

# Studija potrošačke politike u Srbiji



**Ka evropskom nivou  
zaštite potrošača  
u Srbiji**





I pored visokog nivoa usklađenosti sa pravom EU, Zakon o zaštiti potrošača iz 2010. godine doveo je do efektivnog pogoršanja nivoa zaštite potrošača u Srbiji. Ova studija analizira probleme u institucionalnim mehanizmima koji su doveli do ovog pogoršanja, predlaže opcije politike koje treba razmotriti u budućim reformama potrošačke politike i daje niz preporuka za rešavanje postojećih problema.

# Studija potrošačke politike u Srbiji

Ka evropskom nivou  
zaštite potrošača u  
Srbiji

---

Izdaje: **Centar za evropske politike**

Za izdavača: **Nebojša Lazarević**

Autori: **Nebojša Lazarević, Mateja Đurović,  
Milena Lazarević, Miloš Đinđić**

Tiraž: **200 komada**

Priprema i štampa: **Rossi doo**

Beograd, 2013 godine

ISBN: 978-86-89217-01-8

CIP - Каталогизacija u publikaciji  
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

366.54(497.11)

346.548(497.11)

STUDIJA potrošačke politike u Srbiji : ka evropskom nivou zaštite potrošača u Srbiji / [autori Nebojša Lazarević ... et al.]. - Beograd : Centar za evropske politike, 2013 (Beograd : Rossi). - 66 str. : ilustr. ; 30 cm

Tiraž 200. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 62-66.

ISBN 978-86-89217-01-8

1. Лазаревић, Небојша, 1976- [аутор]

а) Потрошачи - Правна заштита - Србија

COBISS.SR-ID 197057036

Ova studija izrađena je uz finansijsku podršku Evropskog fonda za Balkan, u okviru Regionalnog programa „Think and Link“

Stavovi i mišljenja izneti u ovoj studiji ne predstavljaju zvanične stavove Evropskog fonda za Balkan

# Sadržaj

<b>KRATKI SIŽE</b> .....	<b>1</b>
<b>I. UVOD U STUDIJU O ZAŠTITI POTROŠAČA U SRBIJI: Zašto i kako?</b> .....	<b>5</b>
<b>II. ZAŠTITA POTROŠAČA U EVROPSKOJ UNIJI: Postavljanje okvira</b> .....	<b>9</b>
II.1 NASTANAK PRAVA ZAŠTITE POTROŠAČA .....	10
II.2 POTROŠAČKO PRAVO EVROPSKE UNIJE IZMEĐU PROCESA NEGATIVNE I POZITIVNE HARMONIZACIJE ..	11
II.3 DVOSTRUKI CILJ POSTOJANJA EVROPSKOG PRAVA POTROŠAČA.....	12
II.4 ZAOKRET KA ZAHTEVIMA MAKSIMALNE HARMONIZACIJE .....	12
II.5 IZVORI PRAVA ZAŠTITE POTROŠAČA EVROPSKE UNIJE.....	13
<i>Direktiva o ugovorima zaključenim izvan poslovnih prostorija</i> .....	13
<i>Direktiva o nepravilnim ugovornim odredbama</i> .....	14
<i>Direktiva o ugovorima zaključenim na daljinu</i> .....	15
<i>Direktiva o prodaji robe</i> .....	15
<i>Direktiva o nepoštenom poslovanju</i> .....	16
<i>Direktiva o potrošačkom kreditu</i> .....	18
<i>Nova Direktiva o potrošačkim pravima</i> .....	19
II.6 INSTITUCIONALNI MODELI ZAŠTITE POTROŠAČA U DRŽAVAMA ČLANICAMA EU .....	20
<i>Civilistički pristup</i> .....	21
<i>Administrativni pristup – telo subordinirano ministarstvu</i> .....	21
<i>Administrativni pristup – zajednička tela za konkurenciju i zaštitu potrošača</i> .....	22
<i>Administrativni pristup – skandinavski model (potrošački ombudsman)</i> .....	23
<b>III. PRAVNO-INSTITUCIONALNI OKVIR ZAŠTITE POTROŠAČA U SRBIJI: Elementi i nedostaci</b> .....	<b>25</b>
III.1 PRAVNI OKVIR .....	26
<i>Ustav Republike Srbije</i> .....	26
<i>Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju</i> .....	26
<i>Zakon o zaštiti potrošača</i> .....	26
III.2 SISTEM ZAŠTITE POTROŠAČA – IZMEĐU ZAKONA I REALNOSTI .....	34
<i>Strategija zaštite potrošača</i> .....	34
<i>Nacionalni savet za zaštitu potrošača</i> .....	34
<i>Nadležno ministarstvo</i> .....	35
<i>Inspekcijski nadzor</i> .....	36
<i>Drugi organi od značaja</i> .....	37
<i>Sudska zaštita</i> .....	37
<i>Vansudsko rešavanje sporova</i> .....	38
<i>Udruženja i savezi za zaštitu potrošača</i> .....	38
<i>Kapaciteti i aktivnosti udruženja i saveza</i> .....	39
<i>Kaznena politika u oblasti zaštite potrošača</i> .....	40
III.3 OSTALI RELEVANTNI PROPISI .....	41
<b>IV. PROCES KREIRANJA POLITIKE I ZAKONODAVNI PROCES U SRBIJI: Problemi i posledice</b> .....	<b>43</b>
IV.1 KREIRANJE (JAVNE) POLITIKE U ZEMLJAMA ZAPADNE EVROPE .....	44
IV.2 PROBLEMI KREIRANJA (JAVNE) POLITIKE I ZAKONODAVNOG PROCESA U SRBIJI .....	45
IV.3 PROCES IZRADE ZAKONA O ZAŠTITI POTROŠAČA I POSLEDICE .....	47

<b>V. KA UNAPREĐENJU POLITIKE ZAŠTITE POTROŠAČA U SRBIJI: Analiza opcija politike .....</b>	<b>49</b>
V.1 NULTA OPCIJA – STATUS QUO .....	50
V.2 ZAKON O ZAŠTITI POTROŠAČA (2010), VERZIJA 2.0.....	51
V.3 NOVI KONCEPT 1 – KOMISIJA ZA ZAŠTITU KONKURENCIJE I ZAŠTITA POTROŠAČA.....	54
V.4 NOVI KONCEPT 2 – POSEBNO TELO ZA ZAŠTITU POTROŠAČA.....	55
<b>VI. ZAKLJUČCI I PREPORUKE: Ka evropskom nivou zaštite potrošača u Srbiji .....</b>	<b>57</b>
VI.1 ZAKLJUČCI I PREPORUKE U VEZI SA HARMONIZACIJOM SA PRAVOM EU I SPROVOĐENJEM HARMONIZOVANIH PROPISA.....	58
VI.2 ZAKLJUČCI I PREPORUKE U VEZI SA PRAVNIM I INSTITUCIONALNIM OKVIROM ZA IMPLEMENTACIJU POTROŠAČKIH PROPISA.....	58
VI.3 ZAKLJUČCI I PREPORUKE U VEZI SA DALJIM RAZVOJEM POLITIKE ZAŠTITE POTROŠAČA.....	59
VI.4 ZAKLJUČCI I PREPORUKE U VEZI SA ORGANIZACIJAMA CIVILNOG DRUŠTVA.....	60
VI.5 ZAKLJUČCI I PREPORUKE U VEZI SA PROCESOM KREIRANJA POLITIKE I IZRADE ZAKONA.....	60
<b>BIBLIOGRAFIJA.....</b>	<b>62</b>

## Lista skraćenica

Skraćeni naziv	Pun naziv
BEUC	Evropska potrošačka organizacija
EU	Evropska unija
GIZ	Nemačka organizacija za međunarodnu saradnju (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)
IPA	Instrument EU za pretpristupnu pomoć
KZK	Komisija za zaštitu konkurencije
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
SIGMA	Podrška za poboljšanje vladavine i upravljanja
SSP	Sporazum o stabilizaciji pridruživanju
ZAP	Projekat Jačanje sistema zaštite potrošača u Srbiji
ZOO	Zakon o obligacionim odnosima
ZZP	Zakon o zaštiti potrošača





## Kratki siže

### Potrošačka politika u Srbiji i integracija u EU

Dostizanje evropskog standarda zaštite potrošača predstavlja važnu obavezu Srbije u procesu evropske integracije. Ova obaveza sadržana je u članu 78. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, koji od Srbije zahteva ne samo da uskladi svoje zakonodavstvo sa potrošačkim *acquis communautaire*, već i da sprovodi aktivnu politiku zaštite potrošača i dostigne nivo zaštite potrošača jednak onom koji postoji u EU.

U Srbiji je od 1. januara 2011. na snazi Zakon o zaštiti potrošača (ZKP) kojim su po prvi put u srpski pravni sistem unete odredbe desetak evropskih direktiva i na taj način obezbeđena gotovo potpuna usklađenost sa pravom EU. Iako se evropsko pravo u ovoj oblasti dinamično razvija te je neophodan dalji rad na usklađivanju, stepen pravne harmonizacije ne predstavlja glavni, pa čak ni veliki problem za efektivnu zaštitu potrošača u Srbiji.

Osnovni problem zaštite potrošača u Srbiji danas jeste nepodobnost implementacionih mehanizama predviđenih Zakonom razvijenosti srpskih institucija. Umesto da se oslanja na tradicionalno razvijenije institucije, poput Tržišne inspekcije, ZKP stavlja u prvi plan sudove, alternativne mehanizme za rešavanje sporova i potrošačke organizacije, što je rezultiralo pogoršanjem efektivnog nivoa zaštite potrošača u Srbiji.

### Zaštita potrošača u EU

Potrošačko pravo se u Evropskoj uniji razvilo ne samo u cilju dostizanja visokog opšteg nivoa zaštite potrošača, već i iz potrebe usklađivanja nejednakih nacionalnih nivoa zaštite kao jedne od barijera slobodnom kretanju robe i usluga. Iako se dugo zasnivalo na načelu minimalne harmonizacije, vremenom je prevladao princip maksimalne harmonizacije koji državama članicama nameće ne samo minimalni već i maksimalni dozvoljeni nivo zaštite.

Najvažniji izvori potrošačkog prava EU jesu direktive, koje, posredno ili neposredno, regulišu prava potrošača. Iako direktive veoma detaljno uređuju materijalno-pravne obaveze država članica, u pogledu sprovođenja ovih propisa, njima je ostavljena velika sloboda izbora mehanizama koji najviše odgovaraju njihovim specifičnim nacionalnim pravnim okolnostima.

Stoga su institucionalni modeli država EU za zaštitu potrošača veoma raznoliki, od prevashodno civilističkih modela, poput Nemačke i Austrije, koji se pretežno oslanjaju na nadležnost opštih sudova, preko administrativnih modela sa snažnim telima (komisijama, agencijama) za implementaciju – koja su često pripojena telima nadležnim za zaštitu konkurencije – do skandinavskog modela koji se oslanja na ulogu potrošačkih ombudsmana pomognutih izvršnim agencijama (koje su takođe u nekim slučajevima spojene sa agencijama za zaštitu konkurencije).

### Pravno-institucionalni okvir

Osnov pravnog okvira zaštite potrošača u Srbiji čini Zakon o zaštiti potrošača, usvojen 2010. godine. Ovaj zakon detaljno uređuje prava potrošača, veoma slično načinu na koji je to uređeno u EU. Zakon takođe propisuje i sistem zaštite potrošača u Srbiji, koji se oslanja na ulogu nadležnog ministarstva, tržišne i drugih inspekcija, potrošačkih organizacija, sudova i mehanizama za alternativno rešavanje sporova. Važnu ulogu u koordinaciji politike treba da ima Nacionalni savet za zaštitu potrošača, koji je formiran tek oktobra 2012.

Iako su mehanizmi koje je zakonodavac predvideo za sprovođenje zakonskih odredbi u velikoj meri slični onima koji postoje u mnogim državama članicama EU, oni ne uvažavaju institucionalnu realnost u Srbiji danas. Sudska zaštita je i dalje neefikasna za ovakve sporove, alternativni mehanizmi rešavanja sporova su tek u povoju i nisu afirmisani, a potrošačke organizacije su nedovoljno razvijene i ne raspolažu potrebnim kapacitetima.

Zakonom predviđena Strategija zaštite potrošača do danas nije usvojena, niti stavljena javnosti na uvid u formi nacрта. Isto važi i za Nacionalni program za zaštitu ugroženih potrošača, takođe predviđen samim zakonom.

## Kreiranje politike u Srbiji i ZZP

U državama zapadnog Balkana, uključujući i Srbiju, faza razrade politike najčešće nije odvojena od faze izrade propisa, što je posledica kako nerazumevanja tako i nedostatka znanja i kapaciteta u ministarstvima za pripremu predloga politike. Kao posledica toga, zakoni često nisu odraz realnih problema, a naročito ne odraz najboljeg (najefikasnijeg, najekonomičnijeg) pristupa rešavanju problema, budući da ne dolazi do razmatranja, poređenja i analize opcija politike. Politika u Srbiji se često kreira „po osećaju“ političkog rukovodstva ministarstava (pre svega ministara), pri čemu se često odmah pristupa izradi zakona ili drugog propisa u kojem se na ad hoc način razrađuje na taj način nađeno rešenje.

ZZP je izrađen i donet kroz proces koji nije bio sistematičan i u tom smislu on se može smatrati dobrim primerom problema kreiranja politike i zakonodavnog procesa u Srbiji. Posebno se loše ocenjuje proces izrade delova zakona koji se odnose na sprovođenje i zahteve u vezi sa osnivanjem novih tela i reformisanje postojećih, budući da mogućnost primene zakonskih odredbi u zatom institucionalnom okviru nije ni bila predmet razmatranja. Nakon dvogodišnjeg sistematičnog rada na materijalnim odredbama ZZP nastupila je veoma brzopleta finalizacija implementirajućeg dela zakona kako bi se Predlog zakona usvojio u Narodnoj skupštini pre objavljivanja Godišnjeg izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije u procesu evropske integracije, čime je proces evropske integracije suštinski, u ovom slučaju, radio protiv ispunjenja obaveze iz SSP.

## Opcije za potrošačku politiku u Srbiji

Imajući u vidu iskustva država EU u sprovođenju potrošačke politike, ali i specifičnosti srpskog pravnog i institucionalnog okvira, definisane su četiri osnovne opcije za budući razvoj potrošačke politike u Srbiji, sa implementacionog stanovišta. Predložene opcije su:

### 1. Nulta opcija – status quo

Podrazumeva odsustvo bilo kakvih izmena implementacionih mehanizama, uz dugoročan rad na razvoju i unapređenju onih koji su već predviđeni važećim zakonom. Ova opcija bi dala vidljivije rezultate tek u dužem roku.

### 2. Zakon o zaštiti potrošača (2010), verzija 2.0

Podrazumeva izmene i dopune postojećeg ZZP, kojima se obezbeđuje jačanje uloge Tržišne inspekcije i prekršajnih sudova, kroz uvođenje određenog broja novih prekršaja. Takođe obuhvata hijerarhijsko jačanje jedinice za zaštitu potrošača u nadležnom ministarstvu. Ova opcija podrazumeva i dalji rad na jačanju već predviđenih mehanizama, ali potrošačima omogućava efektivniju zaštitu u međuvremenu.

### 3. Novi koncept 1 – Komisija za zaštitu konkurencije

Podrazumeva pripajanje određenih nadležnosti u sprovođenju potrošačke politike Komisiji za zaštitu konkurencije uz proširenje njenih ovlašćenja da izriče mere plaćanja novčanog iznosa i druge mere kojima raspolaže u oblasti zaštite konkurencije i na zaštitu potrošača.

### 4. Novi koncept 2 – Posebno telo za zaštitu potrošača

Podrazumeva osnivanje potpuno novog nezavisnog tela samo za zaštitu potrošača, npr. u vidu potrošačkog ombudsmana ili posebne agencije.

Analiza prednosti i mana svake od opcija polazala je da najviše argumenata ima za izbor opcije 2. Glavna prednost ove opcije leži u njenoj delotvornosti: nivo zaštite potrošača u Srbiji bi bio suštinski podignut u relativno kratkom vremenskom roku, kroz momentalno unapređenje ponovnim uvođenjem inspekcije i prekršajnih sudova u središte sistema zaštite, kao već

funkcionalnih mehanizama. Istovremeno, ova opcija politike ne bi zatvorila vrata dodatnoj afirmaciji mehanizama na koje se pretežno oslanja trenutni sistem, već bi omogućila da se njihovim postepenim osnaživanjem (koje zahteva duži vremenski period) dodatno proširi lepeza opcija zaštite potrošača i dodatno podigne ukupni nivo zaštite.

## Preporuke

Na osnovu sprovedenog istraživanja i analize, a uzevši u obzir i diskusiju tokom konferencije koja je održana 16. novembra 2012. godine i okupila sve ključne zainteresovane strane, formulisane su sledeće preporuke:

1. *Potrebne su dalje izmene Zakona o zaštiti potrošača, ali i drugih propisa u vezi sa potrošačkom politikom, kako bi se, uz podršku međunarodnih eksperata, u potpunosti odgovorilo na obaveze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.*
2. *Predlaže se uvođenje većeg broja prekršaja za povrede Zakona o zaštiti potrošača, kao i ojačavanje inspekcijuskog nadzora u ovoj oblasti.*
3. *Predlaže se specijalizacija sudija prekršajnih sudova u nekoliko šire definisanih stručnih oblasti.*
4. *Postojeći institucionalni model treba modifikovati „u dva koraka“ kako bi se u što kraćem roku maksimizirali rezultati. Prvi korak bio bi zasnovan na opciji „2.0“, pri čemu bi trebalo ispoštovati sve navedene korake i uslove. U srednjem roku (2-3 godine) moglo bi se pristupiti hijerarhijskom izdizanju postojeće jedinice unutar nadležnog ministarstva ili primeniti treću opciju – izmeštanje središnje tačke zaštite potrošača ka Komisiji za zaštitu konkurencije, pri čemu bi pripreme za sprovođenje ove opcije trebalo da počnu i ranije.*
5. *Predlaže se da Strategija zaštite potrošača od 2014-2020., između ostalog, sadrži sledeće prioritete:*
  - *Povećanje poverenja potrošača u državu, uključujući i razvoj uporedivog nivoa zaštite potrošača širom Srbije*
  - *Jačanje položaja potrošača na tržištu kroz edukaciju potrošača, aktivnu podršku potrošačkim organizacijama i njihovo uključivanje u proces kreiranja politike*
  - *Obezbediti da se potrošačka pitanja uzimaju u obzir u svim drugim relevantnim politikama*
  - *Obezbediti sveobuhvatno sagledavanje pitanja ugroženih (ranjivih) potrošača kao polaznu osnovu za Nacionalni program zaštite ugroženih (ranjivih) potrošača*
  - *Unapređenje prikupljanja i obrade podataka u vezi sa potrošačkom politikom kako bi se obezbedila bolja osnova za razvoj budućih propisa i drugih inicijativa*
6. *Potrebno je uložiti dodatne napore da se Nacionalni savet za zaštitu potrošača afirmiše, da se obezbedi redovno održavanje njegovih sednica i uvažavanje njegovih odluka/ preporuka u budućem kreiranju i implementaciji potrošačke politike, budući da je on tek konstituisan. Savet može biti odgovarajuće mesto za razmatranje predloženih opcija, identifikovanih kroz široku javnu debatu između javnog i civilnog sektora.*
7. *Potrebno je odmah započeti pripreme i izraditi polazne osnove za izradu Nacionalnog programa zaštite ugroženih (ranjivih) potrošača.*
8. *Potrebno je pokrenuti dalju raspravu i preispitati kategoriju ugroženog potrošača na način na koji bi se snažnije ugradila načela zabrane diskriminacije i jednakih mogućnosti (jednakog pristupa) u potrošačku politiku Srbije kao države koja nastoji da se priključi jedinstvenom tržištu EU.*

9. *Predlaže se ukidanje zakonske odredbe o neophodnom minimumu članova za uvođenje potrošačkih udruženja i saveza u evidenciju Ministarstva, kao i razmatranje drugih načina za utvrđivanje razvijenosti kapaciteta i kredibilitnosti ovih organizacija.*
10. *Potrebno je otvoriti široku javnu raspravu u Nacionalnom savetu o načinima ojačavanja organizacija potrošača, kao jednim od najvažnijih aktera potrošačke politike, čiji su kapaciteti nedovoljno razvijeni.*
11. *U proces izrade novog zakona ili izmena i dopuna postojećeg uključiti zainteresovane strane u proces od najranijih faza, obezbediti kontinuirane međuresorne konsultacije, razmotriti prednosti i mane ponuđenih/mogućih opcija politike (posebno u vezi sa implementacijom potrošačke politike), sprovesti dovoljno dugu i široku javnu raspravu o utvrđenom nacrtu.*



## **I. Uvod u Studiju o zaštiti potrošača u Srbiji:**

*Zašto i kako?*

Politika zaštite potrošača predstavlja značajan element tržišne ekonomije. Potreba za zaštitom interesa potrošača postaje sve važnija otvaranjem tržišta, protokom velikog broja proizvoda, povećanjem broja pružalaca usluga, itd. Dakle, država koja je posvećena dobrobiti svojih građana treba da obezbedi efektivnu politiku zaštite potrošača. U kontekstu EU, cilj politike potrošača je definisan kroz zaštitu zdravlja, bezbednosti i ekonomskih interesa potrošača, kroz promovisanje njihovih prava na informisanje, obrazovanje, kao i pravo potrošača da se sami organizuju kako bi zaštitili svoje interese.<sup>1</sup> Takođe, ova politika ima za cilj jačanje slobodnog kretanja dobara i usluga širom Unije. S obzirom da je potrošačka politika takođe važan instrument u obezbeđivanju jednakih mogućnosti za sve građane, ona treba da ima i snažan fokus po ovim pitanjima.

Iako zaštita potrošača nije u potpunosti nepoznat koncept u Srbiji pre početka tranzicionog procesa posle 2000. godine, najvažniji izvor (privatnog) potrošačkog prava u to vreme je bio (opšti) Zakon o obligacionim odnosima iz 1978. godine. Ovaj zakon ne obezbeđuje politiku zaštite potrošača kao takvu, već samo reguliše opšta pravila privatnog prava koja bi mogla da se koriste i u potrošačkim odnosima. Ipak, ne može se reći da su potrošačka prava bila zaštićena u Jugoslaviji pre uvođenja politike potrošača tokom tranzicije i procesa evropske integracije. Prvi Zakon o zaštiti potrošača (ZZP) usvojen je tek 2002. godine kada je podsticaj od strane procesa evropskih integracija i sveopšte tranzicije u tržišnu ekonomiju već bio prisutan.<sup>2</sup> Ovaj prvi ZZP dao je okvir za veoma bazičnu i fragmentovanu zaštitu potrošača i nije bio usklađen s pravom EU. Zakon skoro da i nije proizveo nikakve rezultate u praksi. Ne postoji sudska praksa na bazi ovog zakona. Inspektorati odgovornih ministarstava kao organi uprave nadležni za izvršavanje zakona, delovali su gotovo isključivo na osnovu opštih zakona kojima je uređena trgovina, a ne na osnovu ZZP iz 2002. Ovaj zakon je 2005. opozvan drugim srpskim ZZP koji je predstavljao osetno poboljšanje za potrošače u Srbiji.<sup>3</sup> Konačno, 2010. je usvojen važeći ZZP čija je primena počela 1. januara 2011. godine. Ovaj zakon je trebalo da predstavlja veliki korak u ispunjavanju obaveza u vezi sa zaštitom potrošača koje je Srbija preuzela u okviru procesa integracije u EU.

Obaveza da se usklade standardi zaštite potrošača sa standardima koji važe u EU navedena je u članu 78. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) koji je Srbija potpisala 29. aprila 2008. godine. Pored usklađivanja svojih zakona sa celokupnim evropskim pravom u oblasti zaštite potrošača, ova obaveza podrazumeva da Srbija mora da sprovodi aktivnu politiku zaštite potrošača, u kojoj je implementacija podjednako važna kao i dobro harmonizovano opšte zakonodavstvo. Kako navodi Karanikić-Mirić:

[...] treba da se napravi jasna razlika između pojmova „harmonizovanog potrošačkog zakonodavstva“ i „harmonizovanih standarda zaštite potrošača.“ Ako se samostalno razmatra, domaće zakonodavstvo koje je harmonizovano sa zaštitom potrošača koja je na snazi u EU, ne osigurava postojanje državnih standarda zaštite potrošača koji odgovaraju standardima EU. Harmonizacija standarda zaštite potrošača zavisi od brojnih dodatnih faktora i može biti umanjena zbog: (1) slabog institucionalnog kapaciteta i nedostatka kompetentnih i iskusnih službenika, posebno onih koji su zaduženi za primenu i sprovođenje zakona o potrošačima; (2) kvaliteta pravne kulture koja je u pitanju, i činjenice da potrošači mogu biti loše informisani i nesvesni prava koja su im garantovana zakonom – što se neretko dešava u državama u tranziciji; (3) sklonosti da se koriste drugi mehanizmi pravne zaštite, a ne oni koje nude propisi EU.<sup>4</sup>

Studija zaštite potrošača u Srbiji je sprovedena pod hipotezom da je donošenje novog Zakona o zaštiti potrošača iz 2010. godine, koji je inkorporirao u sebe veliki deo potrošačkog prava EU, u stvari dovelo do smanjenja nivoa zaštite potrošača. Kao što Lazarević i Đurović tvrde, „zbog ozbiljnih problema u sferi implementacije i sprovođenja, nivo zaštite [potrošača] je trenutno

<sup>1</sup> Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, član 169. (prethodni član 153. Ugovora o Evropskoj zajednici). Dostupno na: [http://www.mip.gov.me/en/images/stories/EI\\_download/Pregovori\\_o\\_pristupanju\\_CG\\_EU/Ugovor\\_o\\_funkcionisanju\\_EU.pdf](http://www.mip.gov.me/en/images/stories/EI_download/Pregovori_o_pristupanju_CG_EU/Ugovor_o_funkcionisanju_EU.pdf).

<sup>2</sup> Zakon o zaštiti potrošača. „Službeni glasnik SFRJ“ br. 37/02.

<sup>3</sup> Zakon o zaštiti potrošača. „Službeni glasnik SFRJ“ br. 37/02.

<sup>4</sup> Karanikić-Mirić, Marija. „O tome zašto nije dovoljno imati lepe zakone: potrošačko zakonodavstvo u Srbiji.“ (On Why Having Nice Laws is not enough: Consumer Legislation in Serbia), Thirteenth Mediterranean Research Meeting (Trinaesti mediteranski instraživački susret), Firenca, Italija. Mart 2012.

niži nego što je to bio pod prethodnim ZZP koji nije bio usklađen sa pravnom tekovinom EU.<sup>5</sup> Oni zaključuju da određene odredbe ZZP (2010), „poput onih koje se odnose na garancije, [...] treba da se sprovedu kroz moderan i inovativan mehanizam za koji Srbija nije spremna. Novi mehanizmi vansudskog rešavanja sporova kroz medijaciju i arbitražu još uvek nisu funkcionalni, dok uloga potrošačkih organizacija u sprovođenju ovog mehanizma nije podržana od strane države.“<sup>6</sup>

Ova studija ima za cilj da utvrdi izvore i elemente navedenih problema, kao i da identifikuje najbolja moguća rešenja u pogledu institucionalnog uređenja zaštite potrošača u Srbiji. Kako bi se ovaj cilj ostvario, u istraživanju je primenjena kvalitativna metodologija s obzirom da je podobna u „istraživanju koje traga za dubljim razumevanjem, a ne bavi se samo ispitivanjem površinskih karakteristika.“<sup>7</sup> Prikupljanje podataka je sprovedeno kroz kombinaciju terenskog i arhivskog istraživanja, uz korišćenje kako primarnih tako i sekundarnih izvora. Terensko istraživanje je sprovedeno kroz dva glavna sredstva. Najpre, polu-strukturisani intervjui su sprovedeni sa određenim brojem aktera potrošačke politike Srbije, počevši od učesnika u procesu kreiranja potrošačke politike i savetnika, do onih zaduženih za implementaciju, do civilnog društva (udruženja i saveza za zaštitu potrošača). Pored toga, za udruženja za zaštitu potrošača (potrošačke organizacije) pripremljen je poseban upitnik u elektronskom obliku, imajući u vidu njihovu novu ključnu ulogu u sprovođenju potrošačke politike. U identifikaciji sagovornika za polu-strukturisane intervjue, primenjena je tehnika „grudve snega“ (snowballing technique) u kombinaciji sa namernom (intencionalnom) tehnikom. Uprkos negativnim implikacijama koje ove tehnike mogu imati za reprezentativnost uzorka, one su bile najpogodnije u okolnostima u kojima je istraživanje sprovedeno. Intervjui i upitnik u kombinaciji su korišćeni kako bi se obezbedilo prikupljanje i obrada neposrednih informacija o temi istraživanja, onako kako ih percipiraju sami učesnici koji su uključeni u kreiranje i implementaciju potrošačke politike.

Imajući u vidu da pravni okvir zaštite potrošača u Srbiji čini veliki broj zakona i propisa, bilo opšteg, horizontalnog, bilo sektorskog karaktera, treba istaći da je ovo istraživanje ograničeno samo na opšti zakon kojim se uređuje zaštita potrošača, i kojim je uređen sistem zaštite potrošača u Srbiji. Glavni razlog za ovakvo ograničavanje polja istraživanja jeste fokus ovog istraživanja na institucionalna rešenja i implementacione mehanizme u oblasti zaštite potrošača, u skladu sa navedenim ciljem istraživanja. Odredbe drugih propisa relevantnih za institucionalno uređenje ove oblasti (npr. Zakon o trgovini, kojim je pretežno uređen rad Tržišne inspekcije, Zakon o prekršajima, i sl.) uzete su u obzir u meri u kojoj je to neophodno radi celovitog sagledavanja sistema zaštite potrošača u Srbiji. Istraživanje je sprovedeno u periodu od maja do decembra 2012. godine i zasnovano je na stanju sistema kakvo je postojalo u decembru 2012. godine.

Prvi nalazi i preporuke Studije su predstavljeni, diskutovani i time testirani u raspravi na okrugom stolu „Ka evropskom nivou zaštite potrošača u Srbiji“ koji je organizovan 16. novembra 2012. godine u Beogradu. Učešće širokog kruga zainteresovanih strana u potrošačkoj politici, od ministra nadležnog za potrošačku politiku, do predstavnika raznih nadležnih državnih institucija (tržišna inspekcija, prekršajni sudovi, komisija za zaštitu konkurencije, itd.) obezbedilo je dodatnu proveru nalaza i podobnosti preporuka. Štaviše, na osnovu intervencija učesnika okruglog stola, nove ideje i zaključci dodati su nalazima Studije.

Studija je strukturisana u šest poglavlja. Nakon uvoda, drugo poglavlje postavlja okvir za razvoj potrošačke politike u Srbiji kao kandidata za članstvo u EU – tj. ukratko razmatra potrošačku pravnu tekovinu EU. Poglavlje 3 predstavlja i analizira pravni i institucionalni okvir potrošačke politike u Srbiji, te se stoga fokusira na glavne problematične oblasti kao npr. mehanizme sprovođenja. Takođe, da bi podržali argumente vezane za specifične problematične oblasti

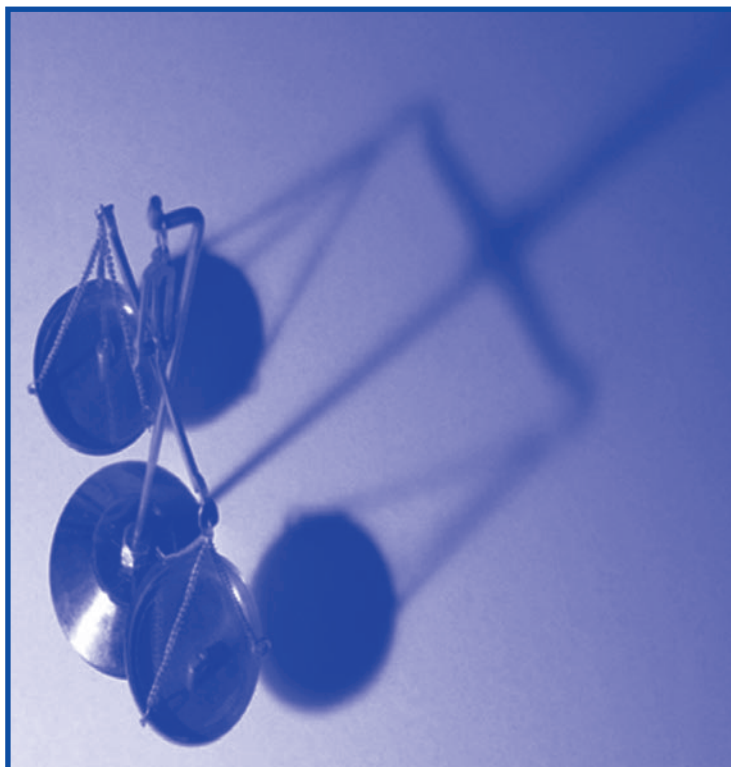
<sup>5</sup> Lazarević, Nebojsa i Đurović, Mateja. „Novi srpski zakon o zaštiti potrošača i pozicija srpskog potrošača.“ (The New Serbian Law on Consumer Protection and the Position of the Serbian Consumer). Thirteenth Mediterranean Research Meeting (Trinaesti mediteranski istraživački susret), Firenca, Italija. Mart 2012.

<sup>6</sup> Lazarević, Nebojsa i Đurović, Mateja.

<sup>7</sup> Johnson, Scott D. „Hoće li naše istraživanje izdržati detaljno ispitivanje?“ ( “Will our research hold up under scrutiny?”) *Journal of Industrial Teacher Education*, 32.3 (1995): 4. Ur. Nahid Golafshani, „ Razumevanje pouzdanosti i validnosti u kvalitativnom istraživanju“ (*Understanding Reliability and Validity in Qualitative Research*). The Qualitative Report, 8.4, (2003): 603. Dostupno na: <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR8-4/golafshani.pdf>.

ZZP (2010), u ovom poglavlju se uvode i nalazi istraživanja do kojih se došlo kroz intervju i upitnike. Četvrto poglavlje se fokusira na „jezgro“ uzroka problema i mnogim oblastima politike u Srbiji, gde potrošačka politika predstavlja odličan primer posledica ovog primarnog problema – problematičnog i kvazi-postojećeg sistema za kreiranje politika u Srbiji. Ovo poglavlje ne uvodi samo glavne elemente uspešnih sistema kreiranja politika, već takođe daje analizu procesa izrade ZZP (2010) kao glavnog uzroka neadekvatnih i nesistematičnih implementacionih rešenja potrošačke politike koja su se našla u Zakonu. Peto poglavlje analizira četiri moguće opcije politike u daljem ostvarivanju zaštite potrošača u Srbiji. Opcije (praktične) politike predstavljene u ovom poglavlju bazirane su na najčešće korišćenim sistemima implementacije zaštite potrošača u evropskim državama. U prezentaciji svake opcije, ispitani su i pozitivni i negativni aspekti da bi se došlo do najdelotvornijeg i najefikasnijeg predloga za dalje reforme potrošačke politike. Ovi zaključci i preporuke predstavljeni su u poglavlju 6, koje takođe nudi niz dalekosežnih preporuka za poboljšanje institucionalnog okvira potrebnog za uspešnu politiku zaštite potrošača u Srbiji.





## **II. Zaštita potrošača u Evropskoj uniji:**

*Postavljanje okvira*

## II.1 Nastanak prava zaštite potrošača

Pravo zaštite potrošača (potrošačko pravo) predstavlja jednu od novijih oblasti prava čiji se nastanak vezuje prevashodno za drugu polovinu dvadesetog veka.<sup>8</sup> Naime, ovaj period obeležio je opšti ekonomski i industrijski razvoj, do tada nezapamćen u istoriji čovečanstva, gde potrošači počinju da igraju ekonomski veoma bitnu ulogu, kao ključni akteri na tržištu koji treba da potroše proizvedena dobra, odnosno da iskoriste pružene usluge. Do tada postojeći pravni režim zaštite, zasnovan pre svega na opštim pravilima ugovornog prava, nije pružao odgovarajući nivo zaštite, stoga je bilo potrebno stvoriti jedan novi, posebni pravni režim namenjen upravo da pruži adekvatnu pravnu zaštitu potrošača.

Osnove za nastanak potrošačkog prava postavilo je obraćanje američkog predsednika Džona Kenedija Kongresu Sjedinjenih Američkih Država pod nazivom „Specijalno obraćanje Kongresu o zaštiti interesa potrošača“ marta 1962. godine.<sup>9</sup> U ovom Kenedijevom govoru, naglašena su četiri osnovna prava potrošača (pravo na bezbednost, pravo na obaveštenost, pravo na slobodan izbor i pravo na učešće) i istaknuta je potreba da se uspostavi jedan poseban pravni režim za potrošače kao posebno važnu ekonomsku grupu koja nije bila adekvatno pravno zaštićena kroz opšte primenjiv pravni režim. Posledica ovog govora bilo je usvajanje više pravnih akata u SAD šezdesetih i sedamdestih godina dvadesetog veka, kojima se potrošačima na različite načine pruža dodatna pravna zaštita.

Evropsko pravo zaštite potrošača započelo je svoj razvitak nešto kasnije od američkog. Evropska komisija je 1975. godine usvojila Prvi preliminarni program Evropske ekonomske zajednice o zaštiti potrošača i politici obaveštenosti.<sup>10</sup> Po uzoru na Kenedijevo obraćanje Kongresu, ovaj dokument takođe navodi osnovna prava potrošača: pravo na zaštitu zdravlja i bezbednost, pravo na zaštitu ekonomskog interesa, pravo na pravno sredstvo, pravo na obaveštenost i obrazovanje i pravo na učešće.<sup>11</sup> Ovaj program je postavio temelje razvoja prava zaštite potrošača Evropske unije koje tridesetsedam godina nakon usvajanja ovog dokumenta predstavlja jednu zasebnu i vrlo razvijenu oblast prava EU.

Potrošačko pravo je čak ušlo i u najviši akt EU o ljudskim pravima – Povelju Evropske unije o osnovni pravima, gde je naglašeno da politika Unije mora da osigura visok stepen zaštite potrošača. U svom poslednjem programu o daljem razvoju prava zaštite potrošača za vremenski period od 2014. do 2020. godine, Evropska unija naglašava potrebu za daljim razvojem zaštite potrošača s ciljem stvaranja moćnog i sposobnog potrošača kao ključnog aktera Jedinštenog tržišta.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Sami počeci razvoja zaštite potrošača mogu se nasluti i ranije, na samom početku 20. veka, tačnije 1906. godine kada američki publicista i pisac Jupton Sinkler (Upton Sinclair) objavljuje knjigu *Džungla (The Jungle)* u kojoj opisuje na koji se način pakuje meso u fabrici u Čikagu, odnosno šta zapravo potrošači dobijaju kao finalni proizvod.

<sup>9</sup> Kennedy, John F. „Specijalno obraćanje Kongresu o zaštiti interesa potrošača.“ (Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest). Vašington D.C. 15. mart 1962. Dostupno na: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=9108>.

<sup>10</sup> Odluka Saveta o preliminarnom programu Evropske ekonomske zajednice za zaštitu potrošača i politike informisanja. (Council Resolution of 14 April 1975 on a preliminary programme of the European Economic Community for a consumer protection and information policy). OJ C 92, 25. april 1975., *EUR-Lex*. str. 2-16. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1975:092:0001:0001:EN:PDF>.

<sup>11</sup> Uputstva Ujedinjenih nacija o zaštiti potrošača sadrže sličnu, delimično dopunjenu listu osnovnih prava potrošača. Vid. „Odluka Generalne skupštine UN 54/449“ ili „UN uputstva za zaštitu potrošača (dopunjeno 1999.)“ (United Nations guidelines for consumer protection as expanded in 1999). Dostupno na: [http://www.consumersinternational.org/media/33866/consumption\\_en.pdf](http://www.consumersinternational.org/media/33866/consumption_en.pdf)

<sup>12</sup> „Predlog za Uredbu Evropskog parlamenta i Saveta o potrošačkom programu 2014-2020.“ (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Consumer Programme 2014-2020). *EUROPA, European Commission, DG Health and Consumers, Consumer Affairs*. str. 2., 9. novembar 2011. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/proposal\\_consumer\\_programme\\_2014-2020\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/proposal_consumer_programme_2014-2020_en.pdf).

## II.2 Potrošačko pravo Evropske unije između procesa negativne i pozitivne harmonizacije

Razvoj evropskog prava zaštite potrošača obeležen je kako procesom negativne, tako i procesom pozitivne harmonizacije. U početku je bila dominantna negativna harmonizacija kada su odluke Evropskog suda pravde u Luksemburgu ispitivale svrsihodnost postojanja pojedinih nacionalnih propisa u oblasti prava zaštite potrošača iz perspektive slobode kretanje roba i usluga. U ovim slučajevima Sud je ispitivao nužnost postojanja određenih nacionalnih propisa država članica koji su postavljali ograničenje za nesmetano kretanje roba i usluga između država članica, ali je u svojim odlukama takođe objašnjavao na koji način potrošači treba da budu zaštićeni.

Upravo iz te sudske prakse se razvila trgovčeva dužnost obaveštavanja potrošača koja je postala osnovni instrument zaštite potrošača koji predviđa evropsko pravo zaštite potrošača.<sup>13</sup> Ujednačen stav Suda je da je samo dobro obavešteni potrošač sposoban da donese ispravnu ekonomsku odluku kada dela na tržištu, te je dužnost obaveštavanja danas predviđena svim direktivama u oblasti prava zaštite potrošača.<sup>14</sup>

Uporedo s procesom negativne harmonizacije, Evropska komisija predlagala je i jedinstvene evropske propise u pojedinima oblastima prava zaštite potrošača, najviše putem direktiva (directives). Ovaj proces pozitivne harmonizacije u početku se odvijao prilično sporo i odnosio se najviše na zaštitu zdravlja i bezbednosti potrošača, da bi se početkom poslednje decenije dvadesetog veka značajno ubrzao. Kao rezultat, desetine direktiva u oblasti prava zaštite potrošača su usvojene, i danas je neznatan segment potrošačkog prava koji nije obuhvaćen nekim od evropskih direktiva ili uredbi (regulations).

Državama članicama Evropske unije je u oblasti prava zaštite potrošača ostavljena jedino nešto veća sloboda po pitanju regulisanja sprovođenja u praksi transponovanih odredbi direktiva, ali su i tu jasno postavljene smernice, te su države dužne da ispuštaju kriterijume efikasnosti, srazmernosti i da odvrćaju trgovce od kršenja tih propisa.<sup>15</sup>

Države članice su se odlučivale za različite sisteme (mehanizme) sprovođenja i osiguravanja potrošačkog prava u praksi. U načelu, moguće je razlikovati dva osnovna pristupa: administrativni, putem određenih upravnih organa s javnopravnim ovlašćenjima (kao što je npr. Komisija za zaštitu konkurencije) i civilistički pristup, u kome se primenjuju opšte građanskopravne sankcije (na osnovu odluka sudova opšte nadležnosti).

Ovi jedinstveni evropski pravni propisi bili su i ostali predmet tumačenja Evropskog suda pravde u Luksemburgu u jednoj veoma bogatoj i plodnoj sudskoj praksi koja omogućava njihovo potpunije razumevanje i koja je značajno doprinela daljem razvoju evropskog prava potrošača.<sup>16</sup> Naime u svojoj sudskoj praksi, Sud je naglasio da pojmovi prava Evropske unije imaju svoje autonomno, evropsko značenje koje se ne sme poistovetiti sa pojmovima u nacionalnim pravnim

<sup>13</sup> *Rewe Centrale v Bundesmonopolverwaltung fur Branntwein*, Case 120/78, [1979] ECR 649, 20. februar 1979.

<sup>14</sup> Grundmann, Stefan, Wolfgang Kerber, i Stephen Weatherill, ur. *Stranačka autonomija i uloga informisanja u unutrašnjem tržištu. (Party Autonomy and the role of information in internal market)*. Walter de Gruyter & Co, 2001. Howells, Geraint, Andre Janssen, i Reiner Schulze, ur. *Prava i obaveze informisanja: izazov za partijsku autonomiju i transakcionu pravičnost. (Information Rights And Obligations: A Challenge For Party Autonomy And Transactional Fairness)*. Ashgate Pub Ltd, 2005.

<sup>15</sup> Cafaggi, Fabrizio, i Hans W. Micklitz, ur. *Nove granice zaštite potrošača: interakcija između privatne i javne primene. (New Frontiers of Consumer Protection: The Interplay Between Private and Public Enforcement)*. Intersentia, 2009.

<sup>16</sup> Za pregled važnijih sudskih odluka u pravu zaštite potrošača, vid. Micklitz, Hans W., Jules Stuyck, i Evelyn Terryn, ur. *Slučajevi, materijali i tekstovi o potrošačkom pravu. (Cases, Materials and Text on Consumer Law)*. Hart Publishing, 2010.

sistemima država članica,<sup>17</sup> i upravo je Sud taj koji predstavlja glavni ovlašćeni subjekt zadužen da pruži ta tumačenja. Iz takve uloge Suda proizilazi veliki značaj koji Sud ima u razvoju potrošačkog prava Evropske unije.

### II.3 Dvostruki cilj postojanja evropskog prava potrošača

Od samog svog početka, evropsko pravo zaštite potrošača se razvijalo s dvostrukim ciljem: prvo, dostizanja visokog opšteg nivoa zaštite potrošača i, drugo, obezbeđivanja nesmetanog kretanja robe i usluga između država članica putem uspostavljanja što harmonizovanih pravnih propisa među njima. Dakle, razvoj evropskog prava zaštite potrošača nije bio uslovljen samo ciljem da se potrošačima pruži visok nivo zaštite, već postoji i drugi pokretač, koji predstavlja suštinu konstituisanja i postojanja Evropske unije: uspostavljanje i ostvarivanje zajedničkog tržišta.

Kao značajan problem ovde se javlja činjenica da su ova dva cilja ponekad u sukobu i da jedan ograničava drugi. Naime, uspostavljanje strogih propisa koji bi pružili visok stepen zaštite potrošačima predstavlja s druge strane opterećenje trgovcima koji svoje poslovanje moraju da upodobe pravnim propisima, što kao krajnji rezultat ima usporavanje trgovine između država članica. Ovaj argument Evropska komisija često iznosi kada joj se prigovara da je pravni režim zaštite potrošača neadekvatan, što je bio slučaj kod usvajanja direktiva o nepoštenom poslovanju i nove Direktive o potrošačkim pravima.

U poslednje vreme moguće je uočiti tendenciju da cilj uspostavljanja što nesmetanijeg kretanja robe i usluga preuzima primat prilikom izrade politike zaštite potrošača u Evropskoj uniji. Zbog ovakvog stava, ovakva politika Evropske komisije izložena je snažnim kritikama evropskih organizacija za zaštitu potrošača.

Ovo se odlično da primetiti na osnovu činjenice da Evropska komisija u većini slučajeva usvaja direktive u oblasti prava potrošača na osnovu člana 114. Lisabonskog ugovora kod koga prioritet predstavlja interes stvaranja i jačanja zajedničkog tržišta, a ne zaštita potrošača. Nasuprot tome, član 169. Lisabonskog ugovora predstavlja ustavnopravnu osnovu za regulisanje prava zaštite potrošača. Međutim, iznenađuje činjenica da se ovaj član samo izuzetno koristi kao pravni osnov za usvajanje relevantnih propisa u oblasti prava potrošača. Takav je slučaj, na primer, s Direktivom o označavanju cena, koja je usvojena na temelju ove pravne osnove. Ipak, u slučaju većine ostalih direktiva, član 114. je osnov za njihovo usvajanje.

### II.4 Zaokret ka zahtevima maksimalne harmonizacije

Politika evropskog prava zaštite potrošača se u jednom dugom vremenskom periodu karakterisala zahtevima isključivo minimalne harmonizacije. Sa izuzetkom Direktive o odgovornosti proizvođača za proizvode sa nedostatkom, sve ostale direktive u oblasti prava zaštite potrošača (npr. Direktiva o nepravilnim ugovornim odredbama ili Direktiva o ugovorima zaključenim na daljinu) do pre skoro jednu deceniju bile su zasnovane na zahtevima minimalne harmonizacije.

Zahtevi minimalne harmonizacije podrazumevaju da su države članice u obavezi da transponuju odredbe direktive u nacionalni pravni sistem i ispoštuju minimalni nivo zaštite potrošača koji određena direktiva nalaže. S druge strane, državama članicama ostavljena je sloboda da nesmetano uspostave veći stepen zaštite potrošača u skladu s nacionalnom politikom države članice Evropske unije (i u skladu s osnivačkim ugovorom). Ovu mogućnost su posebno koristile države članice sa tradicionalno razvijenijom politikom zaštite potrošača kao što su to Nemačka ili skandinavske zemlje.

<sup>17</sup> Case C-75/63, *Hoekstra* [1964] E.C.R. 177; Case C-168/08 *Hadady* [2009] ECR I-6871 C-122/10; za takav pristup Evropskom potrošačkom pravu, videti Odluku Suda u Case C-122/10, *Konsumentombudsmannen v. Ving Sverige AB* [2011] ECR I-0000.

Međutim, poslednju deceniju razvoja evropskog prava zaštite potrošača obeležio je radikalni prelaz sa zahteva minimalne ka zahtevu maksimalne harmonizacije. Sve evropske direktive koje su usvojene u poslednjih nekoliko godina u oblasti potrošačkog prava (na primer Direktiva o nepoštenom poslovanju, Direktiva o potrošačkom kreditu, Direktiva o podeljenom korišćenju nepokretnosti ili nova Direktiva o potrošačkim pravima) zahtevaju maksimalnu, odnosno potpunu harmonizaciju prava država članica sa pravom Evropske unije. Maksimalna harmonizacija podrazumeva da države članice više nisu samo u obavezi da uspostave minimalan nivo zaštite predviđen određenom direktivom, već im je nametnut i maksimalan dozvoljen nivo zaštite. Ovakav pristup je jasno potvrđen više puta u sudskoj praksi Evropskog suda pravde u Luksemburgu.<sup>18</sup>

Posledica ove promene pristupa se ogleda u tome što su nekedržave članice morale da izmene svoje do tada postojeće propise na štetu potrošača. To se odlično vidi na primeru potrošačevog prava na jednostrani raskid ugovora kod nove Direktive o potrošačkim pravima koja zamenjuje prethodno važeće propise o potrošačkim ugovorima zaključenim izvan poslovnih prostorija trgovca, kao i potrošačkim ugovorima zaključenim na daljinu, gde su, po prethodno važećim direktivama, države članice mogle da ustanove bilo koji dozvoljeni rok za jednostrani raskid pod uslovom da nije kraći od sedam dana, što su države članice i iskoristile u korist potrošača, dok nova Direktiva, s obzirom na maksimalni karakter harmonizacije, ustanovljava opšteobavezan rok od četrnaest dana koji države članice ne mogu da izmene i produže.

## ***II.5 Izvori prava zaštite potrošača Evropske unije***

Nekoliko desetina direktiva koje, posredno ili neposredno, regulišu prava potrošača predstavljaju najvažniji izvor evropskog potrošačkog prava. U narednom delu ovog poglavlja biće analizirano sedam najvažnijih direktiva iz oblasti prava zaštite potrošača. Moguće je primetiti da su u početku ove direktive regulisale, sa jednim izuzetkom u vidu Direktive o nepravilnim ugovornim odredbama, samo tačno određene vrste potrošačkih ugovora kod kojih su potrošači posebno ugroženi, kao što su ugovori zaključeni izvan poslovnih prostorija ili ugovor o potrošačkom kreditu. Ipak, u poslednjih par godina, moguće je uočiti tendenciju donošenja direktiva sa znatno širim obimom primene, koje se ne ograničavaju na samo jednu određenu vrstu ugovora. To je, na primer, slučaj s novom Direktivom o potrošačkim pravima.

### **Direktiva o ugovorima zaključenim izvan poslovnih prostorija**

Direktiva o ugovorima zaključenim van poslovnih prostorija<sup>19</sup> je prva direktiva u oblasti potrošačkog prava koja reguliše jednu tačno određenu vrstu potrošačkog ugovora. Ova direktiva se odnosi na slučajeve zaključenja potrošačkog ugovora u trenucima kada je potrošač posebno osetljiv jer je zateknut u neočekivanoj situaciji, najčešće na kućnom pragu ili radnom mestu, gde mu trgovac nudi svoje proizvode. U ovakvim trenucima, potrošač nije u mogućnosti da detaljno razmisli o svojoj odluci i da uporedi ponuđenu cenu i proizvod s drugim sličnim ili istim proizvodima i cenama.

Ova direktiva prva donosi u evropsko pravo zaštite potrošača definiciju o tome ko se tačno ima podrazumevati pod potrošačem i trgovcem, čime je precizirano u kojim se tačno slučajevima primenjuje ovaj posebni pravni režim. Potrošač jeste svako fizičko lice koje dela na tržištu u svrhu izvan svoje poslovne delatnosti ili zanimanja. Iako je direktiva usvojena pre skoro trideset godina, definicija potrošača koju je donela ova direktiva je samo minimalno izmenjena.

