CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE

Овај пројекат финансира Европска унија

#ЕУ ЗА ТЕБЕ

Душан Протић

ЗАШТИТА ПОТРОШАЧА У СРБИЈИ

који су могући правци напретка?

дискусиони документ јавне политике са опцијама могућих решења

NALED

CENTAR SAVREMENE POLITIKE
EU-RS THINK TANK

European Western Balkans

Душан Протић

ЗАШТИТА ПОТРОШАЧА У СРБИЈИ

који су могући правци напретка?

дискусиони документ јавне политике са опцијама могућих решења

Овај пројекат финансира
Европска унија

#ЕУ ЗА ТЕБЕ

Назив публикације:

Заштита потрошача у Србији: који су могући правци напретка?

Аутор:

Душан Протић

Издавач:

Центар за европске политике

Тираж:

150

Место и година издања:

Београд, 2020

ISBN 978-86-89217-19-3

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 *Europen Western Balkans (EWB)* и та 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.

САДРЖАЈ

I. УВОД 4

II. ОЦЕНА ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА У ПРИМЕНИ ПРАВИЛА ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА 7

II.1. Структура потрошачких приговора 8

II.2. Правци остваривања заштите права потрошача 10

II.3. Кључни проблеми у остваривању права потрошача 11

III. КРИТИЧКИ ОСВРТ НА ПРЕДЛОЖЕНЕ ИЗМЕНЕ ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПОТРОШАЧА 19

IV. ПРЕДЛОЗИ МОГУЋИХ РЕШЕЊА ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ НИВОА ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА У ПРАКСИ 26

IV.1. Опције унапређења управноправних облика заштите: 26

IV.2. Опција унапређења правне помоћи и подршке: 35

IV.3. Вансудско решавање спорова 38

V. ЗАКЉУЧАК 42

I. УВОД

Заштита потрошача у Србији је јавна политика која је настала и правно се уобличила под окриљем процеса европских интеграција. Закон о заштити потрошача из 2010. године[1] први пут у наше законодавство уводи правила заштите потрошача по угледу на европско право, у склопу процеса правне хармонизације са *acquis communautaire*, али и обавезама које су претходно преузете на основу Споразума о стабилизацији и придруживању[2]. Политика заштите потрошача у Србији је, према томе, пресудно условљена рецепцијом стандарда европске политике заштите потрошача и правила европског законодавства. Имајући у виду ове условљености и разлоге законске иницијативе, није изненађење да је Закон из 2010. године био фокусиран на проблеме правне хармонизације: учињен је велики напор у покушају да се у правни поредак Србије једним законом имплементира готово целокупно тада релевантно потрошачко право Европске уније. Овај приступ је пресудно утицао на даљи ток развоја у погледу системског уређења правног оквира заштите потрошача у Србији, јер је тиме дефинисан и вероватно неповратно конституисан концепт *кодификације потрошачког права*, насупрот *секторском приступу*, односно могућностима да се секторским прописима преузимају релевантне норме потрошачког *acquis*-а.

Правила потрошачког законодавства су предвидела сложен комплекс нових правних института као што су одредбе о непоштеној пословној пракси или о неправичним уговорним одредбама, саобразности и пратећим гаранцијама, и читав низ других новина у односу на претходни домаћи правни поредак, као и услове њихове примене, што је изазвало низ питања у погледу разумевања и тумачења норми у контексту како самог прописа, тако и правног система у целини. Друга група проблема се односи на примену прописа од стране надлежних органа, односно на примену у датом институционалном контексту. Управо на плану институционалног капацитета и процесних механизама примене тек преузетих правних института заштите потрошача, показале су се слабости новог правног режима заштите потрошача. Један од кључних

[1] Закон о заштити потрошача („Сл. гласник РС“ бр. 73/2010)

[2] Чл. 78. Споразума о стабилизацији и придруживању (у даљем тексту: ССП) предвиђа сарадњу уговорних страна на усаглашавању стандарда заштите потрошача у Србији са онима у Заједници, а ову обавезу ставља у контекст успешног функционисања тржишне економије и административних капацитета за обезбеђивање надзора над тржиштем и спровођењем закона у овој области, Поред тога, истом одредбом је експлицирана обавеза усклађивања законодавства о заштити потрошача у Србији са правом ЕУ, и посебно остваривање делотворне правне заштите.

разлога је то што је закон тежиште правне помоћи и подршке ставио на нејака леђа потрошачких организација, а правне заштите потрошача у контекст грађанскоправне заштите, односно на њено остваривање путем тужбе у парничном поступку (*цивилистички приступ*).

Полазећи од наведених недостатака, као и због потребе за усклађивањем са новим потрошачким директивама и даљим унапређењем система заштите потрошача, укључујући стварање услова за даљи развој потрошачких организација, донет је нови Закон о заштити потрошача из 2014. године, који је са извесним накнадним изменама и данас на снази.[3] Иако донет као нов закон, на садржинском плану реч је о делимичној новели претходног. Нови закон задржава материјална правила заштите потрошача, као деривате европског законодавства, уз покушај унапређења механизама примене тих правила, нарочито у делу заштите колективних интереса потрошача, као и аналитичких капацитета за праћење стања у овој области, путем увођења *Националног регистра потрошачких приговора*. Поступак утврђивања повреда колективних интереса потрошача, који се одвија у управно-процесном правном режиму пред ресорним министарством[4], најзначајнија је новина која је показала известан успех у пракси. Међутим, кључни недостаци институционалног механизма који се огледају у немогућности да благовремено, делотворно и успешно обезбеди заштиту прокламованих права потрошача у појединачним ситуацијама, и нарочито у случају спора са трговцем поводом питања остваривања тих права, наставили су да се очевидно исказују у пракси, до данас.

Недостаци на плану „оживотворења“ потрошачког права су уочени и у преговарачком процесу: *скрининг* извештај за преговарачко поглавље 28 – Заштита потрошача и заштита здравља, констатује да општи правни оквир постоји, али да је неопходно унапређење извршења права потрошача и примене потрошачких политика.[5] Такође, у годишњим извештајима Европске комисије о напретку се у континуитету јављају оцене о недостацима на плану адиминистративних капацитета надлежних за заштиту потрошача и тржишни надзор.[6] С тим у вези, потребно је уочити да су императивни захтеви из ССП усмерени не само на правну хармонизацију, већ и на обезбеђивање делотворности прописаних права и механизама заштите, што имплицитно подразумева и адекватан институционални механизам, као и одговарајућу праксу

[3] Закон о заштити потрошача („Сл. гласник РС“ бр. 62/2014, 6/2016 - др. закон и 44/2018 - др. закон); у даљем тексту: Закон и ЗЗП.
[4] Министарство трговине, туризма и телекомуникација (у даљем тексту: Министарство)
[5] Извештај о *скринингу* за преговарачко поглавље 28 Заштита потрошача и здравља, 15.06.2016.
[6] Извештај ЕК за Србију 2019.

надлежних органа, која би могла бити предмет оцене са аспекта одговарајућих стандарда који се постављају као мерило успеха[7].

[7] Чл. 78. ССП

II. ОЦЕНА ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА У ПРИМЕНИ ПРАВИЛА ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА

Идентификација наведених кључних проблемских питања која се јављају у примени правила заштите потрошача заснована је првенствено на искуствима и коментарима представника потрошачких организација, изложених на састанцима, тематским расправама и интервјуима са члановима радне групе Националног конвента о Европској унији (НКЕУ) за преговарачко поглавље 28 (која окупља представнике већине активних евидентираних потрошачких организација), на расположивим извештајима о структури и садржини потрошачких приговора, као и налазима студија и истраживања о стању заштите и приступа правди у области права потрошача.[8] Посебна пажња је посвећена постојећим институционалним, процесним и организационим решењима, као и пракси надлежних ималаца јавних овлашћења у решавању захтева за заштиту права потрошача.

Питање примене права потрошача је потребно посматрати у ширем контексту функционисања јавне управе у делу управног и инспекцијског надзора, поступака колективне заштите и унапређења политике заштите потрошача, а нарочито приступа правди и правосуђа. Повреде закона које су предмет инспекцијског надзора, управног поступка заштите колективног интереса потрошача и прекршајног поступка, који се исцрпљују управном мером или евентуалном санкцијом на терет трговца, по природи ствари не могу да обезбеде остваривање заштите појединачног права и интереса потрошача, већ утичу на понашање трговца[9]. На тај начин се може утицати на то да привредни субјекти престану, привремено или трајно, да спроводе одређене пословне праксе којима се нарушавају прописана права потрошача, а у мањој мери и на превенцију таквог понашања, у зависности од висине запрећене казне, и поготову извесности кажњавања. С друге стране,

[8] „Проблеми и препреке за приступ правди у извршном поступку из перспективе заштите потрошача", Душан Протић, ЦЕП, 2019; „Анализа судске праксе - Поступање судова по предлогу за ослобађање од плаћања судских трошкова у парничној материји", Јуком, 2018; „Анализа спорова мале вредности", Ана Лучић Видојковић и др., Форум судија Србије, 2019.

[9] Управне мере предвиђене Законом су мера привремене забране промета робе или вршења услуге, коју одређује тржишни инспектор у случају повреде налога за отклањање уочене неправилности која је предмет инспекцијског надзора (чл. 157. ЗЗП), као и мера заштите колективног интереса потрошача, коју одређује Министарство, након спроведеног поступка (чл. 150. ЗЗП).

постојећи цивилистички приступ заштити субјективних права потрошача, у којем је тужба у потрошачком спору основно и заправо једино правно средство које потрошач има на располагању ради заштите права потрошача у неком поступку пред државним органом, условљен је општим условима приступа правди у грађанској материји, питањима ефикасности судског поступка, висине могућих трошкова, правне предвидљивости судске праксе и других питања везаних за функционисање правосуђа у целини.

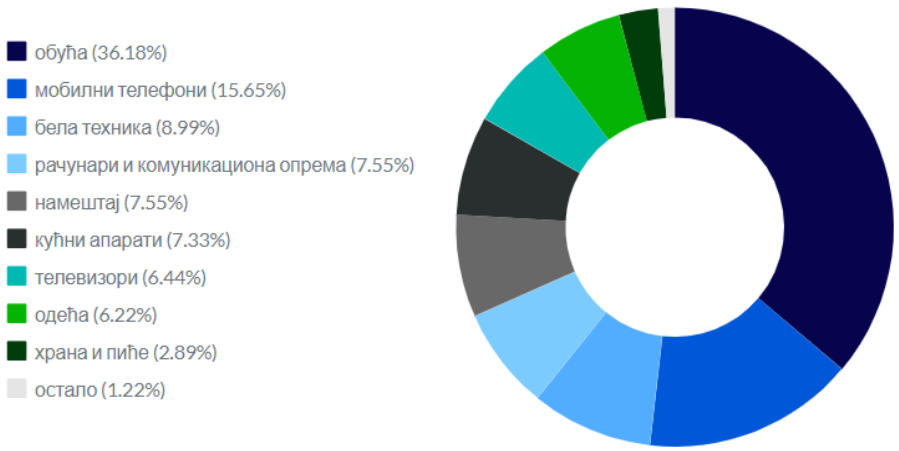
Други аспект условљавања успешне примене правила потрошачког законодавства је стање на тржишту, деловање тржишних механизама и уопште, пословни и економски амбијент. Конкурентски притисак који трпе пословни субјекти, као учесници на тржишту на којем је висок степен конкуренције, представља несумњиво успешнији механизам утицаја на исправљање неправилности у пословној пракси и остваривање интереса потрошача, него интервенција државних органа путем правних санкција. Потрошач који је у могућности да супституише робу или услугу, за другу коју сматра сличном по својству, намени и цени, то може да учини и у случају незадовољства реакцијом трговца на захтев за остваривањем потрошачког права. Актери на таквом тржишту имају пословне праксе које подразумевају висок степен заштите потрошача, воде рачуна о корисничком искуству и њиховом задовољству и излазе у сусрет захтевима потрошача и изнад законом прописаног минимума (нпр. праксе гаранције „без постављања питања", повраћаја новца у случају незадовољства робом и сл.).

Унутрашње тржиште Србије, у већини секторских области, не карактерише висок степен конкуренције, док се истовремено јављају значајне резерве на плану владавине права и функционисања правосуђа, што не утиче повољно на институционални амбијент у којем се судским путем остварује заштита права потрошача. Имајући то у виду, даљи развој управне праксе надлежних органа, проширивање њихових надлежности у правцу остваривања појединачних потрошачких захтева или други видови реструктуирања институционалне поставке заштите права потрошача у домену јавне управе, делују као неопходност у циљу већег степена остваривања ових права у пракси.

II.1. Структура потрошачких приговора

У пракси потрошачких организација, у погледу садржине проблема са којима се сусрећу потрошачи, структура потрошачких приговора указује на то да се они најчешће односе на несаобразност, односно на

рекламацију одбијену од стране трговца поводом захтева за саобразност производа или услуге (33,8%), а потом на квалитет производа или пружене услуге (26,6%).[10] Саветовање и правна подршка које потрошачке организације пружају потрошачима се најчешће јављају у случајевима приговора на услуге од општег економског интереса (35,9%). Посредовање код трговца ради решавања појединачног потрошачког проблема се у пракси најчешће јавља код пружања електронских комуникационих услуга (27,1%) и код куповине обуће (16,1%).[11] Према подацима Националног регистра потрошачких приговора (НРПП) према врсти робе далеко је највише приговора на обућу (32,6%), мобилне телефоне (14,1%), белу технику (8,1%), рачунаре и комуникациону опрему (6,8%), намештај (6,8%), кућне апарате (6,6%), телевизоре (5,8%) и др.[12]



Структура потрошачких приговора према врсти робе у 2018. (НРПП)

У овом моменту НРПП има претежно аналитичку вредност јер пружа податке о структури потрошачких приговора систематизованих према материји, производима и услугама, трговцима на чије се пословање односи и начину куповине. Подаци који се односе на садржину приговора, тј. на саму повреду и информацију на које потрошачко право се односе, уносе се наративно и нису подобни за аналитичку обраду, па зато у том погледу не постоји поуздана слика стања. Поред тога, број

[10] Годишњи извештај о раду потрошачког саветовалишта НОПС, 2018. година
[11] Стратегија заштите потрошача за период 2019-2024. године („Сл. гласник РС“, бр. 93/2019)
[12] Извештај о раду Националног регистра потрошачких приговора за 2018. годину, Министарство трговине, туризма и телекомуникација

примљених потрошачких приговора који су регистровани кроз систем НРПП пружа одређену индикацију о обиму, а још више о тренду броја нерешених потрошачких захтева и ситуација из којих се јављају потрошачки спорови.

Потрошачки приговор је, тренутно, најпоузданији индикатор постојања потрошачких проблема. Он указује на њихову садржину и структуру систематизовану према врсти робе и услуге, али се не може квалификовати као инструмент заштите, јер не покреће ниједан поступак, не подразумева санкционисање непоступања по захтеву који је садржан у њему, већ представља *молбу за помоћ* која се посредно (преко сајта Министарства или тржишне инспекције) или непосредно упућује потрошачким организацијама, а на њима је да са веома лимитираним ресурсима и без ефективних инструмената правне заштите, дају савет, правну подршку или да покушају да реше проблем путем неформалног посредовања код трговца. Поред тога, треба имати у виду да ни подаци о исходима решавања потрошачких приговора нису поуздани јер не пружају праву слику о стварном исходу, односно не показују да ли је захтев потрошача остварен, потпуно или делимично, или уопште није остварен.

II.2. Правци остваривања заштите права потрошача

Према постојећем правном и институционалном оквиру, правци остваривања заштите права потрошача су следећи:

- *непосредно обраћање трговцу*: основни и примарни инструмент заштите потрошача је рекламација, којом се од трговца захтева испуњавање саобразности робе или услуге, односно остваривања законом гарантованог права;
- *потрошачки приговор*: представка или притужба којом се пријављује повреда права потрошача, упућена потрошачким организацијама, ради саветовања или правне подршке у остваривању захтева;
- *вансудско решавање спора*: обраћање телима за вансудско решавање потрошачких спорова, ради посредовања (медијације) у решавању спора;
- *судска заштита*: подношење тужбе у потрошачком спору пред надлежним судом или други вид судске заштите који има елементе потрошачког спора.

У претходној глави овог документа је дат кратак осврт на структуру и оцену поступања по евидентираним потрошачким приговорима. Треба истовремено имати у виду да се одређени број приговора не евидентира јер је таква обавеза на страни само оних потрошачких организација које учествују у текућем годишњем програму потрошачких саветовалишта.[13]

Вансудска заштита је неразвијена и одвија се тек спорадично.[14] Не постоји званична судска статистика о потрошачким споровима пред судовима, али се на основу искустава потрошачких организација може констатовати да се ретко јавља у пракси. Поступци у којима је потрошач у улози туженог, а који се воде у парници након приговора поднетог на решење о извршењу на основу веродостојне исправе у комуналним и сродним предметима, много су учесталији, али се у судској пракси не сматрају потрошачким споровима.

Инспекцијским надзором, који спроводе тржишна и туристичка инспекција, испитује се спровођење прописаних правила заштите потрошача и одређују мере у циљу отклањања уочених неправилности и покретања поступака санкционисања утврђених повреда. Инспекција, међутим, *не пружа непосредну помоћ потрошачима* нити је то њена улога, па се не може сврстати у кључне правце заштите потрошача. Слична је улога и поступка заштите колективног интереса потрошача, који представља специфичан управни надзор који врши надлежно министарство у управном поступку, али такође не представља облик непосредне помоћи потрошачима у остваривању њихових права и интереса.

II.3. Кључни проблеми у остваривању права потрошача

Главни проблем заштите потрошача није нормативне природе, барем не у смислу прописивања материјалних правила, која су у значајној мери преузета и усклађена из релевантног извора европског законодавства, већ *остваривање тих правила*. Поред општих проблема везаних за системске и институционалне недостатке на плану владавине праве, потребно је осветлити и секторски специфична питања, која условљавају или представљају препреку успешном и ефикасном остваривању права потрошача. У наставку су наведени кључни проблеми заштите потрошача, сумирани превасходно на основу

[13] Програм регионалних потрошачких саветовалишта Министарства трговине, туризма и телекомуникација, на основу којег је у 2019. години подржано 7 потрошачких организација

[14] Последњи расположиви званични подаци су за 2016. и 2017. годину, када је примљено укупно 11 захтева за покретање вансудског решавања потрошачког спора (Стратегија)

искустава потрошачких организација у пракси пружања подршке потрошачима.

1) Уобичајена пракса трговаца да дају негативни одговор на рекламацију потрошача

Трговци по правилу одбијају захтев за отклањање недостатка саобразности робе или услуге, тако што се задржавају на формалном испуњавању императивне законске обавезе да приме рекламацију и 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 навода разлога који се непосредно односе на приговор или захтев из рекламације, а уобичајено је да се образложење за одбијање рекламације своди на тврдњу о неправилној употреби или употреби супротној декларисаној намени робе. Такви одговори упућују на закључак да рекламација није суштински ни разматрана, већ да је *одбијање рекламација заправо пословна политика трговца* усмерена на избегавање својих даљих обавеза и трошкова везаних за отклањање уочених недостатака на роби или пруженој услузи.
Основни узрок ове појаве јесте изостанак ефективног механизма заштите потрошача у појединачним ситуацијама. Упозорење потрошача „видимо се на суду“ за трговца нема никакво дејство, јер су трговци свесни тешкоћа које потрошачи имају у процесу приступу правди у оваквимситуацијама, а то су релативно велики потенцијални трошкови поступка за потрошача као тужиоца, тешкоће у доказном поступку са којима се суочава потрошач, и опште прилике правне непредвидљивости и дуготрајности судског поступка.

Поред недостатка ефикасног правно-институционалног механизма, треба имати у виду и економске чиниоце који утичу на појаву ове негативне пословне праксе. У условима високог степена конкуренције на одређеном тржишту, његови актери самостално и без интервенције државних органа коригују своја понашања, тако што воде пословну политику изласка у сусрет захтевима потрошача. Они развијају своје корисничке сервисе имајући у виду да је однос према потрошачу битан фактор код доношења одлуке о куповини робе или услуге, а тиме и одлуке о супституисању производа једног трговца за производ другог, као последицу неповољног односа или (не)реаговања на рекламације. Недостатак конкурентског притиска на унутрашњем тржишту је несумњиво пресудни економски фактор за појаву негативне пословне праксе систематског одбијања рекламација.

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 у великој већини трансакција једног трговца према потрошачима. Применом законом прописаног поступка заштите колективног интереса потрошача и мера које су његов резултат, обезбеђен је виши степен свести, како трговаца, тако и потрошачких организација, о карактеристичним повредама које спадају у ове категорије, као и могућностима њиховог отклањања. Управна пракса у поступцима колективне заштите указује на то да су најчешћи починиоци ових повреда из категорије пружалаца услуга од општег економског интереса, и то комунална јавна предузећа и телекомуникационе компаније, штододатно повећава тежину ових повреда. Може се основано очекивати да су ове повреде знатно учесталије од спроведених поступака (укупно 16 случајева за протеклих пет година), нарочито у областима у којима пружаоци услуга имају монополски положај на тржишту, као што су комуналне услуге.

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) Недовољна помоћ коју пружају потрошачке организације

Проблем приступа адекватној правној помоћи у потрошачким стварима је један од кључних проблема у овој области. Потрошачке организације су најзначајнији пружаоци правне помоћи потрошачима, а то својство остварују путем информисања о њиховим правима, пружања правних савета, посредовања у решавању потрошачких приговора и других облика подршке. Међутим, у овом моменту укупан број евидентираних потрошачких организација је свега 26, од којих је само половина редовно активна, а њихови материјални, технички и кадровски ресурси су врло ограничени. Програм регионалних саветовалишта који финансира Министарство трговине, туризма и телекомуникација сваке године, обезбеђује основна средства за њихово функционисање, с тим што је

ова активност организована само у неколико градова (у програму 2019-20, саветовалишта су организована у Београду, Новом Саду, Крагујевцу, Нишу и Кикинди). Поред тога, поједине невладине организације за правну помоћ такође обезбеђују помоћ, нарочито у потрошачким споровима и предметима извршења у комуналним стварима (Јуком).

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 унапред плаћају 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 успеха спора.

4) Недоступна и неадекватна судска заштита

Имајући у виду да је суд крајња инстанца заштите субјективног права и да истовремено он има последњу реч у вези са тим шта јесте, а шта није право потрошача у појединачним спорним ситуацијама, у процесу заштите потрошача ова његова улога је ипак врло скромна. Судска пракса у потрошачким споримa је недовољна, спорадична и не пружа уверавање о могућности и извесности заштите појединачних права и интереса. На првом месту, судским пословником поступак по тужби потрошача није посебно систематизован у уписнику, већ се води под општом „П“ ознаком, што онемогућава аналитичку обраду ових предмета у судској статистици, иако Закон о парничном поступку препознаје овај поступак као посебан и садржи одређена посебна процесна правила.[15] Ови предмети су у пракси најчешће резултат правне подршке потрошачких организација које обезбеђују правну помоћ, а понекад и одговарајуће заступање преко адвоката са којима сарађују, у предметима у којима потрошач подноси тужбу ради остваривања свог права или интереса.

С друге стране, у пракси је изузетно честа појава да се потрошач појави у улози туженог, нарочито у поступку који је против њега иницира решењем о извршењу на основу веродостојне исправе у комуналним предметима, а по приговору извршног дужника који га упућује на парницу. Ови предмети се у суду воде као поступци по платном налогу и не препознају се као потрошачки спорови, ни у процесном ни у материјално-правном смислу, иако је реч о правном односу у који

[15] Глава XXXV „Поступак у потрошачким споровима“, чл. 488. до 493. Закона о парничном поступку

свакако спада потрошачко право (када је корисник физичко лице, у категорији „становништво“ или „домаћинство“).

Најчешће примедбе које се чују од представника потрошачких организација који пружају правну подршку потрошачима у судским предметима јесу да суд ретко и невољно прихвата меродавност Закона о заштити потрошача, да нису ретке погрешне и неправилне примене његових правила, да се даје предност примени секторских прописа, чак и када нису законског ранга, а да често не постоји ни довољан ниво познавања потрошачког права. Поред тога, посебан проблем представљају правила о доказивању, у којима се често игнорише законски прописан терет доказивања који пада на трговца код испитивања саобразности робе или услуге, у законском року његове одговорности за несаобразност. Треба имати у виду да потрошачки предмети имају релативно мале вредности и да трошкови поступка могу да буду већи од вредности предмета спора, и то нарочито трошкови заступања и вештачења. У потрошачком спору требало би да тужилац буде ослобођен плаћања судске таксе, али у пракси се ни то правило не примењује консеквентно.

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 одвраћају потрошаче од покретања поступка судске заштите својих права. У условима када трговац одбије рекламацију и када не постоји вансудски механизам који на њега може да утиче да прихвати основани захтев потрошача, судски поступак остаје једини правно могућ, а суштински недоступан пут заштите права потрошача.

5) Недостатак ефективног модела вансудског решавања спорова

У пракси су изузетно ретки случајеви вансудског решавања потрошачких 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[16]. Међутим, до овог момента, релативно мали број посредника је уписан у листу тела за вансудско решавање потрошачких спорова (укупно 10 лица), а нису расположиви ни званични подаци о броју предмета који су решени на овај начин. Према ранијим проценама, на годишњем нивоу, реч је о свега неколико потрошачких спорова у

[16] Закон о посредовању у решавању спорова („Сл. гласник РС“, бр. 55/2014)

поступку пред телом за вансудско решавање ових спорова. Поред тога, треба констатовати и да до овог момента није успостављена функционална потрошачка арбитража.

Представници потрошачких организација истичу да је основни узрок ове појаве непостојање мотивације трговаца да учествују у медијацији или било ком другом облику вансудског решавања спорова. Трговци су свесни да је приступ правди у потрошачким стварима отежан и неизвестан, да осим инспекцијског надзора и прекршајних казни, нема ефикасног механизма који би обезбедио поштовање прописаних правила, да често нема снажног конкурентског притиска и да су потрошачи препуштени доброј вољи трговца да ли ће прихватити захтеве за заштиту права. Истовремено, не постоји довољно снажан притисак евентуалне репутационе штете за трговце, који би се јавио као последица њиховог непоступања по оправданим захтевима потрошача, што их све наводи на уверење да нема потребе да се упуштају у суштинско испитивање захтева потрошача и решавање њихових проблема.

Према наведеном, два су основна аспекта ове појаве: непостојање успешног и ефикасног модела и недостатак подстицаја за трговце да учествују у вансудском решавању спорова.

6) Недовољна видљивост носилаца политике заштите потрошача

Након првог периода ентузијазма, у време правне хармонизације и увођења европског правног режима заштите потрошача, тј. у време доношења првог Закона заснованог на правној рецепцији европског потрошачког права из 2010. године, новелираног Закона донетог на истим темељима из 2014. године, затим експанзије потрошачких организација (24 од 26 је уписано у периоду 2011. до 2015. године), увођења и спровођења поступака заштите колективних интереса потрошача, као и активности везаних за *скрининг* преговарачког поглавља 28 (2014/15. година), уследио је период у којем је тема заштите потрошача у великој мери нестала из јавног домена. Најзначајнији догађај за политику заштите потрошача је недавно доношење *Стратегије заштите потрошача* за период 2019-2024, у децембру 2019. године, који није наишао на одјек у јавности.

Истовремено треба констатовати да политика заштите потрошача није у фокусу Владе у дужем периоду. Након доношења закона из 2010. године и успостављања система по угледу на европске стандарде, у свим

наредним експозеима мандатара, који представља основни политички програм Владе која треба да буде изабрана, заштита потрошача није ниједном поменута[17]. Према постојећој расподели надлежности, Министарство трговине, туризма и телекомуникација је кључни и одговорни орган у овој области. С друге стране, исто министарство је надлежно и за друге послове у области уређења тржишта у целини, и не може увек бити прави заговорник заштите потрошача, јер би тиме нарушило пожељно уравнотежени положај у односу на друге актере, пре свега у односу на трговце, односно пословни сектор у целини. Потрошачке организације нису довољно снажне нити утицајне у јавности, тренутно не постоји њихова асоцијација или мрежа на националном нивоу која би окупљала све или већину релевантних организација, па се међу заинтересованим странама стиче утисак да је заштита потрошача изван фокуса јавних политика и да није довољно присутна у јавности. Питање које се поставља у том контексту јесте ко је „шампион“ заштите потрошача, ко треба да буде главни заговорник ове јавне политике у јавности и носилац кључних предлога и мера, а то питање је тренутно без адекватног одговора.

Како је ова област тесно повезана са процесом преговора о приступању ЕУ, очекивања су да ће најављено отварање преговарачког поглавља 28 обезбедити нови моментум у развоју заштите потрошача, веће интересовање јавности и нарочито напредак у реновирању институционалног поретка који обезбеђује спровођење правила заштите потрошача.[18]

7) Недовољно развијена теорија потрошачког права

Потрошачко право није адекватно представљено у домаћим академским установама, не изучава се као посебна правна област, иако јесте предмет изучавања у склопу грађанске или правно-економске материје. Домаћа правна литература из ове области се састоји претежно од стручних и научних чланака, коментара прописа и академских мастер радова. У овом моменту, нема тематског уџбеника на тему потрошачког права, а ретко се објављују научне и стручне монографије из ове области.[19] Такво стање теорије потрошачког права има посредне

[17] Експозеи мандатара из 2012, 2014, 2016. и 2017. године

[18] У време израде овог документа, преговарачка позиција за поглавље 28 је припремљена, али још увек није усвојена; у овом поглављу није садржано мерило за отварање преговора.

[19] Од стручних монографија, у новије време се може издвојити: Денис Перинчић, „Провизоријум правне заштите потрошача“, Задужбина Андрејевић, 2019.

последице, како на квалитет прописа из ове области, тако и на остваривање права потрошача у пракси надлежних државних органа и привредних субјеката који се јављају у улози трговца. Недостаје систематизовано стручно знање о потрошачком праву, које би било на располагању правним практичарима који нису професионално везани за послове пружања правне помоћи у потрошачким стварима или примене потрошачког права на свакодневном нивоу, као што су судије, адвокати, правници који обављају сродне послове код привредних субјеката, односно друга лица која имају интересовања или потребе за унапређењем знања из ове области. Последица таквог стања је неуједначена пракса, невољне грешке у примени материјалног права, па чак и непознавање меродавног потрошачког права у појединим ситуацијама. Недостатак „еманципације“ потрошачког права ствара утисак другоразредног значаја ове правне области, која је често у сенци облигационог права или секторског законодавства, а тиме и неповољан субјективни однос носилаца одлучивања о правима потрошача у појединачним стварима, што може да има пресудан значај за остваривање субјективног права у крајњем исходу.

III. КРИТИЧКИ ОСВРТ НА ПРЕДЛОЖЕНЕ ИЗМЕНЕ ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПОТРОШАЧА

Нацрт Закона о заштити потрошача (у даљем тексту: Нацрт закона), који је припремљен и представљен јавности ради јавне расправе у новембру 2019. године, као текст новог закона, који у целини дерогира важећи[20], садржински ипак представља само модификацију постојећих законских решења и не предвиђа битну промену система, концепта и правног режима заштите потрошача. На тај начин се наставља тренд постепеног развоја потрошачког права, након доношења првог Закона о заштити потрошача заснованог на рецепцији европског потрошачког права из 2010. године, који је у највећој мери преузео материјално право из тада релевантних директива Европске уније, поставио темеље постојећег система и институционалног окружења његове примене на истим основама, а Закон из 2014. године је спровео одређена мања унапређења[21].

Новине које предвиђа Нацрт закона у односу на важећи Закон, садржане су у следећим сегментима:

- доносе се значајне измене и допуне у делу Закона који уређује заштиту потрошача у туристичким услугама, као и одговарајуће измене у појмовнику у вези са предложеним новим законским решењима;
- уводи се Регистар потрошача који не желе примати позиве и/или поруке код директног оглашавања;
- модификују се детаљи у процедури по рекламацији;
- дефинише се обавеза издавања прорачуна код услуга вредности преко 5.000 динара;
- уводе се допуне у погледу обавезе формирања комисија за решавање рекламација код пружалаца услуга од општег економског интереса;

[20] Закон о заштити потрошача („Сл. гласник РС“ бр. 62/2014, 6/2016 - др. закон и 44/2018 - др. закон)

[21] Важећи ЗЗП имплементира у целини или у битним одредбама највећи део европског потрошачког законодавства: Директива 2011/83/ЕУ о правима потрошача, Директива 2005/29/ЕЗ о непоштеној пословној пракси, Директива 85/374/ЕЕЗ о одговорности за штету од производа са недостатком (са изменама и допунама из 99/34/ЕЦ), Директива 93/13/ЕЕЗ о неправичним уговорним условима у потрошачким уговорима, Директива 99/44/ЕЗ о продаји потрошачке робе и пратећим гаранцијама, Директива 90/314/ЕЕЗ о путним аранжманима, Директива 2008/122/ЕЗ о временски подељеном коришћењу непокретности (*timesharing*), Директива 2009/22/ЕЗ о мерама забране за заштиту интереса потрошача, Директива 2002/65/ЕЗ о маркетингу финансијских услуга на даљину, Директива 2002/22/ЕЗ о универзалним услугама, Директива 2009/72/ЕЗ о електричној енергији, Директива 2009/73/ЕЗ о природном гасу и Директива 2013/11/ЕУ о алтернативном решавању потрошачких спорова.

- доноси се нова санкција брисања удружења из Евиденције удружења за заштиту потрошача, у вези са одређивањем и објављивањем чланства у комисијама пружалаца услуга од општег економског интереса;
- дефинишу се значајне измене и допуне у делу потрошачког спора и вансудског решавања спорова;
- додаје се измена одреднице обмањујуће пословне праксе, изоставља се непоштена пословнеа пракса из предмета колективне заштите, као и поједине процесне измене у поступку колективне заштите;
- уносе се измене у поступку и овлашћењима у инспекцијском надзору.

У наставку следи коментар неколико наведених измена које су најзначајније са аспекта општег правног режима заштите потрошача и институционалних механизама остваривања те заштите, и то конкретно на предложене модификације у погледу непоштене пословне праксе и колективне заштите, као и предложене измене судске заштите и модела вансудског решавања потрошачких спорова.

Поводом прописане заштите од непоштене пословне праксе, треба констатовати да Нацрт закона садржи измену одреднице *обмањујуће пословне праксе*, тако што предвиђа да се она односи само на пословну праксу која садржи лажне информације. На тај начин се сужава значење овог појма, али се свакако постиже прецизнија формулација у односу на преузету дефиницију из релевантне директиве.[22] Међутим, с друге стране, кад је реч о инструментима заштите од непоштене пословне праксе, ситуација се може одредити као проблематична, када се има у виду да је предложено потпуно изузимање овог облика повреде права потрошача из предмета заштите колективног интереса потрошача.[23] Колективна заштита, у облику у којем је прописана важећим Законом, представља рецепцију механизма предвиђеног *Директивом 2009/22/ЕЗ о судским и административним мерама за заштиту интереса потрошача*, којом је остављена могућност да земље чланице уреде поступак заштите колективног интереса у судском или у управном поступку. Како је Уставни суд донео одлуку о неуставности и стављању ван снаге одредаба Закона о парничном поступку које уређују поступак заштите колективних права и интереса грађана, на којем се заснива спровођење судске заштите колективних интереса потрошача[24], преостала је једино могућност да се у управном поступку пропише

[22] Члан 16. Нацрта закона и Директива 2005/29/ЕЗ о непоштеном пословној пракси, члан 6.
[23] Члан 170. Нацрта закона
[24] Одлука Уставног суда РС ИУз-51/2012 од 23. маја 2012 („Службени гласник РС“, бр. 49/13)

заштита, што је и учињено важећим законом. Штавише, пракса примене овог механизма је показала да је у питању један од најефективнијих инструмената заштите потрошача, са 16 решења донетих у поступку заштите колективног интереса потрошача који спроводи Министарство трговине, од почетка његове примене 2015. године.[25]

Међутим, Нацрт закона предвиђа изузимање непоштене пословне праксе из обухвата заштите колективних интереса, чиме би се учинио корак уназад у односу на постигнути ниво правне заштите и управне праксе у овој материји. Непоштена пословна пракса је категорија типичних повреда колективног интереса потрошача, односно повреда права потрошача које превазилазе појединачне ситуације, па и збир појединачних интереса без обзира на њихов број. То су праксе које задиру у интересе одређене групе потрошача или свих потрошача, и у том смислу представљају карактеристичан предмет колективне заштите према цитираној Директиви 2009/22/ЕЗ.[26] Поред тога, одредба важећег закона, која није промењена ни у тексту Нацрта закона, посебно забрањује пословну праксу која прети да битно наруши економско понашање јасно одређене групе потрошача, који су због одређених личних својстава нарочито осетљиви на ту врсту пословне праксе или на конкретни производ, чиме се истиче колективни карактер овог облика заштите потрошача[27]. На описани начин непоштена пословна пракса, у делу управног надзора, остаје предмет само инспекцијског надзора који спроводи тржишна инспекција, у поступку који је условљен специфичностима везаним за предмет и начин спровођења инспекцијског надзора. Такво решење није целисходно с обзиром на сврху и природу инспекцијског надзора, који подразумева испитивање спровођења закона и других прописа непосредним увидом путем контроле пословања надзираног субјекта, односно специфичности инспекцијског поступка који је прилагођен потребама теренских контрола, спровођења планског надзора у складу са анализама ризика у конкретној управној области која је предмет контроле, као и превентивног деловања[28]. Посебно негативан аспект предложеног

[25] http://mtt.gov.rs/informacije/zastita-potrosaca/resenje-o-povredi-kolektivnog-interesa-potrosaca/

[26] Директива 2009/22/ЕЗ о судским и административним мерама за заштиту интереса потрошача, тачка (3) преамбуле: „Постојећи механизми за осигуравање усклађености с тим директивама, како на националном нивоу, тако и на нивоу Заједнице, нису у могућности да на време зауставе повреде колективних интереса потрошача. Колективни интереси су интереси који не представљају збир интереса појединаца оштећених повредом. Ово не доводи у питање појединачне поступке појединаца оштећених повредом."

[27] Чл. 18. ст. 4 Закона о заштити потрошача

[28] Предмет и поступак инспекцијског надзора су уређени Законом о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС" бр. 36/2015, 44/2018 - др. закон и 95/2018) и одредбама о

законског решења јесте изузимање потрошачких организација из поступка поводом непоштене пословне праксе, јер оне немају нити могу да имају својство странке у поступку инспекцијског надзора. На тај начин се доказни предлози потрошачких организација, њихови захтеви и други процесни предлози своде на ниво иницијативе, губе могућност учешћа у поступку, обавештавања о његовом току и исходу, стицања увида у списе предмета, учешћа у доказним радњама, као и право на улагање правног средства. Тако се, поред напред описаног неоправданог одузимања својства ствари од колективног интереса, повредама по основу непоштене пословне праксе, додаје и губитак процесног механизма њихове заштите од стране заступника тих интереса, потрошачких организација.

Према томе, предложене законске новине у овом делу, спуштају категорију непоштене пословне праксе са ранга *колективног интереса потрошача* на раван *појединачне ствари* која је предмет инспекцијског надзора, и у значајној мери умањују активну улогу и значај потрошачких организација у сузбијању ових појава, без јасног разлога и супротно остваренim резултатима у примени важећег закона.

Даље, Нацрт закона садржи значајне измене у делу који уређује *вансудско решавање потрошачких спорова*, у односу на важећи закон. Нацртом закона је, на првом месту, у појам потрошачког спора уведен прекогранични елемент, односно поред спора насталог на унутрашњем тржишту, под овај појам је подведен и спор између и трговца са седиштем или са издвојеним организационим делом у Републици Србији, и потрошача који у њој нема ни пребивалиште ни боравиште.[29] Већ овде се поставља питање да ли се овом одредницом „пробија“ појам потрошачког спора у смислу надлежности домаћих органа и примене домаћег меродавног права, на ствари између страних потрошача и домаћих трговаца, у предметима у којима њихов уговорни однос, односно куповина робе или услуге, није локализована за домаће тржиште, јер критеријум места закључења уговора, настанка уговорног односа, набавке робе или услуге није садржан у овој одредници. Треба имати у виду да ни важећа одредница не искључује правну заштиту права потрошача који нису настањени или немају дужи боравак у Републици Србији, па самим тим није јасна потреба за овом интервенцијом, посебно када уноси нове дилеме.

Модел вансудског решавања потрошачких спорова предложен Нацртом закона, заснован је на раду посебних тела за вансудско решавање ових

инспекцијском надзору који спроводи тржишна инспекција Закона о трговини („Сл. гласник РС“ бр. 52/2019)

[29] Члан 148. Нацрта закона

спорова, која стичу то својство уписом у листу тела коју води ресорно министарство. Предвиђено је да се ближи услови за оснивање, рад, критеријуме за евидентирање, поступак, извештавање, накнаду за рад тела за вансудско решавање потрошачких спорова, као и образац захтева за упис на листу и образац предлога за покретање поступка вансудског решавања спора, прописују подзаконским актом који доноси министар. Као предуслов за покретање поступка пред овим телом, захтева се да је потрошач претходно изјавио рекламацију или поднео приговор трговцу. Међутим, најзначајнија новина у овом сегменту је прописивање законске обавезе трговца да узме учешће у поступку вансудског решавања спора, да се изјасни на захтев потрошача из поднетог предлога за покретање поступка, као и да на продајном месту видно и јасно истакне обавештење о овим својим обавезама, и све то под претњом прекршајних санкција. Поступак посредовања се окончава препоруком о начину решавања спора, закључивањем споразума о решавању спора или одлуком тела да се поступак обуставља.

Проблем успостављања ефективног механизма вансудског решавања потрошачких спорова је, свакако, један од кључних проблема заштите потрошача уопште, из разлога о којима је било више речи у II делу овог документа. Успешан и функционалан модел вансудског решавања спорова се јавља као императив унапређења нивоа заштите потрошача у пракси, имајући у виду релативно високе правне и фактичке препреке за ефективан приступ правди у судском поступку у потрошачкој материји.

Модел шеме вансудског решавања потрошачких спорова који је дефинисан Нацртом закона, међутим, садржи недостатке због којих се јавља оправдана сумња у његову функционалност и делотворност. Пре свега, недостаје претходна анализа и препознавање недостатака важећег модела заснованог на већ постојећој мрежи посредника који су испунили прописане услове и стекли дозволе у складу са законом који уређује посредовање, као и уопште примене услова, поступка и правила посредовања која су уређена тим законом, а која се сходно примењују у потрошачким стварима вансудског решавања спорова[30]. Нацрт закона, међутим, делимично мења постојећи систем посредовања, и иако задржава сходну примену закона који уређује посредовање, непосредно задире у начела и правила поступка, врсте и дејство одлука донетих у поступку, његове трошкове и сл. У погледу својства посредника, сужава

[30] Појам, начела, поступак и правно дејство посредовања у решавању спорова, услови за обављање посредовања, права и дужности посредника и програм обуке посредника, уређени су Законом о посредовању у решавању спорова („Сл. гласник РС“ бр. 55/2014), и сходно се примењују у раду тела за посредовање у потрошачким споровима, на основу чл. 144. Закона о заштити потрошача.

се законски критеријум на лица са дипломом правног факултета и „две године искуства у грађанскоправној материји“[31]. Разлози зашто је потребна искључиво правна струка за посредовање у потрошачким споровима, а иста није неопходна за обављање те функције у другим споровима у складу са општим правним оквиром за посредовање у решавању спорова, нису јасни. Додатну конфузију уноси услов који захтева искуство у грађанскоправној материји, с обзиром на непрецизност и општост такве одреднице у односу на групе послова које правници обављају у пракси. Треба имати у виду и да Нацрт закона садржи одредбу о „надлежности“ тела за вансудско решавање потрошачких спорова, иако није прописано поверавање никаквих јавних овлашћења тим лицима, па тиме ни надлежност за остваривање неког делокруга тако поверених послова.

Кључна новина у овом моделу је императивно прописано учешће трговаца у поступку вансудског решавања потрошачког спора. Остаје отворено питање да ли ће санкционисање неучешћа у поступку посредовања мотивисати трговце да узму у разматрање садржину захтева потрошача и да буду усмерени на решавање насталог проблема, или ће се задржати на формалним радњама које искључују санкције. Искуство у пракси примене важећих законских правила о рекламацији, указују на ово друго – трговци у пракси поступају по рекламацијама, тако што дају одговор у прописаном року, по правилу одбијају захтев, не упуштају се у суштину ствари, и на тај начин само формално испуњавају своју законску обавезу. Реч је *о формалистичком поступању, усмереном на избегавање казне*, за које треба очекивати да ће се једнако јављати у поступку вансудског решавања спорова. Супротно, потребно је размотрити могућност стимулисања трговаца да решавају потрошачке захтеве и прописаних услова који јачају интерес трговаца да се евентуални спор реши, правилном применом права, ефикасно и изван суда.

Поред наведеног, модел не садржи поуздан план финансирања рада тела за посредовање, с обзиром на то да предвиђа да свака странка у поступку сама сноси своје трошкове, а да је рад тела бесплатан (претпоставимо да се мисли на то да је бесплатан за странке у поступку), па је прописана само могућност да се тела финансирају из буџета Републике Србије. С друге стране, предвиђено је да министар својим актом прописује висину накнаде за рад тела, без одређења о каквој је накнади реч и на чији терет би она ишла. Према томе, одредбе о начину финансирања су контрадикторне и не обезбеђују механизам сигурног финансирања рада ових тела.

[31] Члан 150. став 3. Нацрта закона

Напред наведене новине су најзначајније измене које предвиђа актуелни Нацрт закона о заштити потрошача, поред значајних измена у делу заштите потрошача у остваривању права из уговора о туристичком путовању, које нису овде детаљније разматране, с обзиром на њихов секторски карактер. Остале новине су мање по значају и обиму, мада су поједине такође проблематичне и могу да донесу нове недоумице у пракси.[32] На основу наведеног, потребно је преиспитати предложена законска решења у наредном циклусу припреме и размотрити могуће законске новине, па поново отворити дискусију поводом питања унапређења правног уређења у вези са идентификованим проблемима успешног функционисања правне заштите потрошача.

[32] Овде треба посебно поменути предложену могућност санкционисања непоступања потрошачке организације по обавези одређивања и објављивања чланства у комисијама пружалаца услуга од општег економског интереса, путем брисања из Евиденције удружења за заштиту потрошача (чл. 145. Нацрта закона)

IV. ПРЕДЛОЗИ МОГУЋИХ РЕШЕЊА ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ НИВОА ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА У ПРАКСИ

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.

IV.1. Опције унапређења управноправних облика заштите:

IV.1.1. Проширење надлежности Комисије за заштиту конкуренције

Комисија за заштиту конкуренције је, након кључне законске измене из 2009. године којом је добила пуна процесна овлашћења за спровођење испитног поступка, одређивање управних мера којима се санкционишу утврђене повреде конкуренције[33] и јачање унутрашњих стручних капацитета у протеклих неколико година, остварила значајну и релевантну праксу.[34] У истом периоду, уочава се изостанак остваривања појединих функција, као што је регулаторна, нарочито у процесу припреме релевантних прописа и давања правних мишљења, јавног заговарања конкуренције (*competition advocacy*), као и потреба даљег јачања функције економских анализа тржишта и оснаживања економске аргументације за одлуке. Пракса Комисије несумњиво треба да буде богатија, да пружи одлуке у оријентир-случајевима (*landmark cases*), које су нужне за конкретизацију релативно апстрактних материјалних правила заштите конкуренције и ефикаснију политику конкуренције, њено правилније разумевање и поштовање у пословној пракси учесника на тржишту. 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.

[33] Закон о заштити конкуренције („Сл. гласник РС“ бр. 51/2009 и 95/2013; у даљем тексту: ЗЗК)

[34] У новије време, у протекле четири године, КЗК је донела решења о утврђивању повреде конкуренције у осам случајева рестриктивних споразума и три случаја злоупотребе доминантног положаја.

Циљ остваривања права конкуренције се на првом месту везује за унапређење економске ефикасности тржишних актера и оптимизацију алокације ресурса, у склопу класичног модела функционалне конкуренције на тржишту. Други циљ се везује за заштиту потрошача и малих тржишних актера од поступака крупних и моћних тржишних актера, који су последица доминантног положаја на тржишту или њихових споразума којима се тржиште ограничава[35]. Корист потрошача је дефинисана као један од главних циљева заштите конкуренције, према њеној позитивноправној одредници.[36] Заштита конкуренције, међутим, не делује непосредно на права и интересе потрошача, нити је према важећем законодавству заштита потрошача надлежност Комисије, али интерес потрошача јесте нужни елемент сваке анализе тржишта и оцене поштовања правила конкуренције у сваком појединачном случају. Корелација између нивоа заштите потрошача и заштите конкуренције је снажно условљена превасходно економским факторима. *Потрошачка снага купаца*, која се испољава кроз понашања и изборе купаца, као и њихову економску моћ, представља једну од сила које пресудно утичу на ниво конкуренције на појединим секторским тржиштима.[37] Према наведеном, предмет испитивања у поступцима пред Комисијом јесте интерес потрошача, али не и ниво остваривања правила заштите потрошача.

На првом месту, може се уочити материјална блискост садржине ове две јавне политике, која иде даље од наведеног формалног заједничког именитеља - интереса потрошача као крајњег циља. Међутим, могућност синергије у деловању тела за заштиту конкуренције и тела 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 поузданију 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[38]. У прилог тезе о синергији у остваривању надзора над

[35] P. Craig, G. De Burca, *EU Law: texts, cases and materials* (4th ed.), Oxford University Press, 2008, стр. 950-951.
[36] ЗЗК, чл. 1
[37] Porter, M.E. (2007)
[38] Примери одлука у којима су утврђене повреде права и интереса потрошача у вези са злоупотребама доминантног положаја, донете су у предметима ЕПС Дистрибуција (5/0-02-336/2018-30 од 18.06.2018. и 5/0-02-563/2016-60 од 23.12.2016.) и ЈКП Погребне услуге Београд (5/0-02-831/12, 5/0-02-29/13 од 27.11.2014.)

пословањем учесника на тржишту у ове две области, говори и ауторитет који Комисија има међу пословним актерима, због својег независног положаја, снажних процесних овлашћења и нарочито санкција које може да одреди у појединачним случајевима, што потврђује чињеница да ниједан од актера потрошачке политике нема такав утицај на трговце.

Јединствено организационо решење за надзор и спровођење правила у ове две материје није неуобичајено у европском окружењу. 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 постојање јединственог тела надлежног за надзор над повредама правила конкуренције и за спровођења правила о заштити потрошача.[39]

Надлежности за обављање управних послова из области заштите потрошача, које би могле бити пренете Комисији за заштиту конкуренције, укључују:

- спровођење поступка и одређивање мера заштите колективног интереса потрошача, као и подношење захтева за покретање прекршајног поступка због повреде колективног интереса потрошача;
- стручне послове подршке Националног савета за заштиту потрошача;
- едукативне и информативне активности усмерене на повећање свести потрошача и јавности о правима потрошача и политици заштите потрошача;
- праћење тржишта у смислу препознавања непоштене пословне праксе и неправичних одредаба у потрошачким уговорима, и давање мишљења и препоруке у погледу непоштене пословне праксе и неправичних одредаба у потрошачким уговорима.

[39] *Competition and Consumer Protection Commission* (Ирска), *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* (Италија), *Konkurrence-og Forbrugerstyrelsen* (Данска), *Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów* (Пољска)

ПРЕДНОСТИ	НЕДОСТАЦИ
Сродна материја	Могућност „преваге“ једне над другом материјом, у пракси или очима јавности
Јединствена аналитичка основа	
Капацитети стручне службе	Претерано оптерећење Комисије додатним пословима (ако се не обезбеде допунски ресурси)
Искуства управне праксе спровођења испитивања повреде правила конкуренције	
Ауторитет независног надзорног тела, кључног у области заштите тржишта	Пребацивање целокупног терета заштите потрошача на једну, националну институцију

IV.1.2. Мера заштите колективног интереса потрошача у облику новчане обавезе у проценту годишњег прихода трговца

Управни поступак заштите колективног интереса потрошача који се од 2015. године спроводи пред Министарством трговине, туризма и телекомуникација, дао је задовољавајуће резултате: донето је 16 решења, и то 7 у вези са непоштеном пословном праксом, 6 због неправичних уговорних одредаба и у 2 случаја због повреде обавеза пружалаца услуга од општег економског интереса. Ове одлуке су нарочито оставиле траг на пружаоце услуга од општег економског интереса, јер је у 4 случаја одлука донета против комуналних предузећа, а чак у 6 случајева против телекомуникационих оператера.[40] Тренутно, управна мера која се одређује у овим случајевима, састоји се од налога да се прекине са утврђеном повредом којом се угрожава колективни интерес потрошача, да се отклони утврђена неправилност, као и да се престане са непоштеном пословном праксом или уговарањем неправичних уговорних одредаба убудуће. Министарство, кад утврди постојање повреде колективног интереса, подноси захтев за покретање прекршајног поступка надлежном суду, а новчаном казном у износу од 2.000.000 динара, кажњава се трговац ако се у прекршајном поступку утврди одговорност за непоштену пословну праксу, неправичне

[40] http://mtt.gov.rs/informacije/zastita-potrosaca/resenje-o-povredi-kolektivnog-interesa-potrosaca/

уговорне одредбе, као и у случају непоступања по мери из решења којим је утврђена повреда колективног интереса потрошача.[41] Према томе, поступак утврђивања и санкционисања је подељен на управни поступак, у којем се утврђује постојање повреде и одређује управна мера усмерена на престанак и/или отклањање повреде, и на прекршајни поступак пред надлежним судом, у којем се утврђује одговорност и одмерава прекршајна казна.

Примедба која се може чути у консултацијама са кључним актерима (потрошачке организације, представници министарства) јесте да, иако је реч о сада већ развијеној управној пракси, недостаје ефективнија санкција, која би имала снажније одвраћајуће дејство. Имајући у виду да је реч о систематским повредама, које се јављају у целој „класи“ случајева, тј. у онима који погађају велики број потрошача, а које превазилазе значај других повреда утврђених у појединачним или групама сличних случајева, потребно је креирати ефикасније инструменте за њихово сузбијање. Корист коју трговац остварује путем неправичних уговорних одредаба, али и појединих облика непоштене пословне праксе, може да учини да износ прекршајне санкције за ту повреду или за непоштовање мере донете у поступку заштите колективног интереса буде безначајан.

Супротно, *управна мера заштите конкуренције*, коју одређује Комисија за заштиту конкуренције, такође у једном посебном управном поступку испитивања повреде правила конкуренције, представља изузетно снажан и делотворан инструмент којим се утиче на понашање учесника на тржишту.[42] Мера заштите конкуренције одређује се као обавеза плаћања новчаног износа у висини највише 10% од укупног годишњег прихода пословног субјекта, учеснику на тржишту који: злоупотреби доминантан положај на релевантном тржишту; закључи или изврши рестриктивни споразум; не изврши или не спроведе мере отклањања повреде конкуренције или деконцентрације, одређене решењем Комисије против истог субјекта, односно спроведе концентрацију у законом прописаним случајевима обавезног прекида или концентрацију за коју није издато одобрење за спровођење.[43]

На основу наведеног, може се констатовати да постоји могућност измене *управне мере заштите колективног интереса потрошача*, тако да она садржи обавезу плаћања новчаног износа до одређене висине укупног годишњег прихода трговца, по угледу на меру заштите

[41] ЗЗП, чл. 160
[42] Детаљније о правној природи и дејству управне мере заштите конкуренције, Д. Протић *et al.* „Управна мера заштите конкуренције – правна природа и својства”, Правни живот, бр. 3-4, 2012.
[43] ЗЗК, чл. 68

конкуренције. Мера би се изрицала у постојећем поступку заштите колективног интереса, а одређивала у висини која би била законом прописана, а која би могла да буде значајно већа од важећег законског максимума за прекршајну казну. Посебним подзаконским актом би се ближе уредили критеријуми за одређивање висине износа, као и услови за одређивање мере, начин и рокове плаћања. Пракса одређивања и примене мере заштите конкуренције пружа богати ресурс искуства и могућности за прецизирање, с тим што је потребно ближе повезати услове и начин одмеравања висине износа са разлозима за утврђивање повреде колективног интереса потрошача, односно конкретним облицима непоштене пословне праксе и неправичних уговорних одредби.

Средства која се прикупе од наплате ове мере би свакако представљала додатни буџетски приход, али је на основу планирања тих прихода могуће предвидети посебан *буџетски фонд* за потребе финансирања рада потрошачких удружења. На тај начин, обим средстава за подршку рада потрошачких саветовалишта би могао да буде вишеструко увећан, чиме би потрошачима био обезбеђен виши ниво правне подршке. Наменским буџетским фондом за финансирање потрошачких организација управљало би ресорно министарство, а средства би се распоређивала по конкурсу који је сличан актуелној методологији програма финансирања потрошачких саветовалишта.

ПРЕДНОСТИ	НЕДОСТАЦИ
већа делотворност мере заштите колективног интереса	могућа отворена питања процесне природе и код одмеравања висине новчаног износа мере
одвраћајуће дејство	
извор додатних буџетских средстава, која би се (посредно) користила за финансирање потрошачких организација	

IV.1.3. Потрошачки омбудсман

Искуства и ефекти рада институција омбудсманског типа које су основане и функционишу у Србији у протеклих петнаестак година, могу бити различито оцењивани, 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.[44] Посебно је значајан углед који су те институције стекле у јавности и спремност грађана да им се обраћају са својим пријавама, захтевима и притужбама.

Омбудсман је институција која представља један од раних облика независне контроле рада државне управе, чија се појава и назив везују за скандинавске земље почетком 19. века, прво у статусу парламентарног повереника чији је задатак био да спречи непримењивање закона од стране државне управе, путем овлашћења да покреће одговарајуће поступке ради утврђивања одговорности службеника[45]. Током седамдесетих и осамдесетих година прошлог века, јавља се експанзија овог облика институција широм света, нарочито са циљем сузбијања појава тзв. лоше управе (*maladministration*), а у новије време и у области заштите људских права, као и великог броја специјализованих облика. Афирмацији ове институције је нарочити подстицај дао Савет Европе, као најзначајнија паневропска организација у области владавине права и заштите људских права, дајући својим чланицама предлог за оснивање институције омбудсмана на националном, регионалном или локалном нивоу за посебне области јавне управе, као и давањем широких овлашћења ради делотворног спровођења основних људских права и слобода приликом рада надлежних органа.[46] Данас, *Европска мрежа омбудсмана* окупља 95 омбудсманских тела из 36 европских земаља, укључујући државне и регионалне омбудсмане[47]. Поред тога, истовремено се јавља и тренд све већег броја омбудсмана специјализованих за поједине управне

[44] Заштитник грађана (*општи омбудсман*, институција основана и почела са радом 2005. године), Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (од 2004, у области информација о јавног значаја, и 2008. у области заштите података о личности), и Повереник за заштиту равноправности (2009)

[45] Најстарији омбудсман је установљен у Шведској, 1809. године (https://www.jo.se/en/About-JO/History/)

[46] *Препорука Р (85) 13 Комитета министара државама чланицама о институцији омбудсмана* (1985)

[47] https://www.ombudsman.europa.eu/en/european-network-of-ombudsmen/members/all-members

области или одређене категорије лица[48]. Један од фактора ширења ове установе јесте и теоријско мишљење о јефтином и једноставном механизму надзора над масовним и редовним повредама права грађана пред управним органима.[49] Други, пресудан фактор, јесте успешна

УПОРЕДНИ ПРИМЕР

Фински потрошачки омбудсман

Најбитнија одговорност Финског омбудсмана за заштиту потрошача је да надгледа поштовање Закона о заштити потрошача и других релевантних закона, како би се обезбедило да тржишне активности, уговорни услови и активности наплате буду у складу са законима. Циљ надзорних активности је да привредни субјект прекине или измени своје пословне праксе или неправичне уговорне услове, како би они били у складу са важећим законодавством. Потрошачки омбудсман пружа помоћ потрошачу ако је сматра неопходном у решавању појединачног спора, тј. ако његово решавање има значајан утицај на тумачење закона или општу добробит потрошача или у случајевима када није испоштована одлука Одбора за потрошачке спорове. Потрошачки омбудсман такође може упутити групне жалбе Одбору за потрошачке спорове ради њиховог решавања или покренути колективне тужбе.

Основни циљ активности Омбудсмана за потрошаче је утицај на пословање које није у складу са законом како би се такве активности прекинуле или добровољно измениле. Ако се компанија не може наговорити да престане са незаконитим активностима, омбудсман за заштиту потрошача мора предузети потребне извршне радње или предати питање суду на даље поступање. У пракси су ове ситуације подложне забрани и новчаним казнама, које одређује Трговински суд. Потрошачки омбудсман, због тежине проблема или ради брзог утицаја на проблем, може издати привремену забрану рада ако повреде права потрошача хитно не престану.

комбинација правне и политичке контроле рада управе, нарочито када се јавља потреба за увођењем инструмената контроле управе неоптерећених процедуралном крутошћу и правним формализмом, али истовремено ефикасних у остваривању транспарентности административних процеса и структура.[50]

Несумњиво, у материји заштите потрошача, јавља се потреба за механизмом који управо има наведене кључне одлике, ефикасност, неформалност и могућност суочавања са бројним случајевима повреда појединачних права потрошача, али и уочавања матрица масовних и уобичајених повреда (заштита колективних интереса потрошача) и

[48] О појединим облицима специјализованих омбудсмана, *Омбудсман – Упоредно право, законодавство и пракса, Међународни документи*, С. Лилић и др., *Jukom*, 2002
[49] Walter Gellhorn, *Ombudsman And Others – Citizen's Protectors In Nine Countries*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1967, str. 3–4.
[50] Stevan Lilić, *Human Rights and Serbian Transition: Can the Ombudsman Help*, Norwegian Institute of Human Rights, University of Oslo, November 2001.

предузимања ефективних мера. С друге стране, предмет надзора код већине омбудсманских институција су органи државне и јавне управе, или други имаоци јавних овлашћења, а не субјекти приватног права и, конкретно, учесници на тржишту, правна лица у улози трговца. Према томе, чини се да је механизам и процедура омбудсмана нешто што је пожељно за тело за заштиту потрошача, с тим што треба имати у виду да су надзирани субјекти, трговци, изван домена јавних власти, па тиме на неки начин у колизији са основном сврхом омбудсмана.

Потрошачки омбудсман је институција која се јавља у појединим државама чланицама ЕУ, посебно тамо где ова институција има снажну традицију[51], и у том смислу, ова тела могу да буду модели и њихова искуства могу да пруже релевантне информације у случају евентуалног успостављања сличне институције код нас (нпр. *Заштитник потрошача*). Овај организациони модел је нарочито погодан за давање препорука, смерница и других инструктивних облика утицаја на пословне субјекте и њихове праксе, у циљу правилне примене прописаних права потрошача и унапређења нивоа заштите потрошача. С друге стране, мере које су усмерене на санкционисање по правилу подразумевају учешће других органа и тела.

Заштитник потрошача је модел потрошачког омбудсмана који би могао да обезбеди виши степен заштите права потрошача у појединачним случајевима, што представља један од кључних проблема у актуелној пракси. Поступак који се води пред Заштитником грађана, 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. Како надзирани субјекти у овом случају нису у саставу државних органа или других ималаца јавних овлашћења, санкција за непоштовање препоруке не би могла да предвиђа иницијативу за разрешење функционера који је одговоран за утврђену повреду права нити покретање дисциплинског поступка против запосленог код надзираног субјекта, па је потребно предвидети друге санкције. На првом месту, јавља се могућност прописивања прекршајне казне за непоштовање препоруке, али поред тога, постоји и могућност јавног објављивања листе трговаца који не

[51] Норвешка, Данска, Финска

поштују те препоруке („стуб срама“, „*name and shame*“ 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.

Заштитник потрошача би представљао „карику која недостаје“ у остваривању права потрошача, између фазе у којој се захтева поступање трговца, и која је условљена пословном политиком и спремношћу трговца да поступа савесно и у складу са прописаним правилима потрошачког права, и фазе заштите тог права судским путем, нарочито у условима у којима нема ефективног модела вансудског решавања спорова.

ПРЕДНОСТИ	НЕДОСТАЦИ
неформалан, ефикасан поступак	организациони и технички захтеви
утицај на трговце и њихове пословне праксе путем препорука	потенцијални терет великог броја предмета
упоредни модели и искуства домаћих омбудсманских тела	

IV.2. Опција унапређења правне помоћи и подршке:

IV.2.1. Финансирање потрошачких организација

Модел финансирања рада потрошачких организација путем јавног конкурса, који спроводи Министарство трговине, туризма и телекомуникација, тренутно је једини ефективан начин финансирања њиховог рада и пружања основних услова за континуирану правну подршку и саветовање потрошача. Програм „Потрошачких

саветовалишта“, међутим, има и значајна ограничења: релативно мали обим укупних средстава за његову намену, која се потом деле на појединачне програме потрошачких организација за четири регионална центра[52], као и једногодишње трајање, које отежава континуитет и одрживи развој потрошачких организација. Поред ових прихода, потрошачке организације су упућене на спорадичне донаторске програме или пројекте који се финансирају из међународних програма развојне помоћи. Међутим, таквих програма и пројеката је занемарљиво мало, а капацитети потрошачких организација да „повуку“ средства из таквих програма и пројеката су слаби, посебно када се има у виду комплексност и захтевност пријава за те програме.

Постојећи модел финансирања један је од најзначајнијих фактора стагнације у ширењу потрошачких организација[53] јер обезбеђује само минимум средстава за функционисање ограниченог броја организација (до сада, највише седам у једном једногодишњем циклусу).

Као један од потенцијалних извора добијања средстава за рад потрошачких организација, који би могао да обезбеди подстицај за њихов рад и ширење изван неколико највећих градских центара, јесте *буџет јединица локалне самоуправе*. У протеклом периоду, наменски програми финансирања или подстицаја за рад потрошачких организација у јединицама локалне самоуправе су готово неприметни[54]. С друге стране, са аспекта јавне политике из надлежности локалне самоуправе, јавља се јавни интерес да се успостави тематски оријентисана подршка у области заштите 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 уједно су и оснивачи 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 комуналним предметима, што ствара потребу за адекватном правном помоћи из угла права потрошача.

[52] Финансијска средства обезбеђена у буџету Републике Србије за 2019. годину, у оквиру Програма – Развој трговине и заштите потрошача, Програмска активност – Подршка програмима удружења потрошача, на Економској класификацији 481 – Дотације невладиним организацијама и износи укупно 20.000.000,00, а према условима јавног позива, максимални износ који може бити одобрен по предлогу програма износи 3.000.000 динара (https://mtt.gov.rs/slider/konkurs-za-finansiranje-za-programa-od-javnog-interesa-u-oblasti-zatite-potrosaca/)

[53] Од 2015. године, укупан број потрошачких организација уписаних у евиденцију Министарства, креће се између 25 и 27.

[54] У појединим градовима, подстицај за рад потрошачких саветовалишта је обезбеђен у оквиру подршке програма удружења из области привреде (нпр. Крагујевац)

Јавни конкурс који спроводи Министарство представља добру полазну основу и модел за припрему сличних програма на нивоу јединица локалне самоуправе, којим би се битно увећали извори финансирања за потрошачке организације, афирмисао њихов рад и организовање у већем броју градова и општина широм земље, и нарочито подигао ниво правне подршке потрошача изван неколико постојећих регионалних центара.

Пример програма Града Крагујевца:

Градска управа за привреду града Крагујевца на годишњем нивоу објављује јавне позиве за подстицаје у области привреде, који се поред осталог односе и на пријаву предлога програма удружења из области заштите потрошача. На основу таквог позива за доделу средстава из буџета града за 2019. годину, Градско веће је донело и одлуку о одобравању програма и одређивању средстава за његову реализацију *Организацији потрошача Крагујевца*, за програм „Унапређење заштите потрошача – Саветовалиште за потрошаче“ у износу од 1,4 милиона динара.

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 може да 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 (тачка IV.1.2. овог документа).

ПРЕДНОСТИ	НЕДОСТАЦИ
јачање организационих и кадровских капацитета потрошачких организација	/
ширење мреже потрошачких организација изван регионалних центара	
већи степен одрживости рада потрошачких организација	

IV.3. Вансудско решавање спорова

IV.3.1. Потрошачка арбитража

Вансудско решавање потрошачких спорова се јавља као најпоузданији начин брзог и ефикасног решавања спора, остварен 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. То су само неки од разлога који говоре у прилог изналажења адекватног модела вансудског решавања потрошачких спорова. Закон о заштити потрошача предвиђа могућност решавања потрошачких спорова посредовањем или арбитражом, у складу са законима којима се уређује посредовање и арбитража, или други начин решавања спорова у складу са другим прописима којима се уређује вансудско решавање спорова. Међутим, у пракси, случајеви посредовања се јављају тек спорадично, преко тела за посредовање која су евидентирана у Листи коју води Министарство трговине, док случајеви арбитражног решавања потрошачких спорова нису забележени до сада.

Арбитража подразумева поступак у којем се спор решава изван суда, 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). Најзначајније институционалне унутрашње арбитраже код нас су *Стална арбитража* (Стални избрани суд) Привредне коморе Србије и *Београдски арбитражни центар* (БАЦ), а јављају се и арбитражне институције и у појединим секторским областима (нпр. мирно решавање радних спорова).

Полазећи од основне парадигме односа између потрошача и трговца, која је узрок изградње целог система потрошачког права, а то је економска неједнакост у корист трговца, као и по правилу знатно већи ниво стручности и информисаности на страни трговца, јавља се и дилема да ли арбитража, као начин решавања спорова између странака „на истој равни“ може да пружи права решења. Таква препрека сигурно постоји у случају *ad hoc* арбитраже, као облика арбитраже који се успоставља непосредно ради решавања појединачног случаја, када

потрошач нема довољно компетенција за равноправно учешће у договору око такве арбитраже.

Пример Агенције за мирно решавање радних спорова

Арбитража која функционише у оквиру Агенције за мирно решавање радних спорова надлежна је за решавање радних спорова између запосленог и послодавца, ако су обе стране прихватиле њену надлежност. Поред спорова поводом спровођења колективних уговора, исто се односи и на индивидуалне спорове. Овај модел, поред својих организационих и процесних решења, има свој значај и као институција која је основана у циљу унапређења привредног амбијента и друштвено одговорног пословања привредних субјеката, што је заједнички именитељ и за евентуалну потрошачку арбитражу, у којој би се исти субјекти појављивали у улози трговца уместо у улози послодавца.

Агенција обавља стручне послове који се односе на мирно решавање колективних и индивидуалних спорова, избор миритеља и арбитара, вођење Именика миритеља и арбитара, њихово стручно усавршавање и евиденцију о индивидуалним и колективним радним споровима. За надлежност арбитраже у индивидуалном радном спору, потребна је сагласност и запосленог и послодавца, као двеју страна у спору. Поступак се води пред арбитром изабраног из Именика арбитара који води Агенција, а којег споразумно одређују стране у спору. Ако стране у спору споразумно то не учине, арбитра одређује директор Агенције. Арбитар руководи расправом, узима изјаве од страна у спору и других лица у поступку, изводи доказе и стара се да се у току расправе изнесу све чињенице релевантне за одлучивање. Свака страна у спору сноси своје трошкове у поступку, укључујући трошкове вештака којег је ангажовала, осим трошкова арбитра, које сноси буџет Агенције. Поступак пред арбитром окончава се доношењем решења, које је правоснажно и извршно даном достављања странама у спору.

Имајући у виду да је приступање арбитражи добровољно, податак да је само током 2017. године покренуто 1045 индивидуалних поступака говори да је овај облик решавања радних спорова изван суда у великој мери прихваћен од обе стране, и послодаваца и запослених.

Међутим, за успостављање институционалног облика арбитраже, таквих сметњи нема, јер она подразумева стални организациони облик, са унапред успостављеном процедуром и листом арбитара. Недостатак ефективног модела вансудског решавања потрошачких спорова је, у највећој мери, везан за непостојање институционалног решења за арбитражу, као и за неразвијен и разуђен систем посредника (медијатора). Стална потрошачка арбитража би могла да обезбеди платформу на којој би се градили стручни капацитети, пре свега арбитара, и организационе могућности за ефикасно и економично решавање потрошачких спорова[55]. Предности арбитражног поступка су једноставност, брзина, ефикасност, а истовремено се задржава

[55] Детаљније о правној природи потрошачке арбитраже и арбитрабилности потрошачких спорова: Наташа Петровић Томић, „Решавање потрошачких спорова пред арбитражом“, Анали Правног факултета, вол. 62, бр. 2 (2014)

контрадикторност поступка у којем се расправља спор, и што је најважније, *одлука донета на арбитражи је обавезујућа за обе стране у спору и има својство извршне исправе*.

Ради успостављања успешног модела потрошачке арбитраже, питања која се постављају су њен могући организациони облик, финансирање њеног рада, листа арбитара, и нарочито, одређивање подстицаја за странке, поготово за трговце. На првом месту се поставља питање организационе платформе, која би обезбедила потребне услове за њен институционални карактер. Једно од могућих решења јесте постојећа унутрашња арбитража 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 могла да функционише у оквиру организационог облика Сталне арбитраже, као независног органа Коморе, самосталног у раду и одлучивању, с тим што би подразумевала посебну листу арбитара. На листу арбитара Сталне потрошачке арбитраже би се бирали стручњаци са релевантним искуством у области заштите потрошача, по могућству на предлог потрошачких организација, док би листу коначно утврђивало управљачко тело арбитраже. Питање арбитражне клаузуле заслужује посебну пажњу па би са том могућношћу требало да буду упознати сви трговци. Она би требала да буде формулисана у адекватном и ненаметљивом облику, како би се унапредила спремност трговаца да њеним прихватањем и сами утврђују надлежност потрошачке арбитраже (нпр. у склопу Кодекса добре пословне праксе или путем других докумената пословне етике). С друге стране, потребно је да се спречи недозвољена пракса уговарања неправичних уговорних одредби које потрошачу намећу обавезу да спорове решава пред арбитражом. Поступак би се водио пред арбитром појединцем са Листе арбитара, којег би стране сагласно именовале, док би свака страна сносила своје трошкове поступка. Трошкове рада Потрошачке арбитраже и ангажовања арбитара сносила би, према овом моделу, Привредна комора из сопствених средстава. Поступак и организациони детаљи би били детаљније уређени Правилником о Сталној арбитражи при Привредној комори Србије, који доноси њена скупштина.

Несумњиво да успешно и правилно решавање потрошачких спорова представља интерес трговаца, у смислу стварања и задржавања сталних купаца робе и корисника услуга. Међутим, потребно је јачање њихове мотивације за учешће у конкретним поступцима и решавање појединачних случајева. Ефикасан модел арбитраже, у познатом окружењу Привредне коморе, од стране арбитара и у процедури у коју

могу да имају поверење, као и подизање свести о значају јачања поверења потрошача и доброј трговачких пракси за њихово пословање, неки су од елемената за повећање спремности трговаца за решавање потрошачких спорова на овај начин. Афирмисање друштвено одговорног пословања и подизање нивоа усаглашености пословних пракси њених чланица са важећим прописима, укључујући заштиту потрошача, свакако представља и интерес Привредне коморе Србије, који може да се конкретизује путем организовања и рада Сталне потрошачке арбитраже.

ПРЕДНОСТИ	НЕДОСТАЦИ
ефикасни и економични контрадикторни поступак	мотивација трговца за приступање арбитражи
стручност арбитара (релевантно код селекција и формирања Листе)	недостатак арбитражне културе
донета одлука решава спор и извршна је исправа	могућност преваге у корист трговца, као професионално и економски јаче стране, док истовремено се дерогира надлежност суда

V. ЗАКЉУЧАК

Право потрошача у Србији је плод правне рецепције европског потрошачког права (*consumer acquis*), која је спроведена у протеклих десет година у склопу правне хармонизације и процеса придруживања ЕУ. Међутим, иако су материјална правила из ове области у великој мери усаглашена, правни положај потрошача у Србији је неповољнији у односу на потрошаче на јединственом тржишту ЕУ, нарочито у погледу стварне могућности заштите њихових права у конкретним ситуацијама кад се јављају повреде или ограничења тих права у поступцима трговаца.

Проблеми који се у пракси заштите права потрошача најчешће јављају, првенствено се односе на изостанак воље трговаца да поступе по рекламацијама потрошача на робу или услугу, без обзира на то да ли је она оправдана или не. Учестале су непоштене пословне праксе и неправичне уговорне одредбе, као и повреде обавеза трговаца који су пружаоци услуга од општег економског интереса. Правна помоћ и подршка коју пружају потрошачке организације су недовољне и недостају адекватни стручни и технички ресурси. Судска заштита права подразумева парницу у којој је потребно да потрошач оствари свој захтев или заштити право, али је приступ правди у потрошачким стварима отежан – судски поступак је релативно дуг, правно непредвидљив и релативно скуп, јер су трошкови по правилу вишеструко већи од вредности предмета спора. Вансудско решавање потрошачких спорова путем посебно евидентираних посредника или арбитраже у пракси се јавља изузетно ретко.

Несумњиво, кључни проблем заштите права потрошача није правна норма, већ механизми који обезбеђују њену примену 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.

Међу опцијама управноправних облика заштите, дат је предлог за проширење надлежности постојеће Комисије за заштиту конкуренције, најзначајнијим управним пословима из области заштите потрошача, као сродним са пословима које она већ обавља, чиме би постала кључна институција за надзор над тржишним „фер-плејом“. Дефинисан је и предлог измене постојеће мере заштите колективног интереса потрошача, у правцу управне мере која садржи обавезу плаћања

новчаног износа до одређене висине укупног годишњег прихода трговца, по угледу на меру заштите конкуренције, а ради увећања ефикасности ове мере у сузбијању недозвољених радњи трговаца. Увођење институције Потрошачког омбудсмана, односно *Заштитника потрошача*, опција је која би процесно и организационо била заснована на упоредним европским моделима и на искуствима домаћих омбудсманских институција. Заштитник потрошача би могао да представља „карику која недостаје“ у остваривању права потрошача, између фазе обраћања трговцу путем рекламације и фазе заштите тог права судским путем, захваљујући могућностима успостављања ефикасног поступка без претераног формализма и давања препорука трговцу за отклањање повреде права које је обезбеђено специфичном санкцијом.

Понуђене су и опције унапређења правне помоћи и вансудског решавања потрошачких спорова. Неопходни су значајно већи извори финансирања рада потрошачких организација, које су кључни носиоци саветодавне функције у овој области, а као опција, предлаже се могућност успостављања програма подршке рада потрошачких организација на нивоу локалне самоуправе, по угледу на национални програм регионалних потрошачких саветовалишта. Коначно, како би се са мртве тачке покренуло вансудско решавања спорова, дефинисан је предлог успостављања *Потрошачке арбитраже*, као самосталне, институционалне арбитраже на постојећој платформи Сталне арбитраже Привредне коморе Србије.

„Сврха“ наведених предлога јесте да у предстојећем циклусу дискусије о опцијама јавне политике у области заштите потрошача, укључујући очекиване измене Закона о заштити потрошача које су већ у поступку припреме, 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.

ПРОТИЋ, Душан, 1970-
Заштита потрошача у Србији : који су могући правци напретка? : дискусиони документ јавне политике са опцијама могућих решења / Душан Протић. - Београд : Центар за европске политике, 2020 (Београд : Copy planet). - 42 стр. ; 25 cm

Тираж 150. - Напомене и библиографске референце уз текст.

ISBN 978-86-89217-19-3

а) Потрошачи -- Заштита -- Србија

COBISS.SR-ID 13381129

CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE

Овај пројекат финансира Европска унија

#ЕУ ЗА ТЕБЕ

Заштита потрошача у Србији је јавна политика која је настала и правно се уобличила под окриљем процеса европских интеграција. Закон о заштити потрошача из 2010. године први пут у наше законодавство уводи правила заштите потрошача по угледу на европско право, у склопу процеса правне хармонизације са *acquis communautaire*, али и обавезама које су претходно преузете на основу Споразума о стабилизацији и придруживању. Политика заштите потрошача у Србији је, према томе, пресудно условљена рецепцијом стандарда европске политике заштите потрошача и правила европског законодавства.

Несумњиво, кључни проблем заштите права потрошача у Србији није правна норма, већ механизми који обезбеђују њену примену 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, у овом дискусионом документу јавне политике дефинисане су могуће опције унапређења институционалног, процесног и организационог оквира.

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 *Europen Western Balkans* (EWB) и та 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.

NALED

CENTAR SAVREMENE POLITIKE
EU-RS THINK TANK

European Western Balkans