернету обухвата правила о праву на раскид

²⁹ ЕЗЕК, чл. 102 ст. 3(ф).

³⁰ ЕЗЕК, чл. 104 ст. 1.

³¹ ЕЗЕК, чл. 104 ст. 1.

³² ЕЗЕК, чл. 103 ст. 2. и 3.

уговора и другим правима за случај несаобразности пружене услуге. Та правила проналазимо у Уредби о приступу отвореном интернету и она предвиђају неколико услова за вршење права која у националном праву постоје у случају несаобразног пружања услуге, а која обухватају и право на раскид уговора без накнаде због смањене брзине интернета: 1) мора постојати значајна разлика између нивоа пружених услуга приступа интернету у погледу брзине или других параметара квалитета услуга и нивоа који је пружалац услуга навео пре закључења уговора (у оквиру вршења обавезе предуговорног информисања); 2) та разлика мора бити стална или редовна; 3) релевантне чињенице које доказују постојање те разлике утврђује механизам за праћење који сертифиције државно регулаторно тело.³³ Из наведених услова произилази да можда и кључну улогу и значај у примени правила о несаобразности услуге у виду лошег квалитета услуге приступа интернету има објективан и независан механизам за мерење и праћење квалитета услуга, без чије потврде лошег квалитета крајњи корисник не може захтевати вршење права на раскид уговора без накнаде и других права. Добар пример тог механизма постоји у суседној Хрватској, у којој, такође, постоји висок степен незадовољства корисника брзином интернета. Хрватска регулаторна агенција за мрежне делатности (ХАКОМ) учинила је доступном на свом интернет сајту бесплатну апликацију ХАКОМетар. Овом апликацијом корисници могу испитати квалитет услуге широкопојасног приступа интернету, тј. измерити брзину преноса података до свог рачунара. Поред ове, доступна је и апликација ХАКОМетар Плус, која служи за мерење брзине мобилног интернета. Резултати мерења и у једном и у другом случају могу послужити као један од доказа у поступку приговора на квалитет услуге. Постојање наведених апликација има вишеструке предности: са једне стране, пружаоци услуга приступа интернету се подстичу да пруже што бољи квалитет услуге јер је оцена квалитета сада лако доступна свим корисницима, али и да не износе неистините или обмањујуће тврдње у рекламним кампањама јер су све те тврдње постале лако проверљиве; са друге стране, корисници имају могућност да константно проверавају квалитет пружене услуге, као и могућност покретања одговарајућих правних поступака против оператера на основу резултата мерења добијених коришћењем апликација. Поузданост и веродостојност апликација гарантује ХАКОМ, што је је још један важан предуслов за постизање успеха у њиховом коришћењу.

Из анализе наведених механизма заштите права крајњих корисника услуге приступа интернету закључујемо да важно место у реализацији те заштите имају *ex ante* (превентивни) механизми, док се механизми *ex post* заштите, чини се, примењују само изузетно, онда када постоје теже и континуиране повреде права потрошача у вези са услугом приступа интернету. Још једна особеност заштите установљене у праву ЕУ је

³³ Уредба о приступу отвореном интернету, чл. 4 ст. 4.

централно место које се додељује различитим механизмима за мерење и праћење квалитета услуге, алатима за поређење и другим средствима сталне контроле квалитета услуге коју пружају оператери. Ови закључци имају велики значај и за потенцијално решење проблема брзине интернета у Србији. Већ је речено да према важећим прописима домаћи корисници телекомуникационих услуга имају веома ограничене могућности реализације права у случају лошег квалитета услуге приступа интернету. Могуће је позивање незадовољних корисника са статусом потрошача на опште одредбе садржане у ЗЗП, али су практичне могућности за остваривање заштите мале због тешкоће доказивања постојања повреде. Зато би и домаће право, по узору на право ЕУ и примере добре праксе у појединим државама чланицама ЕУ, требало да крене путем успостављања различитих превентивних механизма заштите корисника услуге приступа интернету. Неспорно је да кључну улогу у стварању и функционисању тих механизма мора имати РАТЕЛ. Његова улога може бити непосредна или посредна. Непосредна улога подразумевала би да сам РАТЕЛ учини доступним корисницима механизме за праћење и контролу квалитета или алате за поређење. РАТЕЛ је недавно то и учинио, тако што је корисницима ставио на располагање посебан механизам за мерење брзине интернета РАТЕЛ НетТест. Посредна улога РАТЕЛ-а подразумевала би поверавање послова контроле брзине интернета неком другом правном лицу у приватном сектору, које има капацитета да обавља те послове, али би то чинило под строгим надзором РАТЕЛ-а посебно у погледу објективности, независности и поузданости података које пружа. Након успостављавања описаних превентивних механизма заштите потребна је извршити и потпуну имплементацију чл. 4 ст. 4. Уредбе о приступу отвореном интернету, што би домаћим корисницима омогућило вршење права на раскид уговора у свим случајевима континуираних и озбиљнијих повреда уговора насталих услед смањене брзине интернета.

