

Аутор:
Душан Протић, ЦЕП

Децембар 2020.

КАКО ПОТРОШАЧКО ПРАВО УЧИНТИ ОСТВАРИВИМ У ПРАКСИ: ПРЕДЛОЗИ НЕКОЛИКО МОГУЋИХ РЕШЕЊА

Потрошачко право у Србији, кодификовано Законом о заштити потрошача, представља у потпуности резултат процеса правне хармонизације са релевантним прописима ЕУ из ове области и преговарачког поглавља 28. Важећи Закон датира из 2014. године и позитивно је оцењен у процесу скрининга за преговарачко поглавље 28 – Заштита потрошача и заштита здравља, међутим, јавља се низ отворених питања везаних за његову примену. Управо се на питањима недостатака капацитета за спровођење потрошачког права у пракси, у континуитету инсистира у годишњим извештајима о напретку Европске комисије, укључујући последњи за 2020. годину.

КЉУЧНИ ПРОБЛЕМИ У ОСТВАРИВАЊУ ПРАВА ПОТРОШАЧА

Примена права, па и потрошачког права, је саставни део системског проблема функционисања владавине права, али поред поред ових општих питања, потребно је осветлити и секторски специфична. У наставку су сумирани кључни проблеми заштите потрошача, првобитно на основу искустава потрошачких организација у пракси пружања подршке потрошачима:

1) Уобичајена пракса трговаца да дају негативни одговор на рекламацију потрошача: Трговци по правилу одбијају рекламацију потрошача, тако што се задржавају на формалном испуњавању императивне законске обавезе да приме рекламацију и да дају одговор на њу у року који не може да буде дужи од 15 дана, односно 30 дана за техничку робу и намештај. „Одбијеница“ је често сажета, генеричка и без разлога који се непосредно односе на приговор или захтев из рекламације, а уобичајено је да се као образложење за одбијање рекламације своди на тврдњу о неправилној употреби или супротно декларисаној намени робе. Основни узрок ове појаве јесте изостанак ефикасног механизма

заштите потрошача у појединачним ситуацијама и свест трговаца да постоје значајне тешкоће за потрошаче у приступу правди у оваквим стварима.

2) Распрострањене непоштене пословне праксе и неправичне уговорне одредбе: Неправичне уговорне одредбе и непоштене пословне праксе спадају у грубе и систематске повреде колективних права и интереса потрошача. Овде није реч о спорадичним повредама у појединачним случајевима, већ о повредама које се јављају у свим или великој већини трансакција једног трговца према потрошачима. Значајан чинилац код неправичних уговорних одредби представљају прописи о начину и условима пружања комуналних услуга, које доносе локалне самоуправе, као и секторски прописи који уређују услове пружања услуга крајњим корисницима (енергетика, телекомуникације), који нису увек адекватно усклађени са законом прописаним правима потрошача, и у пракси често превлађују у односу на ове друге.

3) Недостатак адекватне правне помоћи потрошачима: потрошачке организације су најзначајнији пружаоци правне помоћи потрошачима, путем информисања о њиховим правима, пружања правних савета, посредовања у решавању потрошачких приговора и други облици подршке. Међутим, поред програма регионалних потрошачких саветовалишта, који финансира Министарство трговине, туризма и телекомуникација на годишњем нивоу, којим су обезбеђена основна средства за њихово функционисање у четири регионална центра (Београд, Нови Сад, Крагујевац и Ниш), других облика подршке потрошача практично нема. Важна околност која отежава пружање правне помоћи у потрошачким стварима јесте њихова релативно мала вредност у односу на висину накнаде адвоката по Адвокатској тарифи, па се јавља неспремност грађана да предфинансирају високе трошкове пуномоћника у потрошачком спору, у висини која може да буде значајно већа од вредности спора, независно од основаности тужбеног захтева и (не)извесности у успех спора.