<sup>18</sup> Joined Cases C-261/07 and C-299/07, VTB-VAB NV v. Total Belgium NV and Galatea BVBA v. Sanoma Magazines Belgium NV [2009] ECR I-02949; Case C-304/08 Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbeverbs eV v. Plus Warenhandelsgesellschaft mbH [2010] ECR I-0000; Case C-540/08 Mediaprint Zeitungs – und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG v. 'Osterreich' Zeitungsverlag GmbH [2010] ECR I-0000

<sup>19</sup> Direktiva 85/577/EEC o ugovorima zaključenim izvan poslovnih prostorija. (Directive 85/577/EEC on contracts negotiated away from business premises), OJ L 372, 31. decembar 1985., *EUR-Lex* str. 31-33. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31985L0577:en:HTML>.

Ono što je suštinski novo ponudila ova direktiva jeste pravo potrošača da u roku koji ne sme da bude kraći od sedam dana ima pravo da jednostrano raskine ugovor koji je zaključen izvan poslovnih prostorija. Na ovaj način potrošaču se daje dodatni vremenski period da još jednom razmisli o svojoj ekonomskoj odluci i ostavlja mogućnost da uporedi cenu i karakteristike kupljenog proizvoda sa cenama i karakteristikama istog ili sličnog proizvoda koji se nudi na tržištu.<sup>20</sup>

Trgovac je u obavezi da prilikom zaključenja jednog ovakvog ugovora jasno predoči potrošaču njegovo pravo na jednostrani raskid. Ukoliko trgovac propusti da učini isto, rok u kome potrošač ima pravo da jednostrano raskine ugovor postaje neograničen, kao što je to potvrdio Evropski sud pravde u Luksemburgu u slučaju *Heininger*.<sup>21</sup> Međutim, nova Direktiva o potrošačkim pravima predviđa da ovaj rok više nije neograničen, već da iznosi tri meseca od zaključenja ugovora.

## Direktiva o nepravičnim ugovornim odredbama

Direktiva o nepravičnim ugovornim odredbama<sup>22</sup> je uspostavila značajna ograničenja slobode ugovaranja kod potrošačkih ugovora, utičući time na samu srž ugovornog prava.<sup>23</sup> Odredbe ove direktive ograničavaju slobodu ugovaranja trgovcu sprečavajući ga da nametne potrošaču ugovorne odredbe koje se po osnovu ove direktive imaju smatrati za nepravične.

U svojoj sudskoj praksi, Evropski sud pravde je objasnio da je osnov pružanja ovakve vrste zaštite zasnovan na ideji da je potrošač u značajno lošijoj poziciji u ugovornom odnosu od trgovca kako u pogledu moći pregovaranja, tako i poznavanja relevantnih činjenica, što za posledicu ima da će se potrošač po pravilu složiti s ugovornim odredbama koje je trgovac unapred sastavio bez mogućnosti da na njih utiče kako bih ih izmenio ili dopunio.<sup>24</sup>

Tako, direktiva zabranjuje ugovaranje odredbi koje su suprotne načelu savesnosti i poštenja i koje uspostavljaju značajan odnos nejednakosti između prava i obaveza ugovarača na štetu potrošača. U Aneksu, Direktiva navodi *exempli causa* nekolicinu ugovornih odredbi kao primere odredbi koji se mogu smatrati za nepravične, ali ostavlja nacionalnim zakonodavstvima i nadležnim organima država članica da odluče i utvrde da li će se zaista takve ugovorne odredbe smatrati za nepravične.

Nepravične ugovorne odredbe se smatraju za ništavne, te stoga potrošač nije njima obavezan. Pored ove klasične građanskopravne sankcije u slučaju ugovaranja jedne ovakve norme, trgovac će biti sankcionisan određenim sankcijama javnopravnog karaktera, pre svega na osnovu prekršaja.

Pored zabrane ugovaranja nepravičnih odredbi, direktiva ustanovljava zahtev pune transparentnosti ugovornih odredbi u potrošačkim ugovorima koji nalaže da sve ugovorene odredbe moraju uvek da budu izražene na jednostavan, jasan i razumljiv način kako bi potrošač mogao da shvati njihovo značenje. U suprotnom, bilo kakvu spornu ugovornu odredbu treba tumačiti u potrošačevu korist.

<sup>20</sup> Loos, Marco. „Pravila povlačenja.” (Rights of Withdrawal). *Modernizacija i uslađivanje obligacionog potrošačkog prava. (Modernizing and Harmonising Consumer Contract Law)*. Ur. Geraint Howells i Reiner Schulze. Sellier. European Law Publishers, 2009. str. 239.

<sup>21</sup> Case C-481/99 *Heininger* [2001] ECR I-9945

<sup>22</sup> Direktiva 93/13/EEC o nepravičnim ugovornim odredbama. (Directive 93/13/EEC on unfair terms in consumer contracts). OJ L 095, 21. april 1993. *EUR-Lex*, str. 29-34. Dostupno na: [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31993L0013&model=guichett](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31993L0013&model=guichett).

<sup>23</sup> Nebbia, Paolisa. *Nepošteni ugovorni uslovi u evropskom pravu: Studija uporednog prava i prava Evropske zajednice. (Unfair Contract Terms in European Law: A Study in Comparative and EC Law)*. Hart Publishing, 2007. str 12.

<sup>24</sup> Joined Cases C-240/98 to C-244/98, *Océano Grupo Editorial SA v. Murciano Quintero* [2000] ECR I-04941; Case C-473/00, *Cofidis v. Fredout* [2002] ECR I-10875; C-168/05, *Elisa María Mostaza Claro v. Centro Móvil Milenium SL* [2006] ECR I-10421

U svojoj sudskoj praksi Evropski sud pravde u Luksemburgu je utvrdio da je obaveza nadležnih državnih organa država članica da *ex officio* ispituju da li određeni potrošački ugovor sadrži nepravilne ugovorne odredbe, čak i kada potrošač to ne zahteva, i da u slučaju postojanja takvih odredbi, primene odgovarajuće pravne sankcije.<sup>25</sup>

Pored klasičnih građanskopravnih sankcija koje postojanje nepravilnih ugovornih odredbi povlači za sobom, kao što je ništavost odredbi ugovora za koje je utvrđeno da su nepošteno, u većini evropskih pravnih sistema nadležni državni organ je ovlašćen i da odredi adekvatne sankcije prekršajnog i administrativnog karaktera. Tako je, na primer, od 1. januara 2012. godine u Italije državni organ koji je zadužen za zaštitu prava konkurencije postao ujedno i nadležan i za slučajeve nepravilnih ugovornih odredbi.

## Direktiva o ugovorima zaključenim na daljinu

Direktiva o ugovorima zaključenim na daljinu<sup>26</sup> reguliše onu vrstu potrošačkih ugovora koja je sklopljena bez simultanog fizičkog prisustva trgovca i potrošača. Ova direktiva je pravni odgovor na nove načine zaključivanja ugovora nastale kao posledica značajnog razvoja različitih savremenih sredstava komunikacije na daljinu. Pored toga, ova direktiva reguliše još pojedine nedozvoljene slučajeve poslovanja trgovca, kao što je slanje nenaručene robe, što je detaljnije i obimnije razrađeno u Direktivi o nepoštenom poslovanju.

S obzirom na karakteristike ugovornog odnosa na daljinu, direktiva predviđa detaljan set predugovornih obaveštenja koje je trgovac u obavezi da pruži potrošaču pre zaključenja ugovora. Cilj pružanja ovih informacija je davanje mogućnosti potrošaču da na najbolji mogući način shvati kakav on zapravo ugovor zaključuje i kakav je zapravo sadržaj njegovih ugovornih prava i obaveza.

Po uzoru na Direktivu o ugovorima zaključenim izvan poslovnih prostorija, ova direktiva daje mogućnost potrošaču da u roku koji ne može da bude kraći od sedam dana jednostrano raskine ugovor zaključen na daljinu bez ikakvih negativnih pravnih posledica po potrošača. Trgovac je u obavezi da o tom pravu obavesti potrošača prilikom zaključenja ugovora.

## Direktiva o prodaji robe

Direktiva o prodaji robe<sup>27</sup> reguliše ugovorni odnos između trgovca i potrošača u slučaju ugovora o prodaji robe. Osnovni cilj ove direktive da je da u potpunosti pravno obezbedi da potrošač dobije proizvod od trgovca koji je u potpunosti saobrazan sa zaključenim potrošačkim ugovorom. Ova direktiva je suštinski izmenila nacionalna prava država članica ustanovljavajući jedinstven evropski pravni režim za potrošačke ugovore o prodaji robe.<sup>28</sup>

Ona ustanovljava pravila za tri osnovna elementa svakog ugovora o prodaji: standard kvaliteta koji potrošač može razumno da očekuje, odgovarajuća pravna sredstva u slučaju da proizvod ne ispunjava utvrđeni standard kvaliteta, kao i pitanja garancije koju trgovac nudi.<sup>29</sup>

Direktiva opisuje detaljno i pruža primere slučajeva šta se u praksi podrazumeva da bi se smatralo da je proizvod saobrazan s ugovorom. Tako, na primer, prodati proizvod mora da

<sup>25</sup> Case C-168/05 *Mostaza Claro* [2006] ECR I-10421

<sup>26</sup> Direktiva 97/7/EC o ugovorima zaključenim na daljinu. (Directive 97/7/EC on the protection of consumers in respect of distance contracts). OJ L 144, 4. jun 1997. *EUR-Lex* str. 19-27. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997L0007:EN:NOT>.

<sup>27</sup> Direktiva 99/44/EC o prodaji robe. (Directive 1999/44/EC on certain aspects of the sale of consumer goods and associated guarantees), OJ L 171, 7. jul 1999., *EUR-Lex* str. 12-16. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999L0044:en:HTML>.

<sup>28</sup> Bianca, Cesare Massimo, i Stefan Grundmann, ur. *Direktiva EU o prodaji. (EU Sales Directive)* Intersentia, 2002.

<sup>29</sup> Micklitz, Hans W., Jules Stuyck, i Evelyn Terryn, ur., str. 303-304.

odgovara opisu koji je dao trgovac i da ima svojstva robe koju je trgovac pokazao potrošaču kao uzorak ili model.

U slučaju postojanja nesaobraznosti, direktiva predviđa rokove, teret dokazivanja i ostale pravne posledice nesaobraznosti. Tako trgovac odgovara potrošaču za nesaobraznost koja nastupi u roku od dve godine od trenutka isporuke robe potrošaču. Ako nesaobraznost nastane u roku od šest meseci od dana isporuke robe potrošaču, teret dokazivanja saobraznosti je na trgovcu.

U slučaju utvrđivanja da postoji nesaobraznost, potrošač ima pravo da zahteva od trgovca da prodatu robu zameni ili opravi. Pravo izbora je ostavljeno potrošaču. Trgovac je da dužan da proizvod opravi ili zameni u primerenom roku. Ukoliko nije moguće izvršiti otklanjanje nesaobraznosti na jedan od ova dva ponuđena načina, ili ako bi tako nešto predstavljalo nesrazmerno opterećenje za trgovca, potrošač ima pravo izbora između odgovarajućeg umanjenja cene za kupljeni proizvod ili mogućnosti da jednostrano raskine ugovor.

Pored pravila o nesaobraznosti robe, Direktiva reguliše i institut garancije. Naime, pored postojanja opšteg, zakonskog režima o garanciji za kvalitet robe predviđenog odredbama ove direktive, trgovac može potrošaču da ponudi i dodatnu garanciju. Ta dodatna garancija može da bude besplatna ili da se zahteva da je potrošač kupi. U prvom slučaju, cilj garancije je pre svega marketinški – da se potrošači privuku da kupe određeni proizvod od trgovca koji ovu garanciju besplatno nude kao još jednu dodatnu pozitivnu karakteristiku proizvoda, dok se u drugom slučaju potrošaču daje mogućnost da stekne određena dodatna prava u vezi s proizvodom.

Direktiva naglašava obavezu trgovca da istakne prednosti koje garancija daje u odnosu na zakonski ustanovljena prava potrošača utvrđena ovom direktivom. Tu se ponajviše misli na dodatna prava potrošača u odnosu na već postojeća koja se garancijom dodeljuju potrošaču, kao i duži vremenski period u kome potrošač ima pravo da ista i ostvari. Baš ovo pitanje odnosa između direktivom utvrđenih prava potrošača i dodatnih koja mu se nude garancijom predmet je velikog spora protiv kompanije Apple i garancije koju ta kompanija nudi za proizvode, koji je protiv ove kompanije povelu jedanaest potrošačkih organizacija širom Evropske unije.<sup>30</sup>

## Direktiva o nepoštenom poslovanju

Evropska komisija je 2005. godine, nakon višegodišnjih pregovora i rasprava usvojila Direktivu o nepoštenom poslovanju.<sup>31</sup> Zahvaljujući širokom potencijalnom polju njene primene i zahtevima maksimalne harmonizacije, značaj ove direktive je izuzetno veliki.<sup>32</sup> Naime, suština ove direktive je da zabranjuje svaki nepošteni oblik poslovanja trgovca u odnosu prema potrošaču.

Za razliku od većine ostalih direktiva u oblasti prava zaštite potrošača, Direktiva o nepoštenom poslovanju je horizontalnog značaja, tj. primenjuje se, s manjim izuzecima, na svaki odnos između potrošača i trgovca (a ne samo, na primer, u slučaju zaključivanja ugovora na daljinu). Takođe, ova direktiva reguliše poslovanje trgovca ne samo pre, već i tokom i nakon zaključenja potrošačkog ugovora.

Sam pravni mehanizam na osnovu koga se ispituje i utvrđuje da li je određeno poslovanje trgovca nepošteno, a koji je predviđen direktivom veoma je složen i sastoji se iz tri osnovna koraka koja nadležni državni organ za zaštitu potrošača mora da ispoštuje po tačno utvrđenom redosledu prilikom utvrđivanja da li je određeno ponašanje trgovca dozvoljeno. Ovo je jasno

<sup>30</sup> „BEUC osuđuje postupanje Apple-a.” (BEUC denounces Apple’s practices). *European Affairs Daily* 19. mart 2012. Pristupljeno: 20. novembar 2012. Dostupno na: <http://www.europolitics.info/sectoral-policies/beuc-denounces-apple-s-practices-art329284-12.html>.

<sup>31</sup> Direktiva 2005/29/EC o nepoštenom poslovanju na unutrašnjem tržištu. (Directive 2005/29/EC on unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market). OJ L 149, 11. jun 2005., str. 22-39. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:149:0022:0039:EN:PDF>.

<sup>32</sup> Ovo dokazuje i činjenica da je ova direktiva bila predmet većeg pravnih istraživanja od ostalih direktiva, vid. Wilhelmsson, Thomas, Geraint G. Howells, i Hans W. Micklitz *Evropski zakon o poštenom trgovanju – Nepoštene potrošačke prakse. (European Fair Trading Law – The Unfair Commercial Practices Directive)*. Ashgate, 2006.; Weatherill, Stephen and Ulf Bernitz, ur. *Uredba o nepoštenim potrošačkim praksama pod Direktivom 2005/29/EC: nova pravila i nove tehnike. (The Regulation of Unfair Commercial Practices under EC Directive 2005/29/EC New Rules and New Techniques)*. Hart Publishing 2007.



potvrđeno u prvim odlukama Evropskog suda pravde u Luksemburgu u vezi s tumačenjem teksta direktive.<sup>33</sup>

Kao prvi korak, nadležni organ je dužan da proveriti da li se konkretno poslovanje trgovca može podvesti pod neki od tridesetjednog oblika ponašanja koji se uvek smatraju za nepoštene, a koji su navedeni u Aneksu I direktive. Na primer, trgovčevo predstavljanje određenog zakonski garantovanog prava kao posebne prednosti koju trgovac nudi potrošaču se uvek ima smatrati za nepošteno poslovanje. Ako određeno poslovanje trgovca predstavlja jedan od navedenih oblika, ono će se automatski smatrati nepoštenim.

Ukoliko, pak, nadležni državni organ utvrdi da se sporno ponašanje trgovca ne može podvesti ni pod jedan od ukupno tridesetjednog oblika poslovanja koji se imaju uvek smatrati za nepoštene, prelazi se na drugi korak u kome se dopuštenost poslovanja utvrđuje na osnovu tri tzv. mala opšta pravila. Tri mala opšta pravila utvrđuju da li određeno poslovanje predstavlja oblik obmanjujućeg poslovanja, propuštanja kojim se obmanjuju potrošači ili nasrtljivog poslovanja. Direktiva ustanovljava tačan postupak na osnovu koga se vrši ovo ispitivanje.

Najzad, treći i poslednji korak predstavlja primenu opšte formule u slučaju da određeno poslovanje trgovca ne predstavlja nepošteno poslovanje ni pod jednim od oblika nepoštenog poslovanja predviđenih u prethodna dva koraka. Ovo opšte pravilo podrazumeva kumulativno ispunjenje dva uslova da bi se određeno poslovanje smatralo za nepošteno. Prvo, poslovanje mora da bude protivno zahtevima poslovne pažnje i, drugo, poslovanje mora da bitno narušava ili pretilo da bitno naruši ekonomsko ponašanje potrošača na koga se to poslovanje odnosi ili kome je izložen, odnosno ponašanje prosečnog člana grupe potrošača kada se poslovanje odnosi na grupu.

Direktiva ustanovljava standard prosečnog potrošača kao osnovni standard u odnosu na koji nadležni državni organ primenjuje drugi i treći korak. Prosečni potrošač je definisan kao razumno dobro obavešten, pažljiv i razboritipotrošač.

Pored ovog opšteg standarda, direktiva primenjuje subsidijarni standard ranjivog (ugroženog) potrošača koji se ima tumačiti u veću korist potrošača.<sup>34</sup>

Ranjivi (ugroženi) potrošač obuhvata kategorije potrošača koji su zbog neke svoje karakteristike, kao što su godine starosti, psihička nezrelost, fizička slabost, ugroženiji u većoj meri od nepoštenog poslovanja nego što je prosečni potrošač, te zaslužuju veći stepen pravne zaštite.

Na Evropskom sudu pravde u Luksemburgu je ostalo da pruži tumačenje šta u praksi tačno označavaju prosečni i ranjivi potrošač, što se mora činiti od slučaja do slučaja kako bi se postiglo ujednačeno tumačenje ovih pojmova u svim državama članicama Evropske unije. Do sada je to Sud učinio u samo dva slučaja, *Ving Sverige*<sup>35</sup> i *Pereničova*.<sup>36</sup>

Navedena definicija prosečnog potrošača bila je izložena snažnim kritikama usled činjenice da ova veštačka, pravna definicija prosečnog potrošača ne odgovara istinskom prosečnom potrošaču kao akteru na tržištu. Posledica ovakve definicije prosečnog potrošača jeste da mnoga poslovanja trgovca koja suštinski predstavljaju nepoštena poslovanja izbegavaju primenu mehanizma predviđenog direktivom. Evropska komisija je ovakav stav pravdala potrebom za

<sup>33</sup> Joined Cases C-261/07 and C-299/07, *VTB-VAB NV v Total Belgium NV and Galatea BVBA v Sanoma Magazines Belgium NV* [2009] ECR I-02949; Case C-304/08 *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbeverbs eV v Plus Warenhandels-gesellschaft mbH* [2010] ECR I-0000; Case C-540/08 *Mediaprint Zeitungs – und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG v 'Osterreich' Zeitungsverlag GmbH* [2010] ECR I-0000.

<sup>34</sup> Direktiva o nepoštenom poslovanju, član 5(3); i nova Direktiva o zaštiti potrošača takođe poznaju kategoriju ranjivog (ugroženog) potrošača kao subjekta kome je potreban dodatni stepen pravne zaštite, vid. Direktiva o potrošačkim pravima, recital 34. (Directive 2011/83/EU on consumer rights) dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:304:0064:0088:EN:PDF>.

<sup>35</sup> Case C-122/10, *Konsumentombudsmannen v. Ving Sverige AB* [2011] ECR I-0000.

<sup>36</sup> Case C-453/10 *Jana Pereničová and Vladislav Perenič v SOS financ spol. s r. o.* [2012] ECR I-0000.

uspostavljanjem što većeg obima međugraničnog kretanja robe i usluga između država članica što bi uspostavljanje bilo kakvog strožeg pravnog režima moglo da ugrozi.

Nasuprot normativnom delu, gde se zahteva potpuna ujednačenost pravnih sistema država članica s osnovnim tekstom direktive, mehanizam sprovođenja direktive i sankcije se razlikuju od države do države članice. Tako su neke države članice, kao na primer Velika Britanija ili Italija, odlučile da je nadležni organ za sprovođenje odredbi o nepoštenom poslovanju isti organ koji je zadužen i za zaštitu prava konkurencije. U Finskoj i Danskoj primenjen je tzv. "skandinavski model" po kome je osnovni nadležni organ zadužen za suzbijanje nepoštenog poslovanja Potrošački ombudsman. U Velikoj Britaniji, nepošteno poslovanje, u određenim slučajevima, predstavljaće i oblik krivičnog dela koje povlači krivičnu odgovornost trgovca, odnosno trgovčevog zastupnika.

### Direktiva o potrošačkom kreditu

Direktiva o potrošačkom kreditu<sup>37</sup> reguliše jednu posebnu vrstu potrošačkog ugovora, ugovor o potrošačkom kreditu. U ovom ugovornom odnosu, potrošač je izložen trgovcu, obično banci, kao finasijski moćnoj instituciji, te je potrebno pružiti mu dodatni stepen pravne zaštite u odnosu na klasične kredite koji se pre svega daju pravnim licima.<sup>38</sup> Stoga je i ugovor o potrošačkom kreditu bio i jedna od prvih oblasti regulisanih jedinstvenim evropskim propisom. Prva direktiva je usvojena već 1987. godine, da bi 2008. godine, kao posledica evolucije tržišta finasijskih usluga, bila zamenjena značajno obimnijom novom evropskom Direktivom o potrošačkom kreditu.

Nova direktiva razvija i dopunjuje već postojeća pravila iz prethodne direktive, insistirajući na potpunoj transparentnosti ugovora o potrošačkom kreditu i celog procesa koji prati njegovo zaključivanje. Neke od najvažnijih karakteristika ove direktive obuhvataju niz predugovornih obaveštenja koje je trgovac u obavezi da prikaže prilikom javnog oglašavanja, kao i da dostavi potrošaču sva neophodna obaveštenja, u jednoj standardizovanoj formi koju predviđa direktiva, pre zaključenja ugovora o kreditu. Na primer, svako javno reklamiranje kredita mora da sadrži i prikaz odgovarajuće kamate i svih drugih troškova podizanja kredita sa jasnim označenjem godišnjeg iznosa kamate. Takođe, jasno je istaknuto koje sve informacije treba da sadrži i sam tekst ugovora o kreditu kako se potrošaču omogućila puna transparentnost pravnog posla.

Jedno od najvažnijih potrošačevih prava zagarantovanih ovom direktivom jeste pravo da jednostrano raskine ugovor o potrošačkom kreditu u roku od četrnaest dana od njegovog zaključenja bez potrebe da se trgovcu pruži bilo kakvo objašnjenje. Na ovaj način potrošaču je dat još jedan vremenski period da dobro razmisli o svojoj ugovornoj odredbi, i da je, bez ikakvih negativnih pravnih posledica po sebe, nesmetano raskine. Takođe, potrošač ima pravo na prevremenu otplatu kredita, čime se zabranjuje prethodno postojeća praksa pojedinih trgovaca o zabrani prevremene otplate duga.

<sup>37</sup> Direktiva 2008/48/EC o potrošačkom kreditu. (Directive 2008/48/EC on consumer credit), OJ L 133, 22. maj 2008. *EUR-Lex* str. 66–92. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:133:0066:0066:EN:PDF>.

<sup>38</sup> Peter Rott, *Consumer Credit*, u: Hand W. Micklitz, Norbert Reich i Peter Rott, ur. *Razumevanje potrošačkog prava EU*, (*Understanding EU Consumer Law*) 2009, str. 177-215.

## Nova Direktiva o potrošačkim pravima

Oktobra 2011. godine, nakon višegodišnjih pregovora i pravljenja kompromisnih rešenja, Evropska unija je usvojila novu Direktivu o potrošačkim pravima.<sup>39</sup> Usvajanju nove direktive prethodilo je objavljivanje Predloga direktive o potrošačkim pravima<sup>40</sup> oktobra 2008. godine.<sup>41</sup> Usled velikog protivljenja jednog dela država članica, kao i pojedinih udruženja potrošača, usvojeni tekst direktive je u značajnoj meri manje ambiciozan i manje obiman od teksta Predloga direktive, a naročito od inicijalnog predloga Evropske komisije iz 2004. godine.

Naime, osnovna ideja Evropske komisije 2004. godine kada je započet rad na izradi nove direktive je bila da njen tekst pokriva odredbe osam postojećih direktiva koje bi bile inkorporirane u jedan zakonski tekst, zasnovan na zahtevima maksimalne harmonizacije, čime bi se u velikoj meri izmenio postojeći pravni režim zaštite potrošača u državama članicama Evropske unije.<sup>42</sup> Usled značajnog protivljenja država članica, odustalo se od ovako ambicioznog projekta, tako da je publikovani predlog sadržavao propise ne iz postojećih osam, već iz četiri direktive.<sup>43</sup>

Međutim, usvojeni tekst Direktive je značajno manjeg obima i u odnosu na Predlog direktive, tako da su njime u potpunosti izmenjene odredbe samo dve direktive: Direktive o ugovorima zaključenim izvan poslovnih prostorija i Direktive o ugovorima na daljinu. Pored ovoga, odredbe Direktive o potrošačkim ugovorima o prodaji robe su delimično izmenjene i dopunjene, dok je Direktiva o nepravilnim ugovornim odredbama samo neznatno dopunjena.

Uprkos činjenici da je usvojeni tekst značajno manjeg obima od prvobitno planiranog teksta, zajedno s Direktivom o nepoštenom poslovanju, ova direktiva danas predstavlja najvažniji izvor evropskog prava zaštite potrošača. Nasuprot direktivama koje je u potpunosti ili delimično izmenila i dopunila, nova direktiva je zasnovana na maksimalnoj harmonizaciji što ostavlja mnogo manje prostora za države članice da samostalno regulišu potrošačko pravo.

Od najvažnijih suštinskih izmena koje je nova Direktiva o potrošačkim pravima donela treba izdvojiti nove unifikovane propise o obavezi obaveštavanja potrošača od strane trgovca pre zaključenja potrošačkog ugovora. Dužnost obaveštavanja, kao što je već naglašeno, predstavlja najvažniji instrument zaštite potrošača koji predviđa evropsko potrošačko pravo. Međutim, do usvajanja Direktive, dužnost obaveštavanja je bila regulisana na nekonzistentan način, što ova direktiva putem usvajanja jedinstvenih pravila za svaki potrošački ugovor nastoji da prevaziđe.<sup>44</sup>

<sup>39</sup> Direktiva 2011/83/EU o potrošačkim pravima. (Directive 2011/83/EU on consumer rights), OJ L 304, 22. novembar 2011. *EUR-Lex* str. 64-87. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:304:0064:0088:EN:PDF>.

<sup>40</sup> Predlog direktive o potrošačkim pravima. (Proposal for a Directive on consumer rights) COM (2008) 614 final 8. oktobar 2008. Dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2008\)0614\\_com\\_com\(2008\)0614\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2008)0614_com_com(2008)0614_en.pdf).

<sup>41</sup> Za detaljnu analizu Predloga direktive, vid.: Howells, Geraint i Schulze, Reiner. „Pregled Predloga direktive o potrošačkim pravima. (Overview of the proposed Consumer Rights Directive), *Modernizacija i uslađivanje obligacionog potrošačkog prava. (Modernizing and Harmonising Consumer Contract Law)*. Ur. Geraint Howells i Reiner Schulze. Sellier. European Law Publishers, 2009. 239.

<sup>42</sup> Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Savetu. (Communication from the Commission to the European Parliament and the Council), COM (2004) 651 final. 11. oktobar 2004. *EUR-Lex*. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0651:FIN:EN:PDF>.

<sup>43</sup> Za detaljnu analizu usvojenog teksta direktive, vid.: Micklitz, Hans W. „Opcionalni zakon o prodaji izvan prostorija, prodaji na daljinu i nepravilnim odredbama za evropsko poslovanje i potrošače? “ (An Optional Law on Off-premises, Distance Sales and Unfair Terms for European Business and Consumers?), *Predlog Komisije za Uredbu o Zajedničkom evropskom prodajnom zakonu - previše opširan ili nedovoljno opširan (The Commission Proposal for a “Regulation on a Common European Sales Law (CESL)” – Too Broad or Not Broad Enough?)*. Ur. Hans W. Micklitz i Norbert Reich. *EUI Working Paper Law*, 2012. 40-64.

<sup>44</sup> Direktiva o potrošačkim pravima, član 5.

Pored opštih pravila o dužnosti obaveštavanja koja se primenjuju prilikom zaključivanja svakog potrošačkog ugovora, Direktiva predviđa i dodatni skup propisa u slučaju zaključenja ugovora na daljinu, kao i ugovora zaključenih izvanih poslovnih prostorija u skladu sa posebnostima ove dve vrste potrošačkih ugovora.<sup>45</sup>

Takođe, ukupne cene svih proizvoda (pojam proizvoda u evropskom pravu zaštite potrošača označava kako robu, tako i usluge) moraju sada da izražavaju ukupnu cenu proizvoda što podrazumeva i sve poreze, takse i ostale moguće namete i da budu predstavljene na razumljiv i jasan način.<sup>46</sup> Pored ovoga, trgovci su dužni da obaveste potrošača da upravo potrošač snosi trošak vraćanja robe u slučaju dozvoljenog jednostranog raskida potrošačkog ugovora. Ako trgovac propusti da pruži takvo obaveštenje potrošaču, sam trgovac morada snosi sve odgovarajuće troškove vraćanja robe u slučaju raskida.<sup>47</sup>

Rok u kome potrošač ima pravo da izvrši jednostrani raskid ugovora je od nekadašnjih sedam dana kao što je bilo predviđeno Direktivom o zaključenju ugovora izvan poslovnih prostorija i Direktivom o zaključenju ugovora na daljinu, novom direktivom promenjen na četrnaest dana. Međutim, za razliku od pređašnjeg rešenja koje je bilo zasnovano na zahtevu minimalne harmonizacije kada su države članice mogle slobodno da uspostave bilo koji rok duži od sedam dana, nova direktiva obavezuje sve države članice da zakonski rok bude četrnaest dana, bez ostavljanja mogućnosti državam članicama da odrede duži rok u cilju bolje zaštite potrošača.<sup>48</sup> U slučaju jednostranog raskida ugovora, trgovac je u obavezi da u roku od četrnaest dana da nadoknadi plaćenu cenu potrošaču, kao i da mu nadoknadi troškove isporuke robe.

Države članice su u obavezi da u svoja nacionalna zakonodavstva transponuju odredbe nove Direktive najkasnije do isteka 2013. godine. Primena odredbi ove direktive mora otpočeti najkasnije u roku od šest meseci nakon isteka roka za transponovanje njenih odredbi, tačnije do sredine 2014. godine. Države članice su već počele da prilagođavaju svoja nacionalna zakonodavstva odredbama Direktive, a Evropski sud pravde ju je naveo u nekoliko svojih nedavnih presuda kao veoma važan izvor prava.

Srpski Zakon o zaštiti potrošača iz 2010. godine je u velikoj meri usaglašen s Direktivom o potrošačkim pravima, s obzirom da su mnoge odredbe Predloga direktive od oktobra 2008. godine unete u finalni tekst srpskog zakona.

## II.6 Institucionalni modeli zaštite potrošača u državama članicama EU

Kao što je već pomenuto, u pogledu mehanizama za implementaciju potrošačkog prava države članice EU primenjuju dva osnovna pristupa: *administrativni*, koji podrazumeva postojanje određenih upravnih organa (kao što je npr. Komisija za zaštitu konkurencije) i *civilistički* pristup, u kome se primenjuju opšte građanskopravne sankcije (na osnovu odluka sudova opšte nadležnosti). Administrativni pristup u praksi preovlađuje i javlja se u nekoliko različitih oblika. U nastavku je dat prikaz nekoliko različitih sistema iz pojedinih država članica EU, koji predstavljaju različite odgovore pravnih sistema država članica Evropske unije na istovetne zahteve potrošačkog *acquis*-a u pogledu garantovanih prava potrošača.

<sup>45</sup> Direktiva o potrošačkim pravima, član 6.

<sup>46</sup> Direktiva o potrošačkim pravima, član 5. (c) i (e).

<sup>47</sup> Direktiva o potrošačkim pravima, član 14.

<sup>48</sup> Direktiva o potrošačkim pravima, član 9.

## Civilistički pristup

**Nemačka** predstavlja najbolji primer civilističkog pristupa u politici zaštite potrošača unutar EU, gde je Savezno ministarstvo za hranu, poljoprivredu i zaštitu potrošača (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz – BMELV) nadležno za potrošačku politiku, zaštitu potrošača i opšta pitanja informisanja potrošača.<sup>49</sup> Zaštita ekonomskih interesa potrošača se u Nemačkoj prevashodno ostvaruje pred nadležnim sudovima opšte nadležnosti i posebnim pravilima građanskopravnog postupka. Odredbe o zaštiti potrošača sadržane su pre svega u Građanskom zakoniku Nemačke (“BGB”) i Zakonu o nepoštenom poslovanju (“UWG”).

**Austrija** takođe pretežno pripada civilističkom pravcu u sprovođenju potrošačke politike. Nadležno ministarstvo na državnom nivou je Savezno ministarstvo rada, socijalne politike i zaštite potrošača. Njegova nadležnost za opštu potrošačku politiku je pre svega koordinacionog karaktera, dok direktnu nadležnost za sprovođenje ovo ministarstvo ima u oblasti bezbednosti proizvoda. Pored toga, u skladu sa federalnim uređenjem, federalne jedinice u Austriji su nadležne za implementaciju, dok je, po pravilu savezno ministarstvo poslednja instanca. U skladu sa civilističkim pristupom, postupanje protivno odredbama potrošačkog prava sankcioniše se odlukama sudova u parničnim postupcima. (Odredbe u vezi sa odgovornošću za proizvode s nedostatkom deo su posebnog Zakona o odgovornosti za proizvode. Desetina administrativnih organa takođe se pojavljuju kao organi nadležni za sprovođenje pojedinih delova potrošačkog prava i po zakonu imaju mogućnost izricanja novačanih kazni.<sup>50</sup>)

Kako u Nemačkoj, tako i u Austriji, potrošačke organizacije imaju snažnu ulogu u zastupanju potrošača pred sudovima. Takođe, veoma su razvijeni mehanizmi za alternativno (vansudsko) rešavanje sporova, što je i prioritet evropske potrošačke politike uopšte.

## Administrativni pristup – telo subordinirano ministarstvu

U **Francuskoj** je Generalni direktorat za konkurenciju, potrošačka pitanja i suzbijanje prevara u Ministarstvu ekonomije i finansija nadležan kako za kreiranje tako i za sprovođenje potrošačke politike.<sup>51</sup> Kao nadzorni organ, Generalni direktorat ima ovlašćenja koja su mu poverena zakonom: uočava povrede Zakonika o zaštiti potrošača i priprema izveštaje koji se šalju javnom tužiocu, koji zatim odlučuje da li da pokrene sudski postupak. Ali, u skladu s evropskim pravom, a posebno Uredbom o saradnji u oblasti zaštite potrošača, Generalni direktorat je dobio i ovlašćenja za izricanje mera, zabrane postupanja i poravnanja.<sup>52</sup> Takođe, potrošačima su na raspolaganju i različite procedure u vezi sa sporovima male vrednosti (npr. sudije „iz susjedstva“ – neighbourhood judges).<sup>53</sup>

Uprava za potrošače u **Holandiji** (Netherlands Consumer Authority) funkcioniše pod nadzorom Ministarstva za ekonomska pitanja, poljoprivredu i inovacije, koje je nadležno za opštu potrošačku politiku. Uprava ima neposredna ovlašćenja da nadzire sprovođenje propisa iz Građanskog zakonika Holandije kojim je regulisano pravo zaštite potrošača.<sup>54</sup> U njen delokrug ulazi većina direktiva EU u oblasti zaštite potrošača, s izuzetkom direktiva o potrošačkim

<sup>49</sup> „Profil države Nemačke.“ (Germany Country Profile). *Evropska komisija*. Novembar 2010. Pristupljeno: 27. novembar 2012. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/consumers/overview/country\\_profile/DE\\_web\\_country\\_profile\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/DE_web_country_profile_en.pdf)

<sup>50</sup> „Profil države Austrije.“ (Austria Country Profile). *Evropska komisija*. Oktobar 2010. Pristupljeno: 27. novembar 2012. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/consumers/empowerment/docs/AT\\_web\\_country\\_profile.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/empowerment/docs/AT_web_country_profile.pdf)

<sup>51</sup> Generalni direktorat za konkurenciju, potrošačka pitanja i suzbijanje prevara. (Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes). *Ministarstvo ekonomije i finansija Republike Francuske. (Le Ministère de l'Économie et des Finances)*. Pristupljeno: 27. novembar 2012. Dostupno na: <http://www.economie.gouv.fr/dgccrf>.

<sup>52</sup> „Profil države Francuske.“ (France Country Profile). *Evropska komisija*. April 2011. Pristupljeno: 27. novembar 2012. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/consumers/empowerment/docs/FR\\_web\\_country\\_profile.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/empowerment/docs/FR_web_country_profile.pdf).

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Holandsko potrošačko telo. (Netherlands Consumer Authority). Pristupljeno: 27. novembar 2012. Dostupno na: <http://www.consumerauthority.nl/about/organisation>.

kreditima i prodaji finansijskih usluga na daljinu.<sup>55</sup> Takođe, u odnosu na Direktivu 98/6/EC o isticanju cena Uprava ima samo istražna ovlašćenja, dok je za gonjenje učinilaca prekršaja nadležno Javno tužilaštvo.<sup>56</sup> U okviru svojih javnopravnih ovlašćenja Uprava nameće sankcije koje uključuju i periodične novčane kazne, dok u okviru privatnopravnih ovlašćenja može da pokreće postupke pred sudovima radi izricanja privremene mere prekida prakse koja je dovela do konkretne povrede kolektivnih potrošačkih interesa. Treba naglastiti da holandska Uprava za potrošače može da preduzima mere samo u slučajevima kolektivnih povreda potrošačkih prava, dok pojedinačni potrošači na raspolaganju imaju samo opšte građanskopravne instrumente.<sup>57</sup>

### Administrativni pristup – zajednička tela za konkurenciju i zaštitu potrošača

Za opštu potrošačku politiku u **Ujedinjenom Kraljevstvu** nadležno je Ministarstvo (Department) za biznis, inovacije i veštine, dok je Kancelarija za poštnu trgovinu (Office of Fair Trading – OFT) organ nadležan za zaštitu konkurencije i prava potrošača. Kancelarija primenjuje holistički pristup u svom radu, koji pored nadležnosti u oblasti konkurencije, podrazumeva i nadležnosti neophodne za sprovođenje potrošačke politike, uključujući i savetovanje potrošača putem „Consumers Direct“. Odeljak 8. Akta o privrednim društvima iz 2002. godine omogućava OFT (kao i određenim drugim „sprovodiocima“ – *enforcers*) da u slučaju kršenja propisa kojima su povređeni kolektivni potrošački interesi zahteva od sudova izricanje privremene mere za obustavu prakse kojom je povreda izazvana (Enforcement Order), kao i određene druge mere.<sup>58</sup> Takođe, OFT ima nadležnost za licenciranje na tržištima potrošačkih kredita i agencija za nekretnine.

Ministarstvo nadležno za zaštitu potrošača u **Italiji** je Ministarstvo ekonomskog razvoja. Ovo ministarstvo je nadležno za primenu širokog spektra evropskog potrošačkog prava, sa izuzetkom direktiva o obmanjujućem i uporednom oglašavanju i veoma važne Direktive o nepoštenom poslovanju, za čiju primenu je nadležna Komisija/Telo za zaštitu konkurencije (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato).<sup>59</sup> U ovim navedenim oblastima Telo za zaštitu konkurencije ima ovlašćenje da pokreće postupke *ex officio*, kao i istražna ovlašćenja, uključujući i pravo pristupa svim relevantnim dokumentima i zahtevanja relevantnih dokumenata ili informacija od bilo koga, mogućnost vršenja inspekcije, itd. Kada se dokaže povreda, ovaj organ može da zabrani poslovanje koje se smatra za nepošteno i da izrekne odgovarajuću novčanu kaznu. Nedavna serija odluka ovog tela, potvrđena odlukama Administrativnog suda u Rimu, u slučajevima koji su vođeni protiv kompanije Apple, pokazuje da predviđeni mehanizam efikasno funkcioniše u praksi. U slučaju nepoštovanja izrečenih mera, predviđene su dodatne novčane kazne.<sup>60</sup> Poslovi u oblasti konkurencije i oni u oblasti zaštite potrošača organizaciono su smešteni u zasebne generalne direktorate (najveće unutrašnje organizacione jedinice) unutar Komisije za zaštitu konkurencije.<sup>61</sup>

**Poljska** takođe predstavlja primer države EU gde su nadležnosti u oblasti sprovođenja potrošačke politike pripojene organu nadležnom za zaštitu konkurencije. Planovi za spajanje Nacionalne potrošačke agencije (National Consumer Agency) i nadležnog organa za zaštitu

<sup>55</sup> „Profil države Holandije.“ (Netherlands Country Profile). *Evropska komisija*. Februar 2011. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/consumers/overview/country\\_profile/NL\\_web\\_country\\_profile.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/NL_web_country_profile.pdf).

<sup>56</sup> „Profil države Holandije.“ (Netherlands Country Profile).

<sup>57</sup> Holandsko potrošačko telo. (Netherlands Consumer Authority).

<sup>58</sup> „Sprovođenje zakona o zaštiti potrošača: Uputstva o Odeljku 8. Zakona o preduzetništvu.“ (Enforcement of consumer protection legislation: Guidance on Part 8 of the Enterprise Act ). Kancelarija za poštnu trgovinu. (Office of Fair Trading). Pristupljeno: 27. novembar 2012. Dostupno na: [http://www.offt.gov.uk/shared\\_offt/business\\_leaflets/enterprise\\_act/oft512.pdf](http://www.offt.gov.uk/shared_offt/business_leaflets/enterprise_act/oft512.pdf).

<sup>59</sup> „Profil države Italije.“ (Italy Country Profile). *Evropska komisija*. Januar 2012. Pristupljeno: 27. novembar 2012. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/consumers/overview/country\\_profile/IT\\_web\\_country\\_profile.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/IT_web_country_profile.pdf).

<sup>60</sup> „Obim aktivnosti u vezi sa potrošačima.“ (Consumer scope of activities). *Italijansko telo za zaštitu konkurencije*. (Italian Competition Authority). Pristupljeno: 27. novembar 2012. Dostupno na: <http://www.agcm.it/en/consumer-scope-of-activities/the-authoritys-powers.html>.

<sup>61</sup> „Organizaciona shema.“ (Organization Chart). *Italijansko telo za zaštitu konkurencije*. (Italian Competition Authority). Pristupljeno: 27. novembar 2012. Dostupno na: <http://www.agcm.it/en/organization-chart.html>.

konkurencije najavljeni su i u **Irskoj**. Neophodne zakonske izmene bile su najavljene za 2012. godinu, ali za sada nema informacija o tome da je spajanje izvršeno.<sup>62</sup>

### Administrativni pristup – skandinavski model (potrošački ombudsman)

Skandinavske zemlje imaju veoma razvijenu tradiciju postojanja potrošačkih ombudsmana kao najvažnijih nadležnih organa za zaštitu prava potrošača, od kojih je najstariji švedski potrošački ombudsman. Potrošački ombudsmani su podržani od strane izvršnih agencija/organa, koji se donekle razlikuju po svom statusu, ali im zajedničku karakteristiku predstavlja tendencija spajanja sa agencijama/organima nadležnim za zaštitu konkurencije.

U **Danskoj**, Komisija za zaštitu konkurencije i potrošača (Danish Competition and Consumer Authority, ranije Danish Consumer Agency – još jedan primer države EU gde je izvršeno spajanje tela nadležnih za konkurenciju i zaštitu potrošača) deo je organizacione strukture Ministarstva za ekonomska i poslovna pitanja (Ministry of Economic and Business Affairs) koje je odgovorno za potrošačku politiku, zaštitu potrošača i potrošačka pitanja.<sup>63</sup> Ovaj organ predstavlja jednu vrstu izvršne kancelarije za Potrošačkog ombudsmana (Danish Consumer Ombudsman).<sup>64</sup> Potrošački ombudsman je nezavisan državni organ koji prvenstveno nadgleda usklađenost poslovanja preduzeća sa danskim Zakonom o praksama u oglašavanju (Danish Marketing Practises Act),<sup>65</sup> ali takođe i sa mnogim zakonskim odredbama građanskog prava koje slede iz drugih propisa o zaštiti potrošača.<sup>66</sup> Ombudsman je zakonski ovlašćen da izriče kazne za određene povrede zakona, da u ime podnosioca žalbe pokreće parnične i krivične postupke pred sudovima, kao i da donosi privremene mere zabrane nepoštenog poslovanja (interim injunction).<sup>67</sup>

U **Švedskoj**, pored Ministarstva pravde koje nadležno za politiku zaštite potrošača, za potrošačka pitanja su takođe odgovorni Ministarstvo poljoprivrede, hrane i potrošačkih pitanja (Ministry of Agriculture, Food and Consumer Affairs) i Ministarstvo finansija. Vladinu potrošačku politiku sprovode Agencija za potrošače i Potrošački ombudsman, Državni odbor za potrošačke sporove (National Board for Consumer Disputes), Inspektorat za agente za nekretnine (Estate Agents Inspectorate), Trgovinski sud (Market Court) i Odbor za turističke garancije.<sup>68</sup> Agencija je nezavisni državni organ koji je osnovan 1970-ih da bi implementirala vladinu politiku zaštite potrošača i da bi garantovala zaštitu potrošača i njihovih interesa.<sup>69</sup> Na čelu Agencije je Potrošački ombudsman koji odgovara Ministarstvu poljoprivrede. Agencija pokreće postupak protiv trgovca u Trgovinskom sudu ili izdaje zabranu rada (prohibition order) u slučaju nepoštenog poslovanja, nepravičnih ugovornih odredbi u ugovorima, netačnih informacija o ceni, kao i za opasne proizvode.<sup>70</sup> Ona se ne bavi pojedinačnim pitanjima i ne interveniše u individualnim sporovima, već to čini Državni odbor za potrošačke sporove koji ima odgovornost

<sup>62</sup> „O nama.” (About us). *Nacionalna potrošačka agencija. (National Consumer Agency)*. Pristupljeno: 27. novembar 2012. Dostupno na: <http://www.nca.ie/about-us>.

<sup>63</sup> „Profil države Austrije.” (Austria Country Profile). *Evropska komisija*. Oktobar 2009. Pristupljeno: 27. novembar 2012. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/consumers/empowerment/docs/AT\\_web\\_country\\_profile.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/empowerment/docs/AT_web_country_profile.pdf).

<sup>64</sup> „O nama/Organizacija.” (About us/Organization). *Potrošački ombudsman. (Consumer ombudsman)*. Pristupljeno: 27. novembar 2012. Dostupno na: <http://www.consumerombudsman.dk/About-us/organisation>.

<sup>65</sup> „Profil države Danske.” (Denmark Country Profile). *Evropska komisija*. Oktobar 2010. Pristupljeno: 27. novembar 2012. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/consumers/empowerment/docs/ATooverview/country\\_profile/DK\\_web\\_country\\_profile.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/empowerment/docs/ATooverview/country_profile/DK_web_country_profile.pdf).

<sup>66</sup> „O nama/Strategija i misija.” (About us/Strategy and Mission). *Potrošački ombudsman. (Consumer ombudsman)*. Pristupljeno: 27. novembar 2012. Dostupno na: <http://www.consumerombudsman.dk/About-us/strategy-and-mission>.

<sup>67</sup> „O nama/Uvod.” (About us/Introduction). *Potrošački ombudsman. (Consumer ombudsman)*. Pristupljeno: 27. novembar 2012. Dostupno na: <http://www.consumerombudsman.dk/About-us/introduction>.

<sup>68</sup> „Zaštita potrošača.” (Consumer affairs). Vladine kancelarije. (Government Offices of Sweden). Pristupljeno: 27. novembar 2012. Dostupno na: <http://www.government.se/sb/d/2112/a/66269>.

<sup>69</sup> Švedsko telo za zaštitu konkurencije. (Swedish Competition Authority). „Prednosti i mane zaštite potrošača.” (The Pros and Cons of Consumer Protection). Stockholm. 11. novembar 2011. Pristupljeno: 27. novembar 2012. Dostupno na: [http://www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/Pros&Cons/rapport\\_pros\\_and\\_cons\\_consumer\\_protection.pdf](http://www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/Pros&Cons/rapport_pros_and_cons_consumer_protection.pdf).

<sup>70</sup> „Profil države Švedske.” (Sweden Country Profile). *Evropska komisija*. Decembar 2010. Pristupljeno: 27. novembar 2012. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/consumers/empowerment/docs/SV\\_web\\_country\\_profile.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/empowerment/docs/SV_web_country_profile.pdf).

da istraži sukobe potrošača i trgovaca i preporuči mogući način za rešavanje sporova.<sup>71</sup> Opštinski ombudsmani, kao i u drugim skandinavskim zemljama, pružaju savete pojedinačnim potrošačima.<sup>72</sup>

U slučaju **Finske**, Organ za zaštitu konkurencije (Finish Competition Authority) i Agencija za zaštitu potrošača (Finish Consumer Agency) 1. januara 2013. godine su se spojile u jedan organ: Organ za zaštitu prava konkurencije i potrošača (Finish Competition and Consumer Authority), sledeći primere Danske, Velike Britanije, Italije i Poljske. Ministarstvo zapošljavanja i ekonomije (Ministry of Employment and Economy) ima administrativnu ulogu u potrošačkim pitanjima u vidu mišljenja u vezi sa procesom odlučivanja u EU i razvijanje evropskog potrošačkog zakonodavstva, kao i u vezi sa saradnjom sa ostalim skandinavskim zemljama.<sup>73</sup> Generalni direktor ovog organa je ujedno i Potrošački ombudsman koji ima za zadatak da u saradnji sa opštinskim savetnicima potrošača, pokrajinskim državnim kancelarijama, opštinskim zdravstvenim inspektorima i savetnikom za dug i novčane transakcije obezbedi ekonomski, zdravstveni i zakonski položaj potrošača, kao i da nadzire usklađenost sa potrošačkim zakonodavstvom.<sup>74</sup>

<sup>71</sup> „Profil države Švedske.“ (Sweden Country Profile).

<sup>72</sup> „O Švedskoj Agenciji za potrošače.“ (About the Swedish Consumer Agency). Agencija za potrošače. (Swedish Consumer Authority). Pristupljeno: 27. novembar 2012. Dostupno na: <http://www.konsumentverket.se/otherlanguages/English/About-the-Swedish-Consumer-Agency/>

<sup>73</sup> „Organizacija.“ (Organisation). Agencija za potrošače. (Finish Consumer Authority). Pristupljeno: 27. novembar 2012. Dostupno na: <http://www.kuluttajavirasto.fi/en-GB/consumer-agency/organisation/>

<sup>74</sup> „Stav građana u vezi sa javnom potrošačkom informisanošću.“ (Citizens' Attitudes and Involvement in Public Consumer Information). *Jyväskylä University Digital Archive*. April 2005. Pristupljeno: 27. novembar 2012. Dostupno na: [https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/13012/URN\\_NBN\\_fi\\_jyu-2005233.pdf?sequence=1](https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/13012/URN_NBN_fi_jyu-2005233.pdf?sequence=1).





### **III. Pravno- institucionalni okvir zaštite potrošača u Srbiji:**

*Elementi i nedostaci*

U ovom poglavlju razmatra se pravno-institucionalni okvir politike zaštite potrošača u Srbiji, pre svega u smislu opšteg zakona kojim se ova oblast uređuje. Pored predstavljanja opšteg okvira u kojem se kreće politika zaštite potrošača, svrha ovog poglavlja je i da ukaže na konkretne probleme u vezi sa implementacionim mehanizmima.

Takođe, ovo poglavlje prikazuje rezultate istraživanja sprovedenog među organizacijama za zaštitu potrošača, kako putem posebnog elektronskog upitnika tako i putem polustrukturiranih intervju sa jednim brojem organizacija.

### III.1 Pravni okvir

#### Ustav Republike Srbije

Zaštita potrošača u Republici Srbiji je najpre normirana članom 90. Ustava Republike Srbije, koji je predviđa kao ustavnu obavezu državnih organa. Na taj način je zaštita potrošača prepoznata kao posebna politika u pravnom sistemu Republike Srbije. Pomenutim članom Ustava su posebno zabranjene sve radnje koje su usmerene protiv zdravlja, bezbednosti i privatnosti potrošača, uključujući i nečasne radnje na tržištu.<sup>75</sup>

#### Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

Republika Srbija je obavezu zaštite potrošača preuzela i potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Član 78. SSP zahteva saradnju ugovornih strana na usklađivanju standarda zaštite potrošača u Srbiji sa standardima koji postoje u Evropskoj uniji. Konkretnije, tačkama a) do e) istog člana od Srbije se zahteva da razvija aktivnu politiku zaštite potrošača u skladu sa pravom EU, unapređenje informisanosti, kao i razvoj nezavisnih organizacija; da usklađuje svoje zakonodavstvosu potrošačkim pravom EU; da obezbedi delotvornu pravnu zaštitu potrošača; da obezbedi nadzor nadležnih organa nad sprovođenjem pravila kao i odgovarajući pristup pravdi; kao i da obezbedi razmenu informacija o opasnim proizvodima.<sup>76</sup> Značajno je naglasiti da ovaj član zahteva od Srbije usklađivanje standarda zaštite potrošača, što znači da je obaveza Srbije ne samo da transponuje odgovarajuće direktive EU u svoje propise već i da obezbedi da se kroz primenu propisa dostigne odgovarajući nivo (standard) zaštite, koji odgovara standardu unutar EU.

#### Zakon o zaštiti potrošača

Zakonski okvir politike zaštite potrošača čini, pre svega, Zakon o zaštiti potrošača<sup>77</sup> usvojen 12. oktobra 2010. godine, čija je primena počela 1. januara 2011. godine. Zakonom se uređuju prava potrošača, uslovi i sredstva njihove zaštite, prava i obaveze udruženja koja deluju u cilju ostvarivanja zaštite, vansudsko rešavanje potrošačkih sporova i prava i obaveze državnih organa kada je reč o zaštiti potrošača. Zakonom su implementirane odredbe 15 ključnih evropskih direktiva iz ove oblasti i uspostavljen je pravni okvir koji omogućava približavanje zaštite potrošača u Srbiji evropskim standardima.

Za razliku od odredbi Zakona o obligacionim odnosima (ZOO) u oblasti ugovornog prava koje su po pravilu dispozitivne prirode, tj. važe ukoliko se ugovornici ne dogovore drugačije, odredbe ZZP su imperativne. Npr. pravila ZOO koja se tiču ugovora o organizovanju putovanja značajnim delom su dispozitivne prirode. Pravila ZZP kojima se potrošaču garantuju određena prava prilikom zaključenja ugovora u turizmu su imperativna.<sup>78</sup>

<sup>75</sup> Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS,” br. 98/06“, član 90.

<sup>76</sup> Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, član 78.

<sup>77</sup> Zakon o zaštiti potrošača, „Službeni glasnik RS,” br. 73/2010.

<sup>78</sup> Karanikić-Mirić, Marija.

Prema Zakonu, u prava potrošača spadaju: zadovoljavanje osnovnih potreba u vidu dostupnosti najosnovnijih proizvoda i usluga; bezbednost u smislu zaštite od štetnih ili zabranjenih roba; obaveštenost; mogućnost izbora između više roba i usluga uz prihvatljivu cenu i garanciju kvaliteta; učešće, odnosno zastupljenost interesa potrošača prilikom kreiranja zaštite potrošača; pravna zaštita; obrazovanje za pravilan i pouzdan izbor i o pravima i dužnostima potrošača; pravo na zdravu i održivu životnu sredinu. Zakonom je utvrđeno da potrošač ne može da se odrekne prava koja su mu ovim zakonom zagarantovana.

Član 4. Zakona određuje oblasti njegove primene. Prilikom izrade Zakona o zaštiti potrošača (2010. godine) postojala je velika debata o članu 5. kojim je u incijalnom nacrtu bilo predviđeno da se u slučaju „sukoba zakona“ sa Zakonom o zaštiti potrošača uvek primenjuje ovaj poslednji. Jedan broj potrošačkih organizacija je u intervjuima sprovedenim u okviru istraživanja za ovu studiju izrazio žaljenje što ovakva odredba nije opstala u konačnom tekstu Zakona. U akademskoj zajednici je, s druge strane, uvreženo mišljenje da bi takav član bio besmislen i bez bilo kakve pravne posledice, kao i suprotan Ustavu. Ipak, neophodno je još jednom obratiti pažnju na ovu kontroverzu. U budućim izmenama Zakona bi bilo poželjno pre svega razjasniti pravne situacije u kojima se ZZP primenjuje, a naročito naglasiti njegovu supsidijarnu primenu. U tom smislu eksperti projekta „Jačanje zaštite potrošača u Srbiji“, finansiranog od strane EU, dali su, sledeći predlog:

Odredbe ovog zakona se primenjuju na sve potrošačke odnose, sve potrošačke ugovore i sve proizvode i usluge za koje je verovatno da će ih potrošači koristiti, u onoj meri u kojoj ne postoje posebne odredbe donete sa istim ciljem u sektorskim ili vertikalnim zakonima kojima se uređuju predmetni odnosi, ugovori, proizvodi ili usluge i obezbeđuje viši nivo zaštite potrošača.<sup>79</sup>

Takođe, treba naglasiti da pravilo „*lex specialis derogat legi generali*“ ne znači isključivanje primene ZZP u bilo kojoj oblasti u kojoj postoji sektorski zakon. Naprotiv, sektorski zakoni u najvećem broju slučajeva uopšte se ne bave dodatnim obavezama prema potrošačima. Dakle, postoji nekoliko mogućih pravnih situacija i isključena je primena ZZP samo kada poseban zakon eksplicitno derogira primenu njegove konkretne odredbe.

Zakon bliže definiše izraze koji se upotrebljavaju u širokom odnosu potrošač – trgovac. U skladu sa odgovarajućim odredbama potrošačkog prava EU, Zakon kao potrošača definiše isključivo fizičko lice koje pribavlja određenu robu u neposlovne ili druge nekomercijalne svrhe. Trgovcem se smatra svako fizičko ili pravno lice koje deluje na tržištu u poslovne ili druge komercijalne svrhe. Zakonom su definisani i sledeći izrazi i odnosi: potrošački ugovor, ugovor o prodaji robe, roba, ugovor na daljinu, sredstvo komunikacije na daljinu, trajni nosač zapisa, ugovor zaključen izvan poslovnih prostorija, poslovne prostorije, porudžbenica, proizvod, finansijske usluge, profesionalna pažnja, proizvođač, povezani ugovor, aukcija, javna aukcija, prodajna cena, jedinična cena robe, jedinična cena usluge, cena po času ili drugoj jedinici vremena, tržišno poslovanje, ugovorna odredba, šteta, ugovor o pružanju usluga, usluga od opšteg ekonomskog interesa, turističko putovanje, ugovor o vremenski podeljenom korišćenju nepokretnosti, ugovor o trajnim olakšicama za odmor, ugovor o pomoći prilikom preprodaje, ugovor o omogućavanju razmene vremenski podeljenog korišćenja nepokretnosti i vansudsko rešavanje potrošačkih sporova. Iako se u definisanju pojmova nastojalo uskladiti ih sa potrošačkom pravnom tekovinom EU, došlo je do određenih nepreciznosti u pojedinim definicijama, koje su u velikoj meri posledica neadekvatnih prevoda sa engleskog na srpski.<sup>80</sup> Takve nepreciznosti se mogu uočiti već u definiciji potrošača (npr. termin „product“ je preveden kao „roba“, termin „buys“ kao „pribavlja“), kao i u korišćenju termina „trgovac“ kao prevoda engleskog termina „seller“ iz Direktive 1999/44/EC.<sup>81</sup>

<sup>79</sup> Lista predloženih amandmana na Zakon o zaštiti potrošača od 2010. godine, „Strengthening Consumer Protection in Serbia“, projekat finansiran od strane Evropske unije. Dostupno na: <http://www.zapotrosace.rs/CMS/download/brochure-strengthening-consumer-protection-in-serbia.pdf>

<sup>80</sup> Lazarević, Nebojsa i Đurović, Mateja. „The New Serbian Law on Consumer Protection and the Position of the Serbian Consumer.”

<sup>81</sup> Uporediti: Zakon o zaštiti potrošača, član 5. tačka 2., „Službeni glasnik RS“ br. 73/2010. i Direktiva 99/44/EC o robi. (Directive 1999/44/EC on certain aspects of the sale of consumer goods and associated guarantees), OJ L 171, 7. jul 1999, EUR-Lex. Pristupljeno: 10. novembar 2012. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999L0044:en:HTML>.

U cilju što boljeg i blagovremenog **obaveštavanja potrošača**, Zakon predviđa da trgovci prodajne i jedinične cene roba i usluga, kao i cenu po jedinici vremena ako se usluga naplaćuje po času, i dodatne troškove, istaknu na nedvosmislen, lako uočljiv i čitak način. Ukoliko su prodajna i jedinična cena robe jednake, dovoljno je istaći samo prodajnu. Pritom se cena robe ističe na samoj robi (ambalaži), u cenovniku i u izlogu, dok prethodno upakovana roba mora imati naznačenu kako prodajnu tako i jediničnu cenu. Kada su u pitanju usluge, trgovac je dužan da sačini i istakne cenovnik ili tarifnik usluga i to na način koji omogućava potrošaču da lako uoči cene. Na primer, ugostiteljski objekti koji pružaju usluge hrane i pića moraju istaći cene i na stolovima i na ulazu u objekat, dok ugostiteljski objekti za smeštaj moraju istaći cenu smeštaja na vidljivom mestu, iznos boravišne takse u sobama i na recepciji, kao i cene hrane i pića u cenovnicima koji su dostupni potrošačima u dovoljnom broju i na odgovarajućim mestima. Oglašavanje prodajne cene se vrši isticanjem i prodajne i jedinične cene robe/usluge, a ukoliko se cena usluge računa po jedinici vremena, potrebno je navesti cenu usluge po jedinici vremena. Za kupljenu robu ili uslugu trgovac je dužan da izda račun sa svim relevantnim podacima.

Prema Zakonu, u cilju obaveštavanja trgovac je, takođe, dužan da pre zaključenja ugovora informiše potrošača o osnovnim obeležjima robe ili usluge, podacima o trgovcu, prodajnoj ceni i načinu njenog obračuna kao i dodatnim troškovima, načinu plaćanja i načinu i roku isporuke kao i načinu na koji se postupa po pritužbama potrošača. Takođe, Zakon obavezuje trgovca da potrošača upozna sa njegovim pravom na jednostrani raskid ugovora i uslovima garancija i ostalim informacijama vezanim za trajanje ugovorne obaveze.

### Nepošteno poslovanje

Zakonom je zabranjeno nepošteno poslovanje, a na trgovcu je da dokaže tačnost svih podataka u vezi sa ugovorom. Nepošteno poslovanje, u smislu ovog zakona, podrazumeva da je trgovac poslovaio protivno zahtevima profesionalne pažnje, kao i da je bitno narušio ekonomsko ponašanje potrošača tako što mu nije omogućio da napravi razborit izbor usled čega on donosi odluku koju u odgovarajućim uslovima ne bi doneo.

Obmanjujuće poslovanje, nasrtljivo poslovanje kao i povreda dužnosti o obaveštavanju se takođe smatraju nepoštenim. Obmanjujućim se smatra davanje netačnih obaveštenja ili dovođenje u zabludu potrošača u pogledu prirode i postojanja proizvoda i njegovih osnovnih obeležja, obaveza trgovca i njegovog položaja, prava potrošača itd. Obmanjivanje nastupa i kada trgovac propusti da pruži potrošačima bitna obaveštenja ili kada je u pitanju skrivanje istih ili ih pruža na neodgovarajuć i/ili neblagovremen način. Zakon predviđa čitav niz slučajeva koji se smatraju obmanjujućim ponašanjem. U većini slučajeva radi se o davanju neistinitih tvrdnji koje potrošača mogu dovesti u zabludu ili navesti na ponašanje koje inače ne bi preduzeo. Neistinite tvrdnje se odnose na tvrdnje trgovca da postupa u skladu sa odgovarajućim kodeksom ponašanja kada to nije slučaj, da je taj kodeks odobren od državnog organa ili određene organizacije ili da tržišno postupanje trgovca odobrava ili podržava državni organ ili određena organizacija. Zatim, u istu kategoriju spadaju: neistinita tvrdnja o roku i dostupnosti proizvoda kako bi se potrošač naveo na kupovinu bez odlaganja, neistinita tvrdnja o usklađenosti proizvoda sa propisima, neistinita tvrdnja o prestanku poslovanja ili promeni poslovnog prostora, o funkcijama određenog proizvoda, o nagradama ili promotivnim igrama.

Obmanjivanjem se takođe smatraju i druge nepoštene radnje trgovca kao što su neovlašćeno isticanje oznaka kvaliteta i slično, prikriivanje osnovanog razloga za sumnju da naručeni proizvod može biti isporučen, predstavljanje prava potrošača kao posebnih prednosti pri kupovini, podražavanje proizvoda drugog trgovca, pružanje netačnih informacija o uslovima na tržištu, zloupotreba pojmova „garancija“ i „gratis“/„besplatno,“ itd.

Nasrtljivo poslovanje, s druge strane, podrazumeva takvo ponašanje trgovca koje uznemiravanjem, prinudom ili nedozvoljenim uticajem (u smislu zloupotebe pozicije moći), narušava slobodu i ponašanje potrošača. To se može odnositi na oblike ponašanja kao što su poseta potrošaču bez njegove saglasnosti, višestruko obraćanje potrošaču bez njegove volje, izbegavanje da se potrošaču ostvare prava iz polise osiguranja, obaveštavanje potrošača o eventualnim posledicama po posao ili egzistenciju ukoliko potrošač ne kupi proizvod, itd. Zakon predviđa i konkretne kriterijume za utvrđivanje nasrtljivog poslovanja.

Kodeksi ponašanja, kao sporazumi trgovaca ili odluke pojedinačnih trgovaca, utvrđuju pravila tržišnog postupanja i trebalo bi da predstavljaju branu gore navedenim oblicima nepoštenog poslovanja. Zakon predviđa da ministarstvo nadležno za pitanja zaštite potrošača podstiče trgovce koji su pristupili određenom kodeksu da se tog kodeksa i pridržavaju, kao i da obaveštavaju potrošače o njegovom postojanju i sadržini.

### Ugovori na daljinu i ugovori van poslovnih prostorija

Celo poglavlje Zakona se odnosi na **zaštitu potrošača u ostvarivanju prava iz ugovora na daljinu i ugovora koji se zaključuju izvan poslovnih prostorija**. Pri sklapanju ovakvih ugovora najpre se utvrđuju dužnosti obaveštavanja koje podrazumevaju informacije o uslovima jednostranog raskida ugovora, adresi trgovca i slanja pritužbi, postojanju kodeksa ponašanja i načinu ostvarivanja uvida u isti, uživanju zaštite u skladu sa Zakonom, mogućnostima vansudskog rešavanja sporova.

Kada je reč o finansijskim uslugama potrošač mora biti obavešten o osnovnim obeležjima usluge, ukupnoj ceni, rizicima, periodu važenja datih obaveštenja kao i načinu plaćanja. Kada je reč o elektronskoj trgovini potrošač ima pravo da stekne pristup uskladištenom ugovoru i izmeni ga pre slanja porudžbenice, kao i da pristupi kodeksu ponašanja, dok je trgovac dužan da potrošača upozna s uputstvom za zaključenje ugovora, načinom pristupa ugovoru i ispravljanja grešaka.

Pravo na jednostrani raskid ugovora na daljinu ili izvan poslovnih prostorija prema Zakonu podrazumeva da trgovac preda potrošaču obrazac za jednostrani raskid, kao i da ga obavesti o nazivu, poštanskoj adresi i adresi elektronske pošte na koje se obrazac šalje. Isto tako, dužnost je trgovca da potrošača obavesti o ovom pravu, kao i svim uslovima vezanim za povraćaj robe i novca. Kod elektronske trgovine potrošaču treba da bude omogućeno popunjavanje ovog obrasca u elektronskoj formi. Bližu sadržinu obrasca za jednostrani raskid ugovora na daljinu i ugovora koji se zaključuju izvan poslovnih prostorija propisuje ministar nadležan za poslove zaštite potrošača, što je i učinjeno odgovarajućim pravilnikom (koji je donet 16. jula 2011. godine, više od pola godine od početka primene ZZP).

Zakon predviđa da je ugovor izvan poslovnih prostorija zaključen onda kada potrošač potpiše porudžbenicu (koja sadrži i obrazac za jednostrani raskid ugovora), ili kada primi odštampanu kopiju. Pri zaključivanju ugovora na daljinu trgovac mora upoznati potrošača sa svim gore navedenim pojedinostima, a ukoliko sredstva komunikacije ograničavaju trgovca da to učini, on ga mora obavestiti pismenim putem, najkasnije prilikom isporuke robe ili započinjanja pružanja usluge. Kod ovih ugovora, Zakon obavezuje trgovca da postupi po porudžbenici najkasnije u roku od trideset dana ukoliko nije drugačije navedeno, a on ne može zahtevati od potrošača plaćanje unapred.

Potrošač ima pravo da u roku od četrnaest dana od dana zaključivanja ugovora na daljinu ili ugovora izvan poslovnih prostorija jednostrano raskine ugovor bez navođenja razloga, čime se on oslobađa svih ugovornih obaveza. Blagovremenom se smatra i izjava o raskidu ugovora ukoliko je potrošač vratio robu trgovcu u istom roku. Izjava se šalje u pismenoj formi ili na trajnom nosaču zapisa, a potrošač je može samostalno formulirati ili iskoristiti obrazac koji mu dostavlja trgovac na osnovu odredbi Zakona. Kod elektronske trgovine trgovac je dužan da potrošaču omogući da raskine ugovor popunjavanjem obrasca na njegovoj internet stranici.

Pravne posledice jednostranog raskida ugovora na daljinu ili ugovora zaključenog izvan poslovnih prostorija podrazumevaju da raskidom prestaju obaveze ugovornih strana, a trgovac je dužan da potrošaču vrati iznos najkasnije u roku od trideset dana, ili kod ugovora o prodaji robe kada primi robu ili dokaz da je potrošač istu poslao. Kod ugovora o pružanju finansijskih usluga rok za vraćanje iznosa je takođe najkasnije trideset dana. Takođe, Zakon je predvideo da u slučaju jednostranog raskida ugovora prestaje i pravno dejstvo svih povezanih ugovora.

Zakon je, takođe, predvideo i izuzetke od jednostranog prekida ugovora na daljinu. Ti izuzeci nastupaju u slučajevima ako je započelo pružanje usluge pre isteka roka za jednostrani raskid ugovora, a uz izričitu saglasnost potrošača, zatim ukoliko cena ugovorene robe ili usluge zavisi od promena na finansijskom tržištu, ukoliko je u pitanju zapečaćena roba audio, video ili softverskog sadržaja koju je potrošač otepečatio ili ako su u pitanju igre na sreću. Kod finansijskih

usluga na daljinu potrošač ne može raskinuti ugovor ukoliko njihova cena zavisi od promena na finansijskom tržištu, ukoliko su u pitanju kratkoročni ugovori o osiguranju zaključeni na period kraći od mesec dana ili ukoliko se radi o ugovoru izvršenom uz izričitu saglasnost potrošača.

Izuzeci od prava na jednostrani raskid ugovora koji se zaključuju izvan poslovnih prostorija tiču se ugovora o isporuci hrane, pića i druge robe za svakodnevnu upotrebu, i ukoliko potrošač u cilju otklanjanja neposredne opasnosti zahteva izvršenje ugovorne obaveze od strane trgovca bez odlaganja.

Što se tiče upotrebe pojedinih sredstava komunikacije na daljinu, ZZP trgovcima zabranjuje neposredno oglašavanje telefonom, faksom, elektronskom poštom i drugim sredstvima komunikacije na daljinu bez pristanka potrošača, a ukoliko je potrošač pristao na takvu vrstu oglašavanja, trgovac je dužan da potrošača najpre obavesti o komercijalnoj svrsi komunikacije. Isto tako, zabranjeno je slanje robe ili pružanje usluge koju potrošač nije naručio, pa se i potrošačevo neizjašnjavanje ne smatra prihvatanjem ponude, te se takvo slanje prema Zakonu vodi kao bezuslovni poklon i ne predstavlja izvor obaveze potrošača. Ovakva zabrana ne važi ukoliko je trgovac obavestio potrošača da nije dužan da prihvati robu ili uslugu.

### Nepravične ugovorne odredbe

Zaštita prava potrošača u **ostvarivanju prava iz ugovora koji sadrže nepravične ugovorne odredbe** je sledeća zakonska celina. Navodi se da su ugovorne odredbe obavezujuće za potrošača samo ukoliko su jasne i razumljive. Zakon predviđa obavezu da potrošač unapred bude upoznat sa sadržajem ugovornih odredbi, te da one budu obavezujuće za potrošača samo uz njegov izričit pristanak. Ukoliko je odredba sporna, treba biti tumačena tako da ide u korist potrošaču.

Nepravične odredbe se prema ZZP smatraju ništavim, a nepravična odredba je ona koja nesrazmerno obavezuje potrošača, opterećuje potrošača bez opravdanog razloga, iskrivljuje osnovana očekivanja potrošača, koja je u suprotnosti sa zahtevom javnosti po pitanju postupanja trgovca i u suprotnosti s načelima savesnosti i poštenja. Pri utvrđivanju nepravičnosti odredbe Zakon predviđa uzimanje u obzir kriterijuma prirode roba i usluga, okolnosti zaključivanja ugovora, ostalih odredbi ugovora ili drugih povezanih ugovora, kao i načina na koji je postignuta saglasnost i na koji je potrošač obavešten o sadržini ugovora.

Ukoliko ugovorne odredbe ograničavaju ili isključuju odgovornost trgovca za smrt ili telesne povrede potrošača, ograničavaju obavezu trgovca da preuzme obavezu prenesenu na drugo lice, isključuju ili ograničavaju potrošača da pokrene postupak i iskoristi pravna sredstva ili ga ograničavaju da se upozna sa dokazima ili teret dokazivanja nepravredno prebacuju s trgovca na potrošača, u pitanju su prema Zakonu nepravične odredbe. Takođe, Zakon navodi u kojim slučajevima će se odredbe smatrati nepravičnim. U više navrata se radi o odsustvu reciprociteta u odnosu trgovac – potrošač. Tako, na primer, Zakon propisuje da su nepravične odredbe one koje daju određena ovlašćenja trgovcu pri neispunjenju obaveza potrošača, ukoliko isto pravo nije garantovano i potrošaču (zadržavanje svega što je trgovac primio, pravo trgovca da jednostrano raskine ugovor). Ostale nepravične odredbe tiču se ograničenja prava potrošača u slučajevima: kada je došlo do neispunjenja obaveza od strane trgovca ili treće strane, kada naknada koju plaća potrošač značajno prevazilazi načinjenu štetu, kada nema primerenog otkaznog roka na pravo trgovca da jednostrano raskine ugovor, kada trgovac povećava ugovorenu cenu itd.

### Ostvarivanje prava iz ugovora o prodaji robe

Kada je u pitanju **zaštita potrošača u ostvarivanju prava iz ugovora o prodaji robe**, Zakon propisuje da je trgovac dužan da robu isporuči u najkasnijem roku od trideset dana. Rizik oštećenja robe do trenutka predaje preuzima trgovac, a od trenutka predaje potrošač.

Članovi Zakona koji se tiču saobraznosti robe podrazumevaju da je isporučena roba u skladu s ugovorom, odnosno da su njena svojstva, kvaliteta i funkcije onakvi kakvim ih potrošač očekuje i da odgovaraju robi iste vrste. Samim tim, za nesaobraznost robe u času prelaska rizika na potrošača odgovara trgovac, čak i ako je potrošač za nju znao, ali je trgovac izjavio da je roba

saobrazna ugovoru. Ako je u času zaključenja ugovora ona bila poznata potrošaču, trgovac ne preuzima odgovornost.

U pogledu nesaobraznosti robe, potrošač ima nekoliko zakonskih opcija. Najpre ima mogućnost da traži otklanjanje nesaobraznosti (opravkom ili zamenom) bez naknade, a ukoliko to nije moguće, na raspolaganju su mu opcije umanjenja cene ili zahteva za raskidanje ugovora. Pritom, odgovarajuće opravke ili druge radnje koje imaju za cilj otklanjanje nesaobraznosti moraju se uraditi blagovremeno, a troškove snosi trgovac. Ukoliko je ostvarenje prava potrošača na uklanjanje nesaobraznosti na neki način onemogućeno, potrošač ima pravo da zahteva raskidanje ugovora, osim u slučajevima neznatne nesaobraznosti robe. Odgovornost trgovca u ovom kontekstu traje dve godine od prelaska rizika na potrošača, dok se za prodaju polovne robe može ugovoriti i kraći rok.

Garancija, u ovom kontekstu, podrazumeva pravno obavezujuće obećanje davaoca u vezi sa robom, a garantni list je isprava koja navodi podatke o garanciji uz, još jednom, uslove jasnosti, čitljivosti, podatke o davaocu garancije i pravima potrošača iz ZZP.

Kada je u pitanju pravo na reklamaciju, potrošač ga može iskoristiti kako bi ostvario svoja prava koja su već navedena u tekstu, a trgovac je dužan da na istu odgovori propisno sa predlogom rešenja.

Zakon predviđa mogućnost zaštite kod robe sa nedostatkom ukoliko ta roba ne ide u susret očekivanjima koja su se o njoj mogla osnovano ostvariti. Potrošač ima pravo da pokrene postupak naknade štete ukoliko dokaže da postoji veza između pretrpljene štete i nedostatka proizvoda. Proizvođač snosi odgovornost zaštetu od ovakvih proizvoda bez obzira da li se znalo za nedostatak. Proizvođač će biti oslobođen od odgovornosti ukoliko uspe da dokaže da roba nije stavljena u promet, da se nedostatak pojavio kasnije, da proizvod nije proizveden radi stavljanja u promet ili da je nedostatak posledica okolnosti na koje nije uticao, kao što je usaglašavanje proizvoda sa odgovarajućim propisima donetim od strane nadležnog organa. Proizvođač se takođe može osloboditi odgovornosti ukoliko je oštećeni sam doprineo nastanku štete. Zakon predviđa i institut solidarne odgovornosti za nastalu štetu ako je više lica odgovorno.

Rok zastarelosti za potraživanje naknade štete je tri godine od dana kada su šteta i nedostatak utvrđeni, dok je u svakom slučaju rok zastarelosti za ovo potraživanje deset godina od stavljanja u promet proizvoda sa nedostatkom.

## Ugovori o pružanju usluga

Kada je reč o **zaštiti potrošača u ostvarivanju prava iz ugovora o pružanju usluga** prvi članovi Zakona se tiču kvaliteta materijala kod ugovora prema kojima trgovac treba da izradi neku stvar, obaveštavanja potrošača o nedostacima materijala kao i odgovornosti za štetu nastalu usled nedostatka materijala. Usluga u smislu ZZP je izvršena kada je ugovoreni posao okončan, a predviđa se ili ugovoreni rok izvršenja ili, ukoliko njega nema, primereni rok koji je potreban za izvršenje slične usluge.

Trgovac ima mogućnost da izvršenje poveri trećem licu. Za eventualno obavljanje dodatnih radova potrebna je saglasnost potrošača, a Zakon propisuje da se, ukoliko je nemoguće pribaviti saglasnost, pri određivanju cene dodatnih radova mora uzeti u obzir ukupna cena ugovorene usluge. Potrošač mora, takođe, biti obavešten ukoliko usluga ili cena ne odgovaraju razumnim očekivanjima potrošača. Proračun izvršenja usluge se odnosi na ukupnu cenu usluge ukoliko nije drugačije ugovoreno, a ukoliko trgovac ne jemči za tačnost proračuna, ne može da zahteva povećanje cene veće od 15%. Potrošač plaća cenu usluge nakon njenog pregleda i izvršenja, ukoliko se trgovac i potrošač nisu drugačije ugovorili, a neispunjenje obaveze plaćanja cene ili njenog dela može imati za posledicu obustavu pružanja usluge. Potrošač ima mogućnost da, ukoliko trgovac ne može da izvrši odgovarajuću uslugu iz ugovora, raskine ugovor ili zahteva naknadu štete, a isto važi u slučaju kašnjenja izvršenja usluge u odgovarajućem roku.

I usluge moraju biti saobrazne onome što je ugovoreno, pri čemu Zakon predviđa iste ili slične kriterijume nesaobraznosti kao u slučajevima ugovora o prodaji robe. Potrošač ima na raspolaganju da zahteva izvršenje saobrazne usluge, umanjenje cene ili raskid ugovora.

## Usluge od opšteg ekonomskog interesa

Prema Zakonu potrošač ima pravo na snabdevanje **uslugama od opšteg ekonomskog interesa**, uzimajući u obzir odgovarajući kvalitet i pristupačnost cene. Zakonom se predviđa institut **ugroženog potrošača** koji se otežano snabdeva ovim uslugama usled specifičnog ekonomskog ili društvenog položaja, uslova života, posebnih potreba ili drugih teških ličnih prilika. U cilju zaštite ovih grupa potrošača Vlada donosi Nacionalni program zaštite ugroženih potrošača na predlog ministra nadležnog za pitanja zaštite potrošača i ministra nadležnog za pitanja socijalne politike. Potrošaču može biti uskraćeno pravo korišćenja usluga od opšteg ekonomskog interesa ukoliko ne plaća obaveze u skladu sa Zakonom.

Na osnovu člana 85. ZZP Vlada treba da usvoji **Nacionalni program zaštite ugroženih potrošača**, a na predlog ministra nadležnog za poslove zaštite potrošača i ministra nadležnog za poslove socijalne politike. Do danas ovaj Nacionalni program nije usvojen niti je njegov nacrt predstavljen javnosti. Pojam ugroženog potrošača u ZZP isključivo se odnosi na usluge od opšteg ekonomskog interesa.

U vezi sa pojmom ugroženog potrošača, postavlja se pitanje potrebe šireg obuhvatanja tog pojma, kao i preispitivanja samog termina „ugroženi“ kao prevoda engleskog termina „vulnerable“, imajući u vidu već ustaljenu upotrebu termina „ranjiv“. Ovaj pojam se može proširiti i na prostor izvan oblasti usluga od opšteg ekonomskog interesa. Direktiva EU o nepoštenom poslovanju, o kojoj je bilo reči u prethodnom poglavlju, tretira pitanje ranjivosti potrošača u smislu zabrane nepoštenog poslovanja. U Evropskoj uniji, štaviše, postoji tendencija da se ranjivost potrošača postavi kao horizontalno pitanje u potrošačkoj politici.<sup>82</sup> Dodatni osnov za široku i sveobuhvatnu javnu debatu u 2013. godini povodom ovog pitanja bila bi potreba za snažnijim ugrađivanjem načela zabrane diskriminacije i jednakih mogućnosti (jednakog pristupa) u potrošačku politiku Srbije kao države koja nastoji da se priključi jedinstvenom tržištu EU.

Trgovac, kada su u pitanju usluge od opšteg ekonomskog interesa, ima obavezu obaveštavanja potrošača, i to o potrošačevom pravu da ove usluge dobija po određenom kvalitetu i ceni, različitim naknadama i tarifama za priključenje i korišćenje usluge, pravu potrošača da promeni pružaoca usluga itd. Dužnost obaveštavanja se odnosi i na promenu cena i tarifnog sistema, a potrošač može raskinuti ugovor ukoliko nije saglasan s tim promenama. Zaduženja trgovca se još tiču blagovremenog dostavljanja računa za plaćanje usluge, kao i njegov detaljne specifikacije ukoliko potrošač to traži, i uspostavljanja kontakt linije u vezi sa pružanjem usluge.

## Ugovori o turističkom putovanju i „time-sharing“

Pri zaštiti potrošača u ostvarivanju prava iz **ugovora o turističkom putovanju i vremenski podeljenom korišćenju nepokretnosti** (time-sharing) polazi se od predugovornog obaveštavanja. Ono se mora izvršiti bez naknade i u odgovarajućoj formi i tiče se svih neophodnih podataka i informacija o turističkom aranžmanu kao što su ukupna cena i ostali iznosi plaćanja pre putovanja, svojstva prevoza, vreme i plan putovanja, smeštajni objekat i jedinica, eventualni izleti, osiguranje, neophodni dokumenti, uslovljavanje realizacije putovanja i podaci o trgovcu.

Formalizacija ugovora vrši se u odgovarajućoj formi čiji jedan primerak mora dobiti potrošač. Potrošač mora biti upoznat sa svim promenama u informacijama o putovanju. Formalni aspekt zaključivanja ugovora, prema ZZP, podrazumeva da su posebni zahtevi potrošača, informacije vezane za mogućnost pritužbi, datum i mesto zaključivanja kao i uslovi odustajanja sastavni deo

<sup>82</sup> Odluka Evropskog parlamenta o Strategiji za jačanje prava ranjivih potrošača. (European Parliament Resolution on Strategy for strengthening the rights of vulnerable consumers). 20. maj 2012. Pristupljeno: 12. oktobar 2012. Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?id=596730>. Takođe videti: Dalje aktivnosti u skladu sa odlukom Evropskog parlamenta o strategiji za jačanje ranjivih potrošača, usvojeno od strane Komisije 18. jul 2012. (Follow up to the European Parliament resolution on a strategy for strengthening the rights of vulnerable consumers, adopted by the Commission on 18 July 2012). Pristupljeno: 12. oktobar 2012. Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=21538&j=0&l=en>.



ugovora. U situaciji kada trgovac menja pojedine uslove ugovora pre otpočinjanja turističkog putovanja on ih mora u najkraćem roku saopštiti potrošaču, a potrošač ima mogućnost da izmene prihvati ili raskine ugovor i o tome obavesti trgovca.

Zakon predviđa blagovremeni i neblagovremeni odustanak od ugovorenog putovanja. U prvom slučaju trgovac ima pravo na naknadu administrativnih troškova (do 5% od vrednosti putovanja), a u drugom slučaju naknada se utvrđuje srazmerno vremenu preostalom do početka putovanja. Zakon predviđa i opravdane okolnosti neblagovremenog odustajanja usled kojih trgovac dobija samo administrativnu naknadu. Pri raskidu ugovora usled određenih promena tj. odgovornosti trgovca, potrošač može prihvatiti neki drugi turistički aranžman ili zahtevati povraćaj novca. Potrošaču se takođe vraćaju sredstva usled raskida ugovora zbog nedovoljnog broja prijavljenih ili nemogućnosti ispunjenja obaveza iz ugovora za koje nisu odgovorne ugovorne strane. U okviru ovog dela Zakona, predviđena su i posebna prava za studente i učenike kada se radi o njihovom boravku i smeštaju u inostranstvu, pohađanju nastave i pružanju svih neophodnih informacija vezanih za porodicu u kojoj učenik/student boravi, informacije o državi boravka, itd.

Saobraznost turističkog putovanja podrazumeva da je trgovac dužan da potrošaču obezbedi putovanje u skladu s podacima i svojstvima putovanja iz ugovora i trgovac snosi odgovornost za tu saobraznost. Za eventualnu nesaobraznost nakon otpočinjanja putovanja potrošač može prihvatiti druge usluge ili opravdano zahtevati naknadu troškova nastalih kao posledica izmene. Zahtev za srazmernim umanjenjem cene je opravdan ukoliko nisu otklonjena odstupanja od ugovora na zahtev potrošača, a zahtev za povraćaj uplaćenih sredstava potrošač može zahtevati ukoliko to odstupanje od ugovora predstavlja kršenje kvaliteta i obima ugovornih obaveza. Neuklanjanje nedostataka može za sobom povući i raskid ugovora pri čemu trgovac snosi sve troškove s tim u vezi. U slučaju da dođe do nemogućnosti ispunjenja ugovora za koji nisu odgovorne ugovorne strane, prestaju i obaveze potrošača, a troškovi se dele shodno Zakonu.

Odgovornost za nastalu štetu snosi trgovac ili treće lice koje je imalo obavezu da izvrši ugovornu obavezu, a potrošač ima pravo da zahteva naknadu štete. Izuzetak nastaje ukoliko se utvrdi da je neispunjenje obaveze usledilo kao posledica postupanja potrošača. Potrošač mora imati otvoren pristup licu za prijem pritužbi u toku trajanja putovanja, a isto tako mora blagovremeno obavestiti trgovca ili drugo zaduženo lice o uočenim nedostacima, a u protivnom gubi neka od gore pomenutih prava, poput prava na umanjanje cene, naknadu štete, itd.

I kod **vremenski podeljenog korišćenja nepokretnosti** (time-sharing) akcentat je na obavezi predugovornog obaveštavanja bez naknade i u odgovarajućoj formi, o svim podacima iz informativnih obrazaca u vezi sa ugovorima u pitanju (ugovor o vremenski podeljenom korišćenju nepokretnosti, ugovor o trajnim olakšicama za odmor, ugovor o pomoći prilikom preprodaje i ugovor o omogućavanju razmene). Sadržinu tih obrazaca propisuje Vlada na predlog ministra nadležnog za pitanja zaštite potrošača i ministra nadležnog za turizam, što je i učinjeno Uredbom Vlade koja je doneta avgusta 2011. godine.<sup>83</sup> Trgovac je dužan da obavesti potrošača o uslovima i načinu dobijanja ovih obaveštenja.

Formalni uslovi za zaključenje ugovora podrazumevaju sve relevantne podatke, informacije i obaveze kao što je ranije u tekstu navedeno, u ovom slučaju u vezi sa ugovorima koji se odnose na time-sharing. Potrošač, takođe, ima mogućnost da raskine ugovore u roku od četrnaest dana bez navođenja razloga, a Zakonom je predviđeno više rokova za jednostrani raskid ugovora u zavisnosti od (ne)činjenja trgovca u pogledu obaveze obaveštavanja i dostavljanja obrasca za jednostrani raskid ugovora. Jednostranim raskidom prestaju obaveze ugovornih strana, a potrošač ne trpi troškove i nije dužan da plati usluge pružene do tog momenta. Ukoliko potrošač jednostrano raskine neki od ugovora, smatra se da su raskinuti svi povezani ugovori bez dodatnih troškova za potrošača.

Trgovac ima obavezu da potrošaču pruži pomoć prilikom preprodaje vremenski podeljenog korišćenja nepokretnosti ili trajnih olakšica za odmor, a ukoliko trgovac to ne učini, potrošač može da traži njihov otkup.

<sup>83</sup> Uredba o sadržini obrasca za jednostrani raskid ugovora o vremenski podeljenom korišćenju nepokretnosti, o trajnim olakšicama za odmor, o pomoći prilikom preprodaje i omogućavanju razmene. „Službeni glasnik RS” br. 55/11. Pristupljeno: 12. oktobar 2011. Dostupno na: <http://www.zastitapotrosaca.gov.rs/CMS/zakonodavstvo/podzakonska-akta/uredba-o-sadrzini-obrasca-za-jednostrani-raskid-ugovora.pdf>

Trgovac, kao i ostala lica kojima je povereno obavljanje određenih poslova i koji učestvuju u prodaji ovih usluga, zajedno dele odgovornost (solidarna odgovornost) kako za izvršenje tako i za neizvršenje ugovornih obaveza.

### III.2 Sistem zaštite potrošača – između zakona i realnosti

U prethodnom delu poglavlja fokus je bio na materijalno-pravnim odredbama ZZP. Ovaj odeljak se bavi implementacionim odredbama Zakona – sistemom zaštite potrošača. Pored zakonskih odredbi, analiza se realno stanje i funkcionalnost institucija, sa osvrtom na stavove i mišljenja izneta u polustrukturiranim intervjuima i odgovore potrošačkih organizacija na elektronski upitnik. U Zakonu se navodi da su nosioci zaštite potrošača nadležno ministarstvo i drugi organi u okviru svoje nadležnosti, zatim savezi i udruženja čiji je cilj zaštita potrošača, kao i profesionalne i privredne komore i drugi.

#### Strategija zaštite potrošača

U pogledu sistema zaštite potrošača, prema ZZP, Vlada donosi petogodišnju Strategiju zaštite potrošača, na predlog nadležnog ministarstva, kako bi se na celovit način zaštitili interesi i prava potrošača.<sup>84</sup> Strategija sadrži dugoročne ciljeve i aktivnosti, a u cilju njene realizacije izrađuje se akcioni plan zaštite potrošača.

Do danas Strategija zaštite potrošača nije usvojena, iako postoji njen nacrt, koji je izradio projekat „Jačanje zaštite potrošača u Srbiji“, finansiran od strane EU.<sup>85</sup> Ovaj nacrt se odnosi na period 2012-2017. godine. Budući da se rad na usvajanju Strategije može predvideti za 2013. godinu, opseg postojećeg nacrta bi svakako trebalo izmeniti, i to tako da on obuhvati isti period kao i nova Evropska potrošačka agenda, koja se odnosi na period od 2014. do 2020. godine (i suštinski zamenjuje važeću evropsku Strategiju potrošačke politike 2007-2013).<sup>86</sup>

#### Nacionalni savet za zaštitu potrošača

Imajući u vidu izrazito multisektorski karakter potrošačke politike i potrebu da se pitanja zaštite potrošača tretiraju u brojnim drugim sektorskim politikama, od velikog je značaja dobra međuresorna koordinacija kako u njenom osmišljavanju i donošenju, tako i u implementaciji.

Prema članu 126. Zakona, Vlada obrazuje Nacionalni savet za zaštitu potrošača sa konsultativnom ulogom, u čiji sastav ulaze predstavnici institucija i organizacija koje deluju u skladu sa ciljevima politike zaštite potrošača – predstavnici državnih institucija, saveza i udruženja, kao i nezavisni stručnjaci. Savet se osniva u cilju „kreiranja jedinstvene politike zaštite potrošača u Republici Srbiji, pa su u skladu sa tim njegovi zadaci da predlaže mere i aktivnosti na unapređenju politike zaštite potrošača, priprema ukupne analize koje će ukazati na manjkavosti sistema, učestvuje u izradi Strategije zaštite potrošača, obaveštava javnost i izveštava Vladu o svim pitanjima od značaja za ovu oblast”.<sup>87</sup>

<sup>84</sup> Zakon o zaštiti potrošača. „Službeni glasnik RS,“ br. 73/2010, član 124.

<sup>85</sup> Bourgoignie, Thierry, Tatjana Jovanović, i Grazyna Rokicka. „Nacrt Strategije za zaštitu potrošača za period 2012-2017. „Jačanje zaštite potrošača u Srbiji. Evropska unija, 1. oktobar 2012. Dostupno na : <http://www.zapotrosace.rs/CMS/download/nacrt-strategije-zastite-potrosaca-u-srbiji-za-period-2012-2017.pdf>.

<sup>86</sup> „Evropska potrošačka agenda – jačanje poverenja i rasta.” (A European Consumer Agenda – Boosting Confidence and Growth), COM(2012) 225 final. Evropska komisija. 22. maj 2012. Pristupljeno: 12. oktobar 2012. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/consumer\\_agenda\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/consumer_agenda_2012_en.pdf).

<sup>87</sup> „Obrazovan Nacionalni savet za zaštitu potrošača.” Republika Srbija Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija - Odeljenje za zaštitu potrošača. Pristupljeno: 20. oktobar 2012. Dostupno na: <http://www.zastitapotrosaca.gov.rs/vesti.php?naslov=nacionalni-savet-za-zastitu-potrosaca>.

Nacionalni savet za zaštitu potrošača je osmišljen kao dobar mehanizam za obezbeđivanje međuresorne koordinacije (kao i konsultacije sa zainteresovanim stranama izvan javne uprave). Međutim, Nacionalni savet je formiran tek oktobra 2012. godine i do sada je održana samo konstitutivna sednica, što ukazuje na nedovoljan značaj koji se u domaćem sistemu kreiranja i sprovođenja javne politike pridaje potrebi za međuresornom koordinacijom politike.

U sastav ovog nedavno formiranog tela, pored predstavnika ministarstva nadležnog za pitanja zaštite potrošača, ušli su još i predstavnici Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstva pravde i državne uprave, Privredne komore Srbije, organizacija potrošača, akademske zajednice itd.

Budući da je za sada održana samo konstitutivna sednica Saveta, ne može se govoriti o tome da li će ovo telo zaista postati centar za međuresornu i eksternu koordinaciju i konsultovanje u oblasti zaštite potrošača. Potrebno je uložiti dodatne napore da se ovo telo afirmiše, da se obezbedi redovno održavanje njegovih sednica i uvažavanje njegovih odluka/preporuka u budućem kreiranju i implementaciji potrošačke politike. U takvom scenariju, Savet bi svakako bio odgovarajuće mesto za razmatranje predloženih opcija (identifikovanih kroz široku javnu debatu između javnog i civilnog sektora) za strateška dokumenta koja je tek potrebno izraditi, kao što je Strategija zaštite potrošača i Nacionalni program zaštite ugroženih potrošača.

## Nadležno ministarstvo

Vlada Republike Srbije definiše politiku zaštite potrošača. Nadležno ministarstvo (u prethodna dva mandata Ministarstvo trgovine i usluga, odnosno Ministarstvo poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede, a sada Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija) odgovorno je za sprovođenje politike zaštite potrošača. Nadležno ministarstvo odgovorno je i za pripremu zakona kojim se uređuje ova oblast.

Prema trenutno važećem Pravilniku o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u okviru Sektora za trgovinu, usluge, cene i zaštitu potrošača funkcioniše Odeljenje za zaštitu potrošača koje obavlja poslove razvoja potrošačke politike u okviru posebnog odseka, i u okviru kojeg funkcioniše Centar za zaštitu potrošača (takođe formiran kao odsek).<sup>88</sup>

<sup>88</sup> U Odeljenju za zaštitu potrošača obavljaju se poslovi koji se odnose na: utvrđivanje i ostvarivanje politike u oblasti zaštite potrošača, donošenje nacionalnog i godišnjeg programa zaštite potrošača i praćenje njihovog sprovođenja; predlaganje sistemskih rešenja i mera u cilju kreiranja i sprovođenja politike zaštite potrošača; pripremu stručnih osnova za izradu propisa iz oblasti zaštite potrošača; praćenje primene propisa kojima se uređuje oblast zaštite potrošača i davanje stručnih mišljenja o njihovoj primeni; sprovođenje aktivnosti u vezi sa prilagođavanjem nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije iz oblasti zaštite potrošača, obavlja stručne poslove vezane za rad Saveta za zaštitu potrošača kao savetodavno – konsultativnog tela; praćenje rada i ostvarivanje saradnje sa organizacijama za zaštitu potrošača; učestvovanje u radu međuresornih radnih grupa i drugih tela po pitanju ostvarivanja zaštite potrošača; saradnju sa nacionalnim i međunarodnim institucijama i organizacijama potrošača; predlaganje i praćenje iz svoje nadležnosti, sadržaja projekata programa Evropske unije; učestvovanje u pripremi programa i projekata iz pretpristupnih programa Evropske unije i ostalih oblika međunarodne pomoći; proučavanje i predlaganje načina i oblika obrazovanja potrošača; izradu studija, analiza, informacija i drugih materijala iz oblasti zaštite potrošača; predlaganje i sprovođenje mera u cilju podizanja opšteg nivoa znanja o potrebi zaštite prava potrošača; sprovođenje aktivnosti vezanih za edukaciju potrošača, trgovaca, kao i svih zainteresovanih strana u sprovođenju politike zaštite potrošača; stručni poslovi vezani za projekte kojima se sprovodi edukacija i sistemsko informisanje potrošača, kao i drugi poslovi iz ove oblasti. Vid. *Republika Srbija Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija - Odeljenje za zaštitu potrošača*. Dostupno na: <http://razvoj.mtt.gov.rs/sektori/sektor-za-trgovinu-cene-i-zastitu-potrosaca/odeljenje-za-zastitu-potrosaca/>

Jedan broj intervjuisanih predstavnika potrošačkih organizacija je istakao da je sadašnji položaj jedinice za zaštitu potrošača unutar Ministarstva neadekvatan, budući da se ona nalazi unutar sektora koji se bavi trgovinom i cenama, te da su zaposleni u tom sektoru pre svega orijentisani na poslove u vezi sa velikim i malim trgovinskim lancima, snabdevenošću tržišta, i sl. Ovakva organizacija je nepovoljna, ne samo zato što zbog preopterećenosti navedenim pitanjima zaposleni u sektoru ne prioritizuju potrošačku politiku, već i zato što je fokus i pristup ovih politika potpuno suprotan – tj. leži upravo na onim akterima od kojih potrošači najčešće traže zaštitu.

## Inspekcijski nadzor

Inspekcijski nadzor vrše zakonom propisana ministarstva preko inspektora nadležnih za vršenje inspekcijskog nadzora u odgovarajućoj oblasti. Pored ministarstva nadležnog za poslove trgovine i zaštite potrošača, to su i ministarstvo nadležno za poslove turizma, ministarstvo nadležno za poslove zdravlja, ministarstvo nadležno za poslove poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, ministarstvo nadležno za poslove energetike, ministarstvo nadležno za poslove saobraćaja, ministarstvo nadležno za poslove telekomunikacija, ministarstvo nadležno za poslove planiranja i građevinarstva i zaštite životne sredine, kao i ministarstvo nadležno za poslove finansija.

Prilikom vršenja nadzora inspektor proverava da li trgovac, prema odgovarajućim odredbama ZZP:

1. ističe cene;
2. obaveštava potrošača pre zaključenja ugovora;
3. nepošteno posluje;
4. prodaje, služi i poklanja maloletniku duvanske odnosno alkoholne proizvode i pivo;
5. vrši neposredno oglašavanje;
6. šalje pošiljke koje potrošač nije naručio;
7. vrši oglašavanje putem sredstava komunikacije na daljinu;
8. zloupotrebljava izraz „garancija“;
9. odgovara potrošaču na reklamacije;
10. isključuje potrošača sa distributivne mreže;
11. uspostavlja kontakt liniju u vezi sa priključenjem na distributivnu mrežu, kvalitetom i korišćenjem usluga od opšteg ekonomskog interesa;
12. oglašava ili nudi na prodaju turistička putovanja;
13. obaveštava potrošača o podacima koji se odnose na porodicu domaćina i odgovorno lice kome učenik odnosno student može da se obrati za pomoć u mestu boravka;
14. dostavlja garanciju za slučaj nesposobnosti plaćanja;
15. oglašava i nudi vremenski podeljeno korišćenje nepokretnosti, trajne olakšice za odmor, pomoć prilikom preprodaje vremenski podeljenog korišćenja nepokretnosti i trajnih olakšica za odmor, odnosno razmenu vremenski podeljenog korišćenja nepokretnosti;
16. omogućava posebno potpisivanje ugovornih odredaba o pravu potrošača na jednostrani raskid ugovora, o trajanju tog prava i o zabrani plaćanja unapred za vreme trajanja prava na raskid.

Ako nadležni inspektor utvrdi nedostatke donosi rešenje kojim određuje rok u kome je prodavac ili davalac usluga dužan da otkloni taj nedostatak. Ukoliko prodavac ili davalac usluga u roku koji je inspektor odredio rešenjem ne otkloni nedostatak, inspektor donosi rešenje o privremenoj zabrani prodaje robe, odnosno pružanja usluga do otklanjanja nedostataka zbog kojih je ta mera izrečena.

Bitno je napomenuti da se tradicionalno u Srbiji zaštita potrošača posmatra kroz upravno-pravnu prizmu, i to prevashodno kroz delovanje nadležnih inspekcija (pre svega tržišne). Iz tog razloga deluju obeshrabrujuće utisci koje su nepodeljeno izneli intervjuisani predstavnici potrošačkih organizacija o značajno smanjenom angažovanju inspekcije u pitanjima zaštite potrošača. Iz intervjuja se može zaključiti da se od stupanja na snagu ZZP 2011. godine uobičajila praksa inspektora da, pozivajući se na navodno nepostojanje zakonskih mogućnosti za delovanje, gotovo u potpunosti prebacuju odgovornost za sprovođenje zakona na civilni sektor. Po nekim procenama, obim posla tržišne inspekcije je stupanjem na snagu novog ZZP smanjen najmanje za četvrtinu. Prema podacima navedenim u odgovoru na Upitnik Evropske komisije, tokom 2009. i 2010. godine između 49% i 64% broja prijava potrošača Tržišnoj inspekciji odnosilo se na reklamacije, što je od 2011. godine gotovo kompletno izmešteno ka potrošačkim organizacijama.

## Drugi organi od značaja

S obzirom na horizontalni karakter politike zaštite potrošača, upravljanju ovom oblašću trebalo bi da se pristupa na celovit i međusobno usklađen način, što podrazumeva međusektorsku koordinaciju. Pored nadležnog ministarstva, i ostala ministarstva, u direktnoj ili indirektnoj vezi sa poslovima zaštite potrošača, predstavljaju deo institucionalnog okvira. U tu grupu ulaze ministarstva koja su, pored navedenog, nadležna u oblastima zdravlja, životne sredine, prostornog planiranja, rada i socijalne politike, telekomunikacija, prostornog planiranja, ekonomije, regionalnog razvoja, informacionog društva, rudarstva i energetike. Pored navedenih, i druge državne institucije i agencije predstavljaju deo institucionalnog okvira, kao što su Narodna banka Srbije, konkretnije Centar za zaštitu i edukaciju korisnika finansijskih usluga, zatim Komisija za zaštitu konkurencije, Agencija za energetiku, Republička agencija za telekomunikacije, itd.

Takođe, vlasti na ostalim nivoima vertikalne organizacije, odnosno lokalna samouprava i autonomne pokrajine, imaju veliki značaj s obzirom da je većina problema sa kojima se susreću potrošači lokalne prirode. Niži nivoi stoga podržavaju organizacije potrošača u okviru svojih nadležnosti, pre svega finansijski i logistički u cilju pružanja adekvatnih usluga zaštite, kroz razvijanje organizacija potrošača na lokalnom nivou.

## Sudska zaštita

Svakako, sudovi predstavljaju posebnu instancu zaštite u smislu mogućnosti pokretanja sudskog postupka pred sudovima u cilju zaštite prava i interesa potrošača.

Potrošač čije je pravo ili interes povređen može da podnese zahtev za pokretanje postupka zabrane nepravilnih ugovornih odredaba u potrošačkim ugovorima, postupka zabrane nepoštenog poslovanja ili postupka za oduzimanje protivpravno stečene koristi. Ukoliko je došlo do povrede kolektivnih interesa potrošača, tužbu sudu može da podnese i registrovan savez ili udruženje za zaštitu potrošača.

Ako utvrdi da su određene odredbe ugovora o prodaji nepravilne ili utvrdi da se radi o nepoštenom poslovanju, sud može:

- da oglasi ništavom svaku nepravilnu ugovornu odredbu i utvrdi da je određeno poslovanje nepošteno;
- da naloži trgovcu da bez odlaganja obustavi ugovaranje nepravilnih odredbi, kao i nepošteno poslovanje;
- da utvrdi obavezu trgovca da o svom trošku ispravi deo oglasa koji se smatra nepoštenim poslovanjem;

- naloži trgovcu da u sredstvima javnog informisanja o svom trošku objavi da mu je odlukom nadležnog suda izrečena mera zabrane nepravinih ugovornih odredaba u potrošačkim ugovorima ili mera nepoštenog poslovanja.

Do donošenja presude, a na predlog podnosioca zahteva za pokretanje parničnog postupka, sud može da donosi privremene mere obustave primene nepravinih ugovornih odredaba u potrošačkom ugovoru ili obustave nepoštenog poslovanja.

Treba napomenuti da ZZP takođe obavezuje nadležno ministarstvo da objavljuje dostupnu sudsku praksu u vezi sa ovim odredbama, i to na svojoj internet stranici (član 141.). Podatke o dostupnoj sudskoj praksi ministarstvo pribavlja od Ministarstva pravde. Do danas na stranici ministarstva nadležnog za zaštitu potrošača nema nikakvih podataka o sudskoj praksi.

### Vansudsko rešavanje sporova

Kao što je navedeno u prethodnom poglavlju, potrošači imaju mogućnost da sporove sa trgovcima i njihovim udruženjima reše vansudskim putem, i to putem medijacije ili arbitraže. U Srbiji za sada, međutim, ne postoje posebna tela koja se bave vansudskim rešavanjem potrošačkih sporova.

Vlada je osnovala Centar za medijaciju kao javnu ustanovu u cilju vansudskog načina rešavanja sporova. Međutim, kao što je navedeno u ZZP, da bi se spor rešio ovim putem potreban je pristanak obe strane, a ovakva vrsta pomoći zahteva i odgovarajuću finansijsku naknadu. Krajnji ishod medijacije je vansudsko poravnanje, koje ima snagu ugovora. Ukoliko ga druga strana ne izvrši dobrovoljno, može se povesti parnični postupak.

Postupak arbitraže je vrlo sličan sudskom, a odluke koje donese arbitražni sud imaju snagu pravosnažne sudske presude, tj. ne postoji pravo žalbe.

I arbitraža i posredovanje su poverljivi i hitni. Strana koja povredi ovo pravilo snosi odgovornost za štetu koju zbog toga pretrpi druga strana.

Vansudsko rešavanje sporova u Srbiji je, međutim, još uvek u povoju. Neophodno je raditi na razvoju i daljoj afirmaciji ovog oblika rešavanja potrošačkih sporova. Ovo je dugotrajan proces, kako u pogledu razvoja neophodnih institucija i kapaciteta, tako i edukacije i širenja svesti potrošača o ovom vidu rešavanja sporova.

### Udruženja i savezi za zaštitu potrošača

Pod udruženjima i savezima Zakon podrazumeva one koji su osnovani sa ciljem zaštite potrošača. Ona su samostalna i, kako Zakon propisuje, dužna su da se rukovode isključivo interesima potrošača, te rukovodeći položaj u udruženjima i savezima ne mogu imati javni funkcioneri, rukovodeća lica u trgovačkoj sferi, političkim strankama i sindikatima. U aktivnosti udruženja ubrajaju se informisanje, obrazovanje i savetovanje, zatim sprovođenje ispitivanja i uporednih analiza i saradnja sa drugim organizacijama u zemlji i inostranstvu. Ovlašćenja udruženja/saveza takođe se odnose na zastupanje interesa potrošača u savetodavnim telima, postupcima sudskog i vansudskog rešavanja sporova i pred drugim državnim organima. Kao što je pomenuto, udruženja/savezi mogu biti podnosioci zahteva za pokretanje postupka za zabranu nepravinih ugovornih odredbi, nepoštenog poslovanja ili za oduzimanje protivpravno stečene koristi pred nadležnim sudom, kada su u pitanju povrede kolektivnih interesa potrošača.

Udruženja su dužna da podnose godišnje izveštaje nadležnom ministarstvu o svojim troškovima i izvorima prihoda. Njihovo finansiranje se može ostvariti iz budžeta Republike Srbije, autonomnih pokrajina i lokalnih samouprava, dok je primanje bespovratnih sredstava od trgovaca i njihovih udruženja zabranjeno.

Zakon propisuje da će nadležno ministarstvo voditi evidenciju udruženja koja su upisana u registar, koja zastupaju i unapređuju kolektivne interese potrošača, raspoložu adekvatnim znanjima i kapacitetima i imaju najmanje 50 članova. Udruženja/savezi podnose prijavu o upisu u evidenciju sa podacima koji svedoče o navedenim uslovima. Zakonom je predviđeno da evidencija udruženja bude dostupna za javnost na internet stranici nadležnog ministarstva.

### Kapaciteti i aktivnosti udruženja i saveza

Kao što je navedeno u prethodnom odeljku, udruženja i savezi su prepoznati kao akteri koji deluju u interesu potrošača ukoliko ispunjavaju formalne uslove definisane Zakonom o zaštiti potrošača. Na osnovu odgovora na Upitnik Evropske komisije u Srbiji je postojalo pet saveza udruženja za zaštitu potrošača i 62 registrovana udruženja. Zakon predviđa upis saveza i udruženja u odgovarajuću evidenciju ministarstva, koja je i ustanovljena 2011. godine (nakon dostavljanja odgovora na Upitnik EK). Ministar nadležan za poslove zaštite potrošača bliže određuje uslove za upis u evidenciju, sadržinu prijave za upis, kao i sadržinu i način vođenja evidencije. Trenutno je u registar upisano 24 udruženja, a čak i savezi se za sada upisuju kao udruženja, budući da ne mogu da ispune uslov od 50 članica, kako je predvideo Zakon. Kao osnovni cilj ovih udruženja i organizacija navodi se podizanje svesti potrošača i jačanje njihove pozicije na tržištu. Iako neke od njih, najpre savezi, deluju na nacionalnom nivou, često je njihov ukupni uticaj još uvek mali i prevashodno usmeren na lokalne sredine.

Odgovori na elektronski upitnik upućen udruženjima i savezima potrošača u sklopu istraživanja za ovu studiju svedoče o nerazvijenim kapacitetima ovih organizacija. Tako odgovori na pitanja o njihovoj funkcionalnosti, aktivnostima i rezultatima predstavljaju izazov. Izuzetak u ovom slučaju svakako predstavljaju iskusnije organizacije koje postoje duže vreme, kao i najveći savezi oko kojih se okupljaju manje organizacije. Savezi se u tim slučajevima pojavljuju kao centar aktivnosti.

Dodatno, sprovođenje ovog metoda istraživanja otežano je određenom dozom skepse i nepoverenja među organizacijama potrošača. Nepoverenje može biti iskazano u pogledu svrhe i ciljeva istraživanja kao i u pogledu mogućnosti da njihov doprinos rezultira u konkretnom boljitku položaja organizacije. Na osnovu toga se pretpostavlja da su očekivanja organizacija potrošača u proteklom periodu više puta izneverena, što utiče na želju i percepciju o potrebi za učešćem u projektima ove vrste.

Upitnik je koncipiran u četiri dela. Pored uvodnog dela, koji se bavi generalnim informacijama, preostala tri su fokusirana na funkcionisanje organizacija - aktivnosti, kapacitete/potrebe i primenu važećeg ZPP. Analiza prikupljenih podataka pokazala je određene trendove na osnovu ovako podeljenih delova upitnika.

Većina aktivnosti anketiranih organizacija odvija se na lokalnom nivou. S obzirom da se u najvećem broju anketiranih organizacija radi o lokalnim organizacijama (9 organizacija i 2 asocijacije - inače obe asocijacije sa sedištem u Novom Sadu) aktivnosti lokalne prirode se smatraju opravdanim. U takve aktivnosti se ubrajaju one koje se odnose na rešavanje ili pomoć u rešavanju konkretnih potrošačkih problema u odnosu sa trgovcima i pružiocima usluga. S druge strane, nedovoljno razvijeni kapaciteti organizacija predstavljaju prepreku za razvoj šireg spektra aktivnosti koje bi obuhvatile opsežnije delovanje na polju zaštite potrošača. Iako su rezultati ankete pokazali visok procenat učešća anketiranih organizacija u aktivnostima istraživanja (80%) javnog zagovaranja (55%) i procesima kreiranja politika (90%), detaljnija analiza ovih aktivnosti pokazuje da se one mogu smatrati nedovoljnim i slabo razvijenim. Učešće u procesima kreiranja politike se uglavnom odvija preko asocijacija koje, budući da poseduju najveći uticaj, nastupaju u ime potrošača/organizacija u ovim procesima, i u tom smislu je ograničenog dometa.

Većina anketiranih organizacija je spremna da iznese primedbe, komentare i predloge na postojeća rešenja, ali je teško sagledati širinu uticaja koji na taj način mogu da ostvare. Istraživačka delatnost je usmerena na aktivnosti vezane za analizu i praćenje kvaliteta robe, usluga, cena i stavova potrošača, dok je obim ovih delatnosti kada se radi o pitanjima potrošačke politike uopšte i položaja organizacija i/ili potrošača znatno suženiji. Organizacije javnim zagovaranjem pokušavaju da ostvare uticaj i adresiraju probleme od značaja, ali uspešnije i

dalekosežnije aktivnosti na ovom polju zahtevaju i rešenje elementarnih potreba i osnaživanje kapaciteta i vidljivosti.

Po pitanju dosadašnje podrške organizacijama u njihovom radu, nadležno ministarstvo, lokalne samouprave i organi teritorijalne autonomije su do sada najviše doprineli organizacijama i to putem finansijske i savetodavne pomoći i obučavanja. Na trećem mestu po broju odgovora je pomoć koja dolazi od privatnih i međunarodnih fondacija. Obim pomoći nije nužno u korelaciji sa povećanjem osećaja zadovoljstva - prosečna ocena saradnje sa svim akterima je u rasponu od 2 (loša) do 3 (zadovoljavajuća). Dakle, i pored toga što većina sredstava dolazi iz javnih fondova, postoji osećaj da je efekat ovih ulaganja nedovoljan i da postoji prostor za unapređenje u tom segmentu, pogotovo kada je u pitanju pomoć u osposobljavanju organizacija za rad. Za razvoj kapaciteta, prema broju odgovora, najneophodnija su finansijska sredstva, sledi potreba za ljudskim resursima, prostorom i opremom za rad.

Upitane o primeni i posledicama postojećeg zakonodavstva, organizacije gotovo jednoglasno odgovaraju da je obim aktivnosti od početka primene ZKP u januaru 2011. godine uvećan u značajnoj meri, u smislu povećane komunikacije sa potrošačima, broja njihovih prijava i zahteva za određenom vrstom pomoći. Nije zabeležen nijedan odgovor o smanjenom broju aktivnosti sa početkom primene Zakona. Međutim, uticaj primene Zakona na nivo zaštite potrošača ocenjen je na način da svedoči o odsustvu boljitka u poređenju sa pređašnjim periodom. Istovremeno, organizacije smatraju da je Zakon uticao na: 1) bolje informisanje potrošača o njihovim pravima i mogućnostima zaštite i 2) podizanje nivoa svesti o potrošačkim problemima i neophodnosti da se ti problemi saniraju.

Jedan od glavnih problema po mišljenju organizacija potrošača jeste uvećan broj predmeta i obaveza koje su one nasledile kao posledicu primene važećeg ZKP uz istovremenu nemogućnost da se tim problemima i efektivno bave usled nedovoljnih kapaciteta. Iz tog razloga je, prema mišljenju anketiranih organizacija, neophodno kadrovski i materijalno osnažiti organizacije kako bi bile u mogućnosti da odgovore na zahteve koji se pred njih postavljaju, posebno u svetlu aktuelnog zakonodavstva koje proširuje njihove obaveze, kao i da se izvrše adekvatne izmene propisa u cilju jasne podela uloga i nadležnosti. Naime, uvećanje obaveza koje stoje pred organizacijama uz istovremeno slabljenje uloge koju su prethodno imale inspekcije, rezultira u nemogućnosti organizacija da ostvaruju zaštitu na svim nivoima usled manjka resursa, kapaciteta i ovlašćenja, dok su inspekcije, s druge strane, ostale kadrovski i materijalno gotovo neokrnjene, uz istovremeno svedenu ulogu u poslovima zaštite interesa i prava potrošača.

### Kaznena politika u oblasti zaštite potrošača

Zakon predviđa i novčane kazne za jedan broj prekršaja u iznosu od 300.000 do 2.000.000 dinara za pravna lica, od 50.000,00 do 150.000,00 dinara za fizičko lice ili odgovorno lice u pravnom licu, i kaznu od 50.000,00 do 500.000,00 dinara za preduzetnike, kao i zaštitne mere privremene zabrane obavljanja određene delatnosti ili određenih poslova za pravna lica, odgovorno lice u pravnom licu i preduzetnike.

Prekršaji u važećem ZKP određeni su članom 151. i odnose se na isticanje cena, neizdavanje računa, nesaopštavanje komercijalne svrhe pružanja obavешtenja potrošaču, neistinite tvrdnje trgovca da postupa u skladu sa određenim kodeksom ponašanja, isticanje oznake poverenja, oznake kvaliteta ili ekvivalenta bez prethodnog dobijanja neophodne dozvole, neistinite tvrdnje da je kodeks ponašanja odobrio državni ili drugi organ (i slične tvrdnje u vezi sa nepoštenim poslovanjem), druge povrede člana 23. ZKP o obmanjujućem poslovanju, povrede člana 25. ZKP o nasrtljivom poslovanju, povrede odredbi ZKP o zabrani prodaje, služenja i poklanjanja alkoholnih pića, odnosno duvanskih proizvoda, licima mlađim od 18 godina života, neposredno oglašavanje, slanje pošiljki koje nisu naručene, oglašavanje na daljinu.



Kada su u pitanju odredbe o saobraznosti i reklamacijama, prekršaj je propisan samo za neodgovoranje u pisanom obliku, u roku od 15 dana od prijema reklamacije, kao i neobaveštavanje potrošača o mogućem rešenju.

Propisani su i prekršaji za određene odredbe o turističkim putovanjima, paket aranžmanima, time-sharingu. Takođe se mogu kazniti savezi i udruženja ukoliko prime bespovratna sredstava od trgovaca ili udruženja trgovaca, osim usluga za naknadu, poput obuke i sl.

### *III.3 Ostali relevantni propisi*

Celovit pogled na korpus potrošačkog prava treba da obuhvati i odredbe brojnih drugih propisa, koji u većoj ili manjoj meri tretiraju ovu oblast: Zakon o obligacionim odnosima, Zakon o trgovini, Zakon o opštoj bezbednosti proizvoda, Zakon o oglašavanju, Zakon o elektronskoj trgovini, Zakon o zaštiti korisnika finansijskih usluga, Zakon o energetici, Zakon o telekomunikacijama, Zakon o poštanskom saobraćaju, Zakon o komunalnim delatnostima, zakoni koji uređuju prevoz putnika u drumskom, železničkom i vazdušnom saobraćaju, Zakon o turizmu, itd.

Takođe su od značaja i određeni zakoni koji u odnosu na ZZP imaju „horizontalni“ karakter, tj. ZZP predviđa njihovu shodnu primenu u određenim slučajevima. Između ostalih to su: Zakon o prekršajima, Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o parničnom postupku, itd.

Kao što je navedeno u uvodnom poglavlju, ovo istraživanje limitirano je na opšti zakon kojim se uređuje zaštita potrošača. U tom smislu, razmatranje veze i uticaja drugih izvora potrošačkog prava u Srbiji može biti predmet daljeg istraživačkog rada.





#### **IV. Proces kreiranja politike i zakonodavni proces u Srbiji:**

*Problemi i posledice*

U poglavlju o institucionalno-pravnom okviru izloženi su problemi sadržine Zakona o zaštiti potrošača (2010), ne ulazeći u analizu razloga koji su doveli do ovakvih zakonskih rešenja. U ovom poglavlju više pažnje je posvećeno problemima u vezi sa procesom izrade i donošenja ovog zakona, koji su u velikoj meri posledica opšteg odsustva sistema za kreiranje politike u Srbiji. S obzirom na mogućnost proširenja zaključaka ove analize i na druge oblasti, ovo poglavlje najpre ukratko izlaže glavne odlike sistema kreiranja politike u zapadnim državama, zatim se bavi analizom osnovnih problema ovog procesa (uključujući i zakonodavni proces) u Srbiji. Problemi u vezi sa izradom i donošenjem Zakona o zaštiti potrošača izneti su u poslednjem odeljku poglavlja. U celini, ovo poglavlje predstavlja deo opisa problema trenutnog sistema zaštite potrošača u Srbiji i pruža osnov za izvlačenje zaključaka i formulisanje preporuka u vezi sa procesom izmene (ili donošenja novog) ZZP, sa velikim potencijalom za primenu zaključaka i na druge oblasti politike.

#### IV.1 Kreiranje (javne) politike<sup>89</sup> u zemljama zapadne Evrope

U osnovi (javne) politike treba da leži vizija razvoja države koju jedna Vlada postavlja pred javnost na samom početku svog mandata u vidu svojih prioriteta. U programu rada Vlade neophodno je utvrditi pokazatelje na osnovu kojih će se pratiti sprovođenje dogovorenih prioriteta. Na osnovu toga Vlada sprovodi svoju politiku kroz ciklus (javne) politike.<sup>90</sup> Ciklus javne politike podrazumeva začetak u političkoj odluci (obično u formi opštih ciljeva politike), nakon čega sledi detaljna razrada politike u kojoj se proizvodi više opcija za konkretnije političke odluke i u vezi sa instrumentom (javne) politike koji treba doneti (npr. zakon).

(Javna) politika u svakoj pojedinačnoj oblasti treba da se utvrđuje na osnovu izbora najbolje od ponuđenih opcija politike (u smislu ekonomičnosti i efikasnosti, efekata po privredu, životnu sredinu, itd.). Opcije (javne) politike u svakom resoru treba da budu ponuđene ministrima i Vladi na osnovu temeljnih analiza i studija problema i mogućih rešenja (*evidence-based policy making*). U uspešnim sistemima, siže ovakvih analiza, kao i argumenti za najpoželjniju opciju obrazlažu se u okviru predloga (javne) politike (policy papers), koje izrađuju za to obučeni državni službenici, često uz saradnju sa naučnim institutima, think-tankovima, i sl., čija je uloga da kroz rezultate temeljnih analiza i studija stvore svojevrsnu „berzu ideja“, za šta javna uprava obično nema vremena ni resursa.

Draftiranje odabranog instrumenta politike treba da počne nakon što su razmotrene opcije politike i vlada postigla dogovor u vezi sa najboljom opcijom. Kada se donese odabrani instrument, počinje njegova implementacija, a zatim i ocenjivanje, što vodi daljem razvoju date politike (i možda izmenama, dopunama instrumenta) ili čak ponovnom razmatranju i izmeni inicijalne političke odluke.<sup>91</sup>

U procesu kreiranja (javne) politike ključnu poziciju treba da zauzima koordinacija između različitih resora, jer gotovo da ne postoji oblast (javne) politike koja nije povezana i ne utiče na veći broj drugih oblasti. U većini zapadnih zemalja konsultacije između ministarstava počinju veoma rano u procesu kreiranja politike, kako bi legitimni interesi različitih resora mogli da se usklade pre nego što dođe do faze nacрта, kada je određena opcija (javne) politike praktično već odabrana i može se uticati samo na elemente odabrane opcije.

Konačno, u procesu kreiranja (javne) politike odgovarajuće mesto mora da zauzme i postupak evaluacije, ne samo ex-ante (tj. prethodne) evaluacije, već i ex-post evaluacije, kojom se omogućava da se preispita uspešnost vođene politike i da se naprave izmene koje će u sledećem ciklusu suštinski unaprediti ostvarene rezultate.

<sup>89</sup> Srpski jezik (kao uostalom i većina drugih jezika kontinentalne Evrope) nema različite reči za politiku u smislu partijske politike (na engleskom: politics) i politiku u smislu pravca razvoja određene oblasti ili većeg broja oblasti kojima država upravlja (na engleskom: policy). Međutim, srpska administrativna praksa zanemarila je ovu razliku ne samo na terminološkom, već i na sadržinskom nivou. Radi terminološkog razgraničenja ova dva pojma, u ovom poglavlju dodaje se reč „javna“ u zagradi ispred reči „politika“ kada upotrebljavamo ovo drugo značenje (policy).

<sup>90</sup> „Uloga ministarstava u sistemu politike: razvoj, praćenje, i evaluacija politike.“ (The Role of Ministries in the Policy System Policy Development, Monitoring and Evaluation) ur. Ben-Gera, Michal. *SIGMA paper* 39 (2007): 10.

<sup>91</sup> „Uloga ministarstava u sistemu politike: razvoj, praćenje, i evaluacija politike.“ str 10.

## IV.2 Problemi kreiranja (javne) politike i zakonodavnog procesa u Srbiji

U državama zapadnog Balkana, uključujući i Srbiju, faza razrade politike najčešće nije odvojena od faze izrade propisa, što je posledica kako nerazumevanja tako i nedostatka znanja i kapaciteta u ministarstvima za pripremu predloga politike.<sup>92</sup> Kao posledica toga, zakoni često nisu odraz realnih problema, a naročito ne odraz najboljeg (najefikasnijeg, najekonomičnijeg) pristupa rešavanju tog problema, budući da ne dolazi do razmatranja, poređenja i analize opcija politike. Štaviše, najčešće izradi propisa i ne prethodi nikakav ozbiljan analitički i istraživački rad koji bi donosiocima odluka omogućio da se opredele za određeni pristup rešenju problema sa kojima su suočeni, već se rešenja traže „u hodu“, tj. nakon što izrada propisa otpočne. U tom smislu, politika u Srbiji se često kreira „po osećaju“ političkog rukovodstva ministarstava (pre svega ministara), pri čemu se često odmah pristupa izradi zakona ili drugog propisa u kojem se na ad hoc način razrađuje na taj način nađeno rešenje.

Pored toga, ministarstva u Srbiji tradicionalno obavljaju poslove iz svog delokruga uz minimalnu saradnju i koordinaciju sa drugim resorima čiji su delokruzi srodni/povezani sa njihovim ili imaju određeni uticaj jedan na drugi. Kapaciteti za koordinaciju javne politike se ocenjuju kao slabi, što je delimično i posledica kombinacije koncentrisanja moći odlučivanja u rukama političara (bez delegiranja državnim službenicima) i koalicionog karaktera vlada u Srbiji, čime se povećava efekat „ignorisanja“ između resora (lottizzazione).<sup>93</sup> Pravila o međuresornim konsultacijama postoje, ali samo za konsultacije pisanim putem (procedura pribavljanja mišljenja na nacrtu propisa), što podrazumeva veoma kasnu fazu nacrtu propisa. Budući da do pripreme predloga politike (policy papers, discussion papers, „Green“ papers) najčešće ne dolazi, o međuresornim konsultacijama u toj fazi se ne može ni govoriti. Iako se u mnogim slučajevima za izradu zakona formiraju radne grupe, koje često uključuju predstavnike više ministarstava, i same radne grupe najčešće počinju svoj rad na unapred pripremljenom nacrtu (radnoj verziji) zakona, što opet onemogućava konsultacije i usaglašavanje u pogledu samog izvornog pristupa rešavanju određenog problema/pitanja kojim se (javna) politika i zakon bave.

Ako se prihvati da strategije predstavljaju dokumenta u kojima se izlažu osnove određenih (javnih) politika,<sup>94</sup> opet se ne može govoriti o postojanju nekog koherentnog sistema. Naime, često se upravo zakonima (kao instrumentima za realizaciju određene javne politike) predviđa donošenje strategije za tu oblast. Primeri za to su Zakon o regionalnom razvoju (2010), kao i sam Zakon o zaštiti potrošača, kojim se predviđa donošenje Strategije zaštite potrošača. U tom smislu, nejasan je odnos strategije i zakona u srpskom sistemu, budući da bi zakon trebalo da bude detaljan iskaz odabrane opcije (javne) politike u nekoj oblasti ili u vezi sa nekim problemom.

Pored toga, u Srbiji po nekim analizama samo na centralnom nivou trenutno postoji nekoliko desetina različitih važećih strategija, koje su međusobno neusklađene, često kontradiktorne, a kao posledica ovakve situacije može se uočiti suštinsko apsolutno odsustvo strategije na nivou Vlade.<sup>95</sup> Ukoliko su ciljevi strategija iz različitih sektora međusobno neusklađeni, ili čak suprotstavljeni, ne može se govoriti o postojanju jedinstvene (javne) politike Vlade.

Uključivanje spoljnih aktera (zainteresovanih strana, civilnog društva, itd.) u proces kreiranja politike još uvek nije detaljno uređeno, budući da ne postoji zakon kojim se uređuje lobiranje, a da su odredbe o javnim raspravama opšte i loše se primenjuju. Nalazi istraživanja o sprovođenju javnih rasprava ukazuju da u velikom broju slučajeva izrade zakona za koje bi prema kriterijumima propisanim Zakonom o državnoj upravi bilo neophodno održavanje javne rasprave

<sup>92</sup> „Uloga Ministarstava u sistemu politike: razvoj, praćenje, i evaluacija politike.“ str 20.

<sup>93</sup> „SIGMA Ocena Srbija (SIGMA Assessment Serbia).“ *Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD)*. OECD/SIGMA, April 2011. str. 3. <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/48970654.pdf>.

<sup>94</sup> Često se u stranoj literaturi ova dva pojma i izjednačavaju, u zavisnosti od konkretne upotrebe termina strategija (budući da se on može odnositi i na dokument, ali i imati šire značenje osmišljenog, dugoročnijeg pristupa nekom problemu/pitanju). Svakako je nesporno da strategija kao dokument zadaje smernice i ciljeve za određenu javnu politiku ili čak više njih. vid.: „Uloga ministarstava u sistemu politike: razvoj, praćenje, i evaluacija politke.“ str. 10.

<sup>95</sup> Na primer, dok u Evropskoj uniji za svaki period postoji krovni strateški dokument (Lisabonska agenda, Evropa 2020), koji izlaže prioritete razvoja određenih politika u dužem vremenskom periodu, u Srbiji ne postoji takav jedinstven dokument.

organi vlasti takve rasprave ne organizuju.<sup>96</sup> Takođe, s obzirom da se predlozi politike po pravilu ne izrađuju, ne može se govoriti o saradnji organa državne uprave i odgovarajućeg dela civilnog društva na sprovođenju istraživanja kojima bi se potkrepili predlozi politika i obezbedilo da se zakonima rešavaju realni problemi i to na najefikasniji način. U poslednje dve godine došlo je do određenog pomaka u saradnji države sa civilnim društvom, budući da je osnovana Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, koja radi na podizanju svesti u ministarstvima o značaju konsultovanja civilnog društva.

Jedna od skoro objavljenih studija limitirana na zakonodavni proces (ne na širi proces kreiranja politike) u Srbiji među glavne probleme zakonodavnog procesa u Srbiji ubraja sledeće:

1. Neobjavljivanje zakonodavnog plana, koji pritom nije u dovoljnoj meri odraz strateških prioriteta Vlade i realnih mogućnosti za usvajanje zakona;
2. Nedostaci u vezi sa sastavom, načinom funkcionisanja, finansiranjem i odgovornošću radnih grupa;
3. Nepotpuna koordinacija i saradnja relevantnih nosilaca zakonodavnog procesa;
4. Korišćenje hitnog postupka kada za to ne postoje opravdani razlozi;<sup>97</sup>

Rezultati iste studije ukazuju i na brojne druge probleme u vezi sa učešćem zainteresovanih strana i javnosti u zakonodavnom procesu, nedovoljno ozbiljnom pristupu i strukturom analize efekata propisa, nepostojanjem sistema za ex-post analizu efekata propisa, nedovoljno razvijenim međuinstitucionalnim mehanizmima i pravilima saradnje i koordinacije između organa državne uprave, itd.<sup>98</sup> Većina ovih zaključaka o problemima zakonodavnog procesa može se proširiti i na celokupan sistem kreiranja politika u Srbiji.

Budući da se (javne) politike ne donose na temeljima analize i istraživanja, da se ne razmatraju opcije za rešavanje/pristupanje određenom problemu, da se ne sprovode odgovarajuće međuresorne konsultacije, kao i da se relevantne zainteresovane strane (stakeholders) najčešće ne konsultuju na adekvatan način, ministri često vode svoje resore stihijski, tj. bez određenog konzistentnog pravca (javne) politike i bez određenog strateškog usmerenja (a stoga svakako i bez odgovarajućih pokazatelja za merenje uspeha određene politike/strategije/plana). Na taj način, umesto da drže državnu politiku u jednoj oblasti na unapred zadatom i dogovorenom kursu (koji se u trenucima krize samo trenutno može napustiti, u meri u kojoj je to neophodno, da bi se odmah zatim ponovo zauzeo), ministri neprestano „gase vatre“ i menjaju politiku od problema do problema. Ovakvo „vođenje“ (javne) politike za posledicu ima visok regulatorni rizik, pravnu nesigurnost, štetu po privredu, investicije, a konačno i standard građana. Posledica ovakve situacije da ni domaći ni strani investitori ne mogu da zasnuju svoje odluke o investicijama na jednom unapred najavljenom kursu (javne) politike, za koji legitimno mogu da očekuju da će se sprovoditi na osnovu analiza i odabira najpovoljnijih opcija.<sup>99</sup>

Ovakvo stanje stvari negativno će se odraziti na pregovore za članstvo Srbije u EU (kao i na njeno članstvo jednom kada postane država članica). Naime, da bi država uspešno ispregovarala uslove svog pristupanja EU i dobro identifikovala poglavlja pregovora u kojima će tražiti teško ostvarive i svakako malobrojne prelazne periode za punu implementaciju *acquis communautaire*, ona mora da u Briselu „govori jednim glasom“. To znači da interesi u preko 30 pregovaračkih poglavlja moraju da budu veoma dobro usklađeni i da se na osnovu takvog usklađivanja mora iskristalisati jedan preovlađujući državni interes na kojem će insistirati svi posredni i neposredni učesnici u pregovorima. I kao članica EU jednog dana Srbija će potencijalne dobiti od članstva u Uniji moći da ostvaruje samo ukoliko bude sposobna da dobro formuliše svoje interese i dobro koordinira sve sektorske učesnike u brojnim radnim grupama, komitetima i drugim sastancima na različitim nivoima u okviru Saveta EU. Država koja dobro definiše, koordiniše i zastupa svoju

<sup>96</sup> Milovanovic, Dobrosav et al. „Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji“, GIZ, Beograd, jun 2012. str.113.

<sup>97</sup> Milovanovic, Dobrosav et al. „Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji“, str. 24.

<sup>98</sup> Milovanovic, Dobrosav et al.

<sup>99</sup> U uređenim demokratskim državama, kao i u samom sistemu EU, zaštita legitimnih očekivanja predstavlja jedno od osnovnih načela u postupanju administracije, koje je afirmisano i kroz sudsku praksu.

(javnu) politiku ima daleko veće šanse da unutar složenog sistema upravljanja na više nivoa unutar EU bude efektivni neto dobitnik iz budžeta EU i da deo svog interesa ugradi u svaku odluku koju donesu institucije EU.<sup>100</sup> Konačno, zaštita legitimnih očekivanja i konzistentnost/predvidivost administrativnih odluka predstavljaju veoma važna načela evropskog upravnog prava, čija povreda može dovesti do primene kaznenih odredbi protiv Srbije na osnovu odluka Evropskog suda pravde.<sup>101</sup>

Srbiji je potrebno da ostvari suštinski napredak u procesu integracije u EU, a to znači više od pukog otvaranja pregovora za članstvo – to znači uspešno pregovaranje i zastupanje konzistentnih stavova, čime se uliva poverenje drugoj pregovaračkoj strani. Kako bi ovo postigla, Srbija mora da razvije koherentan sistem kreiranja (javne) politike i osposobi kako svoje političke funkcionere tako i svoje državne službenike da obavljaju svoje uloge u tom sistemu – od analize i pripreme predloga (javne) politike, preko suštinske međuresorne koordinacije i izgradnje konsenzusa, do pametnog, informisanog odlučivanja i odgovarajuće evaluacije efekata odabrane politike, i konačno konzistentnog zastupanja usvojenih stavova unutar i izvan zemlje.

### IV.3 Proces izrade Zakona o zaštiti potrošača i posledice

Zakon o zaštiti potrošača (ZZP) predstavlja jedan od propisa koji se u velikoj meri svode na vežbu transponovanja prava EU u domaće zakonodavstvo, imajući u vidu snažnu zakonodavnu aktivnost EU u toj oblasti, o čemu je već bilo reči u II poglavlju. Harmonizacija sa *acquis communautaire*, međutim, ne iscrpljuje prostor za razmatranje opcija politike, budući da direktive EU koje se transponuju u domaće zakonodavstvo ostavljaju širok prostor za izbor najpogodnijeg institucionalnog okvira za postizanje ciljeva koje te direktive nameću.

Zakon o zaštiti potrošača, međutim, izrađen je i donet kroz proces koji nije bio sistematičan i u tom smislu on se može smatrati dobrim primerom problema kreiranja politike i zakonodavnog procesa u Srbiji.

Radna grupa koju je formirao ministar trgovine i usluga sa zadatkom da pripremi nacrt novog zakona o zaštiti potrošača uključila je brojne zaposlene Ministarstva, ali pretežno ekonomske struke. Radna grupa je uključila i jednog univerzitetskog profesora građanskog prava. Predstavnici drugih ministarstava su bili uključeni u nedovoljnoj meri i samo povremeno. Podršku radu Radne grupe pružao je projekat zaštite potrošača finansiran iz fondova EU (ZAP projekat), čiji je tim uključio nekoliko poznatih stručnjaka (profesora) prava EU, kao i nekoliko domaćih pravnih stručnjaka. Međutim, ova dva tima nisu radila zajedno i nisu održavala zajedničke sastanke, već su stručnjaci ZAP projekta bili primorani da samostalno izrađuju svoje predloge i predaju ih Ministarstvu, koje je sa njima postupalo po sopstvenom nahođenju, a „bez ikakve konkretne politike, plana ili agende.“<sup>102</sup> Prema navodima jednog od uključenih eksperata, ocene predloga ZAP projekta od strane Ministarstva, kao i odluke da se odredbe koje su draftirali eksperti projekta izmene, „nisu bile zasnovane ni na kakvom konkretnom programu ili ekspertizi [...] već je to bilo proizvoljno mešanje u jedan metodično pripremljen tekst, što je bilo posebno problematično budući da je onemogućavalo bilo kakvu smislenu diskusiju o razlozima za menjanje ili prosto odbijanje nekih predloga ZAP tima.“<sup>103</sup>

Posebno se loše ocenjuje proces izrade delova zakona koji se odnose na sprovođenje i zahteve u vezi sa osnivanjem novih tela i reformisanje postojećih. Predlozi ZAP projekta za procesni deo zakona svođeni su na minimum bez mnogo objašnjenja i diskusije.<sup>104</sup> Eksperti ZAP projekta mišljenja su da pitanje unapređenja položaja potrošača u implementaciji zakona nije bilo briga zakonopisca i da bi bolji pristup pravima koja su bila zagarantovana prema opštim pravilima

<sup>100</sup> Kassim, Hussein, Guy Peters, i Vincent Wright, ur. *Nacionalna koordinacija politike EU: Nacionalni nivo.* (The National Coordination of EU Policy: The Domestic Level,) Oxford University Press, 2000.

<sup>101</sup> Videti: Lazarević, Milena. „Upravna reforma i proces evropske integracije Srbije.“ Master Thesis. Law Faculty of the Belgrade University, Belgrade, 2010.

<sup>102</sup> Karanikić-Mirić, Marija. str. 5.

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> Ibid., str. 7.

ugovornog prava na bolji način unapredio položaj potrošača nego „lepa“, ali teško sprovodiva pravila novog materijalnog potrošačkog prava.<sup>105</sup>

Pojedini drugi učesnici tadašnjeg procesa izrade zakona sugerišu da se posebno u pogledu implementacionih odredbi zakona nisu ni razmatrale opcije i mogućnosti za primenu materijalno-pravnih odredbi koje su harmonizovane sa pravom EU. Nekonzistentnost i odsustvo sistematičnog pristupa u delu Zakona koji se odnosi na implementaciju pre svega je posledica činjenice da je nakon dvogodišnjeg sistematičnog rada na materijalnim odredbama nastupila veoma brzopleta finalizacija implementirajućeg dela zakona kako bi se Predlog zakona usvojio u Narodnoj skupštini pre objavljivanja Godišnjeg izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije u procesu evropske integracije (oktobar 2010. godine).<sup>106</sup> Istog mišljenja su i pojedini eksperti ZAP projekta, koji navode da je samo donošenje ZZZP, kao i njegova sadržina, rezultat kontinuiranog političkog pritiska od strane EU. U ovom slučaju, proces integracije u EU je, moglo bise reći, radio protiv kvaliteta u procesu i sadržini zakona.

Štaviše, usled političkog pritiska da zakon bude usvojen pre objavljivanja Godišnjeg izveštaja nije sprovedena javna rasprava o finalnom tekstu nacrtu nakon unošenja procesnih odredbi, za koje se opravdano može tvrditi da su iziskivale najviši nivo konsultovanja javnosti (a posebno civilnog društva kao aktera u implementaciji čija je uloga bitno izmenjena) imajući u vidu da je materijalno-pravni aspekt zakona u velikoj meri bio limitiran zahtevima prava EU. Čak su i propisane međuresorne konsultacije putem prikupljanja mišljenja sprovedene samo *pro forma*, imajući u vidu da čak ni Republički sekretarijat za zakonodavstvo nije imao nijednu suštinsku primedbu na Nacrt.<sup>107</sup>

Stoga je u budućim izmenama Zakona o zaštiti potrošača neophodno primeniti pravi participativni pristup. To bi značilo da početku rada na nacrtu zakona treba da prethodi širok krug konsultacija javnog i civilnog sektora, koji bi uzeo u obzir rezultate do sada sprovedenih istraživanja u vezi sa implementacijom Zakona, i zainteresovanim stranama omogućio da postignu konsenzus u pogledu najpogodnijeg pristupa sprovođenju potrošačke politike, koji bi predstavljao polaznu osnovu za ovaj nacrt.

<sup>105</sup> Ibid., str. 8.

<sup>106</sup> Iz intervjua sa neimenovanim učesnikom procesa izrade ZZZP.

<sup>107</sup> Iz intervjua sa neimenovanim učesnikom procesa izrade ZZZP.





**V. Ka unapređenju  
politike zaštite  
potrošača u Srbiji:**

*Analiza opcija  
politike*

Kao što je već navedeno u prethodnom delu Studije, njen prevashodni cilj jeste da ponudi predloge za održivo unapređenje sistema za implementaciju politike zaštite potrošača u Srbiji, budući da je materijalno-pravna usklađenost ZZP sa pravom EU već u velikoj meri postignuta, a da će se buduće usklađivanje vršiti na osnovu novina u samom potrošačkom *acquis-u* i uz podršku IPA projekta za zaštitu potrošača. U tom smislu, materijalno-pravni aspekt nije prioritetan u meri u kojoj je to implementacioni aspekt, budući da ni trenutno zakonom garantovani nivo zaštite nije ostvaren u praksi.

Stoga se u ovom delu Studije izlažu opcije politike koje je moguće uzeti u razmatranje prilikom rada na izmenama implementacionog dela ZZP. Za svaku od opcija izlaže se argumentacija u korist i protiv nje, imajući u vidu specifičnosti srpskog pravnog sistema i razvijenost relevantnih institucija i instituta u Srbiji. Osnov za identifikovanje upravo ovih opcija politike jesu primeri institucionalnih modela različitih država članica EU koji su izloženi u drugom poglavlju.

### V.1 Nulta opcija – Status Quo

Prva opcija čije prednosti i mane treba razmotriti jeste „status quo“ opcija, tj. opcija koja ne bi podrazumevala nikakve izmene pravno-institucionalnog okvira zaštite potrošača u Srbiji, već samo rad na razvoju postojećih mehanizama.

Prednost ovakve opcije svakako bi predstavljala činjenica da ona ne bi podrazumevala nikakve izmene ZZP, što načelno govori u prilog pravnoj sigurnosti. Moglo bi se tvrditi da su akteri potrošačke politike u Srbiji već upoznati sa odredbama postojećeg Zakona, te da bi nadalje trebalo samo jačati već ponuđene mehanizme za implementaciju ove politike. Takođe, ovo bi predstavljalo i najjeftinije rešenje, čije je zadržavanje moguće, imajući u vidu inertnost političkih aktera u Srbiji da na analitičan i sveobuhvatan način pristupaju reformama javne politike.

Međutim, zadržavanje postojećih implementacionih odredbi ZZP podrazumevalo bi veliku zavisnost delotvornosti zaštite potrošača od rezultata reforme pravosuđa u Srbiji, koja predstavlja jednu od najnepovoljnije ocenjenih oblasti reformi u Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije u procesu evropske integracije za 2012. godinu.<sup>108</sup>

Izbor nulte opcije bi podrazumevao i postepeni rad na jačanju i afirmaciji alternativnih mehanizama za rešavanje sporova, koji ne mogu da zažive „preko noći“. Istovremeno, neophodna su veća i sistematičnija ulaganja u razvoj nevladinih organizacija, pre svega udruženja i saveza za zaštitu potrošača, kako u smislu podizanja njihovih materijalnih i ljudskih kapaciteta, tako i u smislu njihove afirmacije kao adrese za podnošenje pritužbi potrošača. Naročito bi bila važna dalja podrška regionalnim potrošačkim centrima, čija je osnovna struktura tek izgrađena, kako bi se garantovao ujednačen stepen zaštite potrošača na celoj teritoriji Srbije. Takođe, bilo bi naročito potrebno da same potrošačke organizacije pokušaju da razviju (samostalno, ili uz pomoć države i međunarodnih donatora) alternativne mehanizme za rešavanje sporova.

Treba napomenuti da bi izbor *status quo* opcije otvorio i pitanje opravdanosti zadržavanja u radnom odnosu 480 tržišnih inspektora koji su do stupanja na snagu ZZP (2010) bili odgovorni za primenu velikog broja odredbi prethodnog Zakona o zaštiti potrošača. Po nekim procenama, obim posla tržišne inspekcije je stupanjem na snagu novog ZZP smanjen najmanje za četvrtinu,<sup>109</sup> dok je broj tržišnih inspektora ostao isti. Takođe se procenjuje da budžet Republike Srbije godišnje potroši najmanje 4, a po gornjoj proceni i do 5,5 miliona evra na plate 480 tržišnih

<sup>108</sup> „Izveštaj o napretku Srbije za 2012.“ *Kancelarija za evropske integracije*. Evropska komisija, 10. oktobar 2012. str. 10. Pristupljeno: 20. oktobar 2012. Dostupno na : [http://seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku\\_sr\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku_sr_rapport_2012_en.pdf).

<sup>109</sup> Prema podacima navedenim u odgovoru na Upitnik Evropske komisije, tokom 2009. i 2010. godine između 49% i 64% broja prijava potrošača Tržišnoj inspekciji odnosilo se na reklamacije, što je od 2011. gotovo kompletno izmešteno ka potrošačkim organizacijama.

inspektora.<sup>110</sup> Stoga se postavlja pitanje opravdanosti zaposlenja tolikog broja tržišnih inspektora u postojećem sistemu zaštite potrošača.

I dok dalji rad na unapređenju pravosuđa, alternativnih mehanizama za rešavanje sporova i nevladinog sektora predstavlja nesporno ispravan i neophodan pravac razvoja, ne samo za potrošačku već i za mnoge druge sektorske politike u Srbiji, postavlja se pitanje da li potrošači u Srbiji treba da čekaju na ostvarenje dovoljnog napretka u ovim mehanizmima kako bi bili u mogućnosti da zaštite svoja zakonom (pa i Ustavom!) zagarantovana prava.

Važno je istaći takođe da, iako ova Studija ne drži da položaj jedinice za potrošačku politiku u Ministarstvu trgovine bitno utiče na nivo zaštite potrošača u Srbiji, zadržavanje postojeće strukture u kojoj je ova jedinica na veoma niskom hijerarhijskom nivou i gde ne postoji formalna veza te jedinice i tržišne inspekcije svakako ne ide u prilog unapređenju implementacije potrošačke politike.

Glavni argument protiv nulte opcije politike, dakle, predstavlja nemogućnost da se zaštita potrošača u Srbiji podigne na adekvatan nivo u dovoljno kratkom vremenskom periodu (od, npr. godinu dana). Pored toga, postojeći sistem odlikuje nesistematičnost, kao i brojne nekonzistentnosti u pogledu implementacionih odredaba ZZP, te se može opravdano tvrditi da on ni u dugom roku ne bi dao željene rezultate.

Postoje, dakako, i drugi razlozi koji govore u prilog potrebi izmena i dopuna ZZP, a koji se tiču pretežno trendova i razvoja potrošačke politike na nivou EU. Naime, u EU je u toku rad na razvoju sistema za alternativno rešavanje sporova, kao i na sistemu za online rešavanje sporova koji bi funkcionisao širom Unije. Pored toga, uskoro se očekuje i usvajanje nove Uredbe i nove Direktive u dve oblasti u okviru potrošačke politike, te će srpski zakon svakako morati da se uskladi sa njima u materijalno-pravnom smislu, što će dovesti do potrebe za izmenama Zakona nezavisno od implementacionog sistema.

## ***V.2 Zakon o zaštiti potrošača (2010), verzija 2.0***

Opcija koja se može nazvati novom verzijom postojećeg zakona ne menja iz korena institucionalnu postavku za implementaciju potrošačke politike već pre svega prilagođava odnose institucija i mehanizama koji su obuhvaćeni sadašnjim sistemom realnoj zrelosti i razvijenosti institucija u Srbiji. Svakako, međutim, ona podrazumeva izmene i dopune postojećeg Zakona, koje mogu biti manje ili veće, u zavisnosti od varijante ove opcije politike koja bi bila izabrana. Ključno je napomenuti da ova opcija podrazumeva daleko sistematičniji pristup institucionalnom uređenju potrošačke politike.

Kao glavne odlike opcije „2.0“ mogu se istaći:

- ☞ sistematično uvođenje novih prekršaja za većinu materijalno-pravnih odredbi ZZP;

Sistematičan pristup uvođenju novih prekršaja podrazumevao bi temeljan rad najpre na razmatranju neophodnosti uvođenja prekršaja za pojedinačne odredbe, nakon čega bi usledilo detaljno razmatranje i konsultacije (kako međuresorne unutar državne uprave, tako i eksterne sa civilnim društvom) povodom detaljnog definisanja pojedinačnih prekršaja.

<sup>110</sup> Umereni scenario je zasnovan na pretpostavci da prosečni tržišni inspektor radi u zvanju savetnika (što je zakonski najniže zvanje u kojem inspektor može da radi), kojem odgovara IX platna grupa, pri čemu je kao prosek uzet treći platni razred (koeficijent 2.79) od ukupno osam platnih razreda u okviru svake platne grupe. Budući da osnovica za izračunavanje osnovne plate državnih službenika i nameštenika u trenutku pisanja Studije (oktobar-novembar 2012.) iznosi 18444 RSD, izračunavanjem bruto plate dobija se iznos od 83878 RSD (ne računajući obračun minulog rada koji iznosi 0.4% za svaku godinu provedenu u radnom odnosu). Na godišnjem nivou, za 480 tržišnih inspektora iznos za plate je oko 483,1 miliona RSD, tj. oko 4.3 miliona evra. Za izračunavanje ekstremnijeg scenarija uzet je prosek zvanja samostalnog savetnika, 3. platnog razreda, bez obračuna minulog rada, pri čemu se dobija iznos od oko 604 miliona RSD, tj. 5.3 miliona evra.

- ☞ veće oslanjanje na inspekcijski nadzor, pre svega kroz tržišnu inspekciju, kao posledica prethodne tačke, uz kontinuirani rad na unapređenju kapaciteta i rada inspekcije, bez povećanja ukupnog broja inspektora;

Uvođenje novih prekršaja povlači za sobom i potrebu za većim oslanjanjem na inspekcijski nadzor. U slučaju potrošačke politike najznačajniju ulogu bi svakako imala tržišna inspekcija, mada ne treba zanemariti ni ulogu drugih inspekcija. Inspekcijski nadzor predstavlja tradicionalan i relativno razvijen mehanizam za primenu (enforcement) kaznenih odredbi određenih zakona iz oblasti trgovine.

Svakako, važan preduslov za postizanje punog efekta ove opcije politike bilo bi dodatno unapređenje efikasnosti i delotvornosti tržišne inspekcije, kroz dodatnu obuku, snažniju disciplinsku odgovornost i stroži pristup ocenjivanju rezultata rada (u skladu sa Zakonom o državnim službenicima). Treba napomenuti da povećanje uloge tržišne inspekcije u ovom slučaju nikako ne bi smelo da rezultira povećanjem broja tržišnih inspektora, budući da je njihov sadašnji broj predimenzioniran za postojeći obim posla, kao što je već objašnjeno u razmatranju nulte opcije politike.

- ☞ veća uloga sudija prekršajnih sudova nego što je to slučaj u postojećem uređenju;

U toku je izrada novog Zakona o prekršajima. Trenutni Nacrt sadrži, između ostalog, novi institut prekršajnog naloga koji bi mogao da se izdaje na licu mesta, a koji bi glasio na niže iznose nego što su iznosi predviđeni Zakonom i omogućavao bi značajno skraćivanje postupka i uštede. Treba razmotriti primenu ovog instituta i kada su u pitanju prekršaji iz oblasti zaštite potrošača.

CEP je u junu 2012. godine u okviru Analize implementacije preporuka i mera Državne revizorske institucije Srbije preporučio dalju raspravu o specijalizaciji sudija prekršajnih sudova imajući u vidu neodrživost trenutnog sistema u kojem jedan sudija mora da pozna širok spektar propisa iz najrazličitijih oblasti. „Određenim stepenom specijalizacije sudija prekršajnih sudova u nekoliko šire definisanih stručnih oblasti mogao bi se značajno unaprediti i olakšati njihov rad, a da se pritom pravo na prirodno sudiju bitno ne ugrozi,“ navodi se u zaključcima ove Analize.<sup>111</sup>

- ☞ unapređenje hijerarhijskog položaja i kapaciteta jedinice nadležne za potrošačku politiku u Ministarstvu trgovine<sup>112</sup>

Ključno pitanje koje treba rešiti u vezi sa hijerarhijskim položajem ove jedinice odnosi se na njenu funkcionalnu odvojenost od delova sektora koji se bave pitanjima trgovine i odnosima sa velikim trgovinskim lancima, i sl. Moguća rešenja predstavljala bi osnivanje posebnog sektora, izdvajanje jedinice van organizacije sektora, a moguće rešenje, koje je predložio IPA projekat za zaštitu potrošača, jeste i izdvajanje posebne Uprave za zaštitu potrošača, koja bi time dobila dodatnu funkcionalnu nezavisnost u strukturi ministarstva. Prema Zakonu o državnoj upravi, uprava