6. Закључак

Анализа релевантних законских прописа и општих услова пословања спроведена у циљу оцене правног положаја корисника телекомуникационих услуга довела је до следећих закључака:

- општи услови пословања телеком оператора отежавају остваривање права потрошача на промену пружаоца услуга код уговора са тзв. минималним периодом трајања; у циљу остваривања тог права потрошача и постизања високог нивоа конкуренције на тржишту телекомуникација потребно је ограничење права на једнострану раскид уговора са минималним периодом важења везати искључиво за ситуације у којима корисник добија извесне погодности због пристанка на закључење уговора на одређено време (субвенционисану терминалну опрему или попуст), при чему евентуална

накнада штете не би смела да прелази износ добијених погодности (нпр. попуст на цену терминалне опреме);

- корисници телекомуникационих услуга имају право на раскид уговора због измена услова уговора од стране оператора, које је гарантовано ЗЕК-ом и ЗЗП-ом; како оператори неретко одбијају да омогуће остваривање тог права потрошача, надлежно министарство у тим ситуацијама треба да прибегне покретању поступака заштите колективног интереса потрошача;

- српско право нема посебних правила посвећених квалитету услуге приступа интернету; зато је потребно имплементирати релевантне одредбе Уредбе ЕУ о приступу отвореном интернету (чл. 4 ст. 4.), али и повећати број и квалитет алата за поређење брзине интернета које РАТЕЛ ставља на располагање корисницима телекомуникационих услуга.

*Borko Mihajlović, Ph.D., Assistant Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

THE REALIZATION OF THE RIGHTS OF END USERS IN THE TELECOMMUNICATION SECTOR

Summary

The field of electronic communication services in Serbia is characterized by a significant number of complaints filed by consumers. The most common problems encountered by consumers in Serbia in this area are related to the limited right of choice, obstacles in exercising the right to change a service provider, low or inadequate quality of services provided, unfair provisions in consumer contracts, etc. The author analyzes the deficiencies in the existing legal framework, as well as problems in the implementation of existing legal rules, by reviewing the relevant formal sources of law and general business conditions of the largest telecom operators in Serbia. Prior to that, the author carried out the analysis of the definition of the main participants in the relationship created by the provision of telecommunication services, in order to identify the sources of law applicable to the contract on the provision of telecommunication services.

Key words: *telecommunication, electronic communication services, telecommunications services users, telecommunication operators, the exercise of consumer rights.*

Литература

- Body of European Regulators for Electronic Communication, BEREC Report on Terminating Contracts and Switching Provider, Riga, 2019, доступно на: <https://www.berec.europa.eu/en/document-categories/berec/reports/berec-report-on-terminating-contracts-and-switching-provider>, 20.11.2022.
- Correa, L., *The Economics of Telecommunication Regulation*, Зборник радова: Walden, I., (ур.), Telecommunications Law and Regulation, Oxford, 2018.
- Лилић, С., Тоскић, К., *Инспекцијски надзор и колективна заштита потрошача у управном поступку: студија примера на случају Супернова*, Зборник радова: Заштита колективних интереса потрошача, Београд, 2021.
- Марковић Бајаловић, Д., *Либерализација и телекомуникације*, Право и привреда, бр. 5-8/2003.
- Newman, E., *Consumer Protection and Telecommunications*, Зборник радова: Walden, I., (ур.), Telecommunications Law and Regulation, Oxford, 2018.
- The European Consumer Organization (BEUC), Consumer Protection in the Communications Sector – BEUC Position Paper, Brussels, 2017;
- Walden, I., *Telecommunication Law and Regulation: an Introduction*, Зборник радова: Walden, I. (ур.), Telecommunications Law and Regulation, Oxford, 2018.