4) Недоступна и неадекватна судска заштита: Суд је крајња инстанца заштите права и истовремено има последњу реч шта јесте а шта није право у појединачним спорним ситуацијама, у материји заштите потрошача ова његова улога је врло скромна. Судска пракса у потрошачким спорима је недовоља, спорадична и не пружа уверавање о могућности и извесности заштите појединачних права и интереса. На првом месту, потрошачки спорови не представљају посебну категорију у судској статистици, па ни подаци нису поуздани. С друге стране, у пракси је изузетно честа појава да се потрошач појави у улози туженог, нарочито у поступку који је против њега инициран решењем о извршењу на основу веродостојне исправе у комуналним предметима, а по приговору извршног дужника упућен на парницу. Поред тога, често се чује примедба да суд невољно и ретко прихвата да примени Закон о заштити потрошача, да нису ретке погрешне и неправилне примене, да се даје предност секторским прописима, чак и када нису законског ранга, а да често не постоји ни довољан ниво познавања потрошачког права. Према томе, приступ суду у потрошачким стварима карактеришу високе препреке, које се огледају у правној непредвидљивости, дужини трајања поступка и могућој висини укупних трошкова, које битно одраћају потрошаче од покретања поступка судске заштите својих права.

5) Недостатак ефективног модела вансудског решавања спорова: Закон предвиђа посредовање и арбитражу као облике вансудског решавања спорова, а постојећи модел посредовања је заснован на важећем правном оквиру који уређује посредовање у решавању спорова. Међутим, у пракси су изузетно ретки случајеви посредовања, а до овог момента, није успостављена функционална потрошачка арбитража.

ПРЕДЛОЗИ МОГУЋИХ РЕШЕЊА ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ НИВОА ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА

У циљу унапређења стања у области заштите потрошача и дефинисања могућих решења за напред наведене кључне проблеме у спровођењу њених правила, у наставку су изложене опције за могуће правце бољег институционалног, процесног и организационог оквира за решавање тих проблема:

ПРОШИРЕЊЕ НАДЛЕЖНОСТИ КОМИСИЈЕ ЗА ЗАШТИТУ КОНКУРЕНЦИЈЕ

Комисија за заштиту конкуренције има пуна процесна овлашћења за спровођење испитног поступка и одређивање управних мера којима се санкционишу утврђене повреде конкуренције, као и јачања унутрашњих стручних капацитета у протеклих неколико година, остварила значајну и релевантну праксу. Иако постоји простор за даљи напредак у свим функцијама Комисије, она успешно остварује своју основну улогу и данас је једно од водећих тела за заштиту конкуренције у региону.

Могућност синергије у деловању тела за заштиту конкуренције и за заштиту потрошача се јавља првенствено на аналитичком плану: анализе тржишта које се спроводе у предметима испитивања повреда конкуренције, а нарочито у секторским анализама, пружају поуздану чињеничну слику стања на релевантном или секторском тржишту, укључујући питања која се непосредно односе на интересе потрошача (кретање цена, уговорни услови са крајњим корисницима, могућности супституције производа и др.). Поједини облици систематских повреда права потрошача, као што су непоштене пословне праксе и неправичне уговорне одредбе, тесно су везани за постојање рестриктивних споразума, и нарочито у случајевима злоупотребе доминантног положаја.

Материјална правила заштите конкуренције су јединствена за подручје Европске уније, али свака држава чланица организује своје национално тело у облику и са надлежностима који су прилагођени систему државних органа и процесним овлашћењима тог тела, па је институционални облик тела за заштиту конкуренције релативно разноврстан. У таквом окружењу, јављају се организациони модели који предвиђају јединствено тело надлежно за надзор над повредама правила конкуренције и за спровођења правила о заштити потрошача (Ирска, Италија, Данска, Пољска). То може бити и модел да се прошири надлежност постојеће Комисије за заштиту конкуренције одређеним овлашћењима у области заштите потрошача.

ПОТРОШАЧКИ ОМБУДСМАН

Искуства и ефекти рада институција омбудсманског типа које су основане и функционишу у Србији у протеклих петнаестак година, могу бити различито оцењивана, али им је заједнички именитељ афирмација заштите субјективних права грађана, подизање свести јавности о значају тих права у областима у којима институције делују, као и одређени ниво утицаја на друге државне органе и тела да прилагоде или исправе своје праксе у циљу унапређења

нивоа заштите тих права. Посебно је значајан углед који су те институције стекле у јавности и спремност грађана да им се обраћају са својим пријавама, захтевима и притужбама. Несумњиво, у материји заштите потрошача, јавља се потреба за механизмом који управо има наведене кључне одлике, ефикасности, неформалности и могућности суочавања са бројним случајевима повреда појединачних права потрошача, али и уочавања матрица масовних и уобичајених повреда (заштита колективних интереса потрошача) и предузимања ефективних мера.

Заштитник потрошача је модел потрошачког омбудсмана који би обезбедио поступак заштите права, по притужби грађана или по сопственој иницијативи, а који се окончава препоруком која је усмерена на отклањање утврђеног недостатка, пружа модел поступка и садржине мера које би биле у надлежности Заштитника потрошача. Поступак би се иницирао потрошачком притужбом, која би се подносила у случају пријема одбијенице након подношења рекламације, односно у другим ситуацијама када се јавља повреда права потрошача, а трговац одбије да уважи захтев за отклањање неправилности или да испуни своју законску обавезу. Ако се утврди да је захтев потрошача основан, Заштитник потрошача би препоруком тражио од трговца испуњавање тог захтева. На првом месту, јавља се могућност прописивања прекршајне казне за непоштовање препоруке, али поред тога, постоји и могућност јавног објављивања листе трговаца који не поштују те препоруке („Стуб срама“, „наме анд шаме“ систем). Репутациона штета често представља већу претњу за трговца од прекршајних или других санкција, а дејство објављивања случајева повреда права потрошача иза којег стане независна, стручна јавна институција као што би био Заштитник потрошача, има свакако већи значај него кад то чине појединачне потрошачке организације или појединци.

ЈАЧАЊЕ ПРАВНЕ ПОДРШКЕ КОЈУ ПРУЖАЈУ ПОТРОШАЧКЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ

Имајући у виду релативно малу вредност потрошачких спорова, у односу на потенцијалне трошкове адвоката, што чини често нерационалним ангажовање адвоката ради пружања правне помоћи у овим случајевима, пресудан значај у пракси пружања правне помоћи и подршке имају потрошачке организације. Основни предуслов за одржив систем потрошачких саветовалишта преко мреже потрошачких организација, јесте адекватно и континуирано финансирање њиховог

рада. У пракси већ низ година функциониште програм Министарства трговине, туризма и телекомуникација којим се финансира рад регионалних потрошачких саветовалишта, али је реч о релативно малим средствима, једногодишњем циклусу и малом броју потрошачких организација које добијају средства, што све ствара проблем за континуитет и одрживи развој. Као један од потенцијалних извора средстава за рад потрошачких организација, јесте буџет јединица локалне самоуправе. За локалне самоуправе постоји несумњиво јавни интерес за подршку заштити потрошача нарочито у вези са пружањем комуналних услуга, које представљају услуге од општег економског интереса из угла потрошачког права, а у непосредној су надлежности општина и градова. Јединице локалне самоуправе прописују и услове пружања тих услуга, и оснивачи су и врше надзор над радом јавних комуналних предузећа, а управо се у тој области јавља велики број потрошачких приговора, као и поступака принудне наплате у комуналних предметима, што све ствара потребу за адекватном правном помоћи из угла права потрошача.

Поред програма подршке на локалном нивоу, јавља се и могућност повећања средстава за подршку рада потрошачких организација на националном нивоу, ако се прихвати напред предложена измена управне мере заштите колективног интереса потрошача тако да она садржи обавезу плаћања новчаног износа до одређене висине укупног годишњег прихода трговца. Средства која би била обезбеђена на овај начин би могла бити, у целини или делимично, искоришћена за пуњење посебног буџетског фонда, за потребе финансирања рада потрошачких удружења.

”

Ако се утврди да је захтев потрошача основан, Заштитник потрошача би препоруком тражио од трговца испуњавање тог захтева.

“

Вансудско решавање потрошачких спорова се јавља као најпоузданији начин брзог и ефикасног решавања спора, на компетентан начин и са најмањим могућим трошковима. Потрошачки спорови, по правилу спадају у тзв. спорове мале вредности, па ипак, судски поступак који се примењује у потрошачким и споровима мале вредности, подразумева значајан утрошак времена и средстава, као и неизвесност у погледу правилне примене потрошачког права. Арбитража подразумева поступак у којем се изван суда решава спор, на основу претходног изричитог и формалног споразума странака о њеној надлежности (арбитражна клаузула), и од стране независних стручњака изабраних од самих странака са посебне листе (арбитри). Недостатак ефикасног модела вансудског решавања потрошачких спорова је, у највећој мери, везан за непостојање институционалног решење за арбитражу.

Стална потрошачка арбитража би могла да обезбеди платформу на којој би се градили стручни капацитети, пре свега арбитра, и организационе могућности за ефикасно и економично решавање потрошачких спорова. Једно од могућих решења јесте увођење потрошачке арбитраже у склопу постојеће унутрашње арбитраже Привредне коморе Србије (Стална арбитража), која би могла да пружи организационе и техничке услове, стручну подршку свог секретаријата, значајно процедурално искуство и поготово, учешће трговаца, који су великом већином чланови Коморе. Стална потрошачка арбитража би била самостална у раду и одлучавању, с тим што би подразумевала посебну листу арбитра. На листи арбитра Сталне потрошачке арбитраже би били стручњаци са релевантним искуством у области заштите потрошача, по могућству на предлог потрошачких организација, док би листу коначно утврђивало управљачко тело арбитраже. Трошкове рада Потрошачке арбитраже и ангажовања арбитра сносила би, према овом моделу, Привредна комора из сопствених средстава, а поступак и организациони детаљи би били детаљније уређени Правилником о Сталној арбитражи при Привредној комори Србије, који доноси њена скупштина. Афирмисање друштвено одговорног пословања и подизање нивоа усаглашености пословних пракси трговаца са захтевима потрошачког законодавства, несумњиво представља интерес трговаца, као чланова Привредне коморе Србије, а један могући правац ка том циљу јесте успостављање Сталне потрошачке арбитраже у ПКС.

Кључни проблеми заштите права потрошача у пракси нису нормативне природе, већ су првенствено везани за неуспех постојећих механизма примене прописаних правила у пракси. Како би се унапредило постојеће стање у погледу примене права потрошача, на основу досадашњих искустава у раду потрошачких организација, као и упоредноправних модела и досадашње праксе сродних домаћих институција, дефинисане су могуће опције унапређења институционалног, процесног и организационог оквира. Сврха наведених предлога јесте да у предстојећем циклусу дискусије о опцијама јавне политике у области заштите потрошача, укључујући очекиване предстојеће измене Закона о заштити потрошача, понуди конкретне опције, као и да подстакне кључне актере у овом процесу да посебну пажњу обрате на институционалне и организационе механизме који у пракси обезбеђују спровођење прокламованих права потрошача.



Овај пројекат финансира
Европска унија



#EУ
ЗА ТЕБЕ

Ова публикација објављена је уз финансијску помоћ Европске уније. За садржину ове публикације искључиво су одговорни Центар за европске политике - ЦЕП, Национална алијанса за локални економски развој (НАЛЕД) и Центар савремене политике (ЦСП) кроз портал European Western Balkans (EWB) и њена садржина нипошто не изражава званичне ставове Европске уније.

Публикација је објављена је у оквиру пројекта „Припреми се за учешће“, који заједнички спроводе ЦЕП, НАЛЕД и ЦСП/EWB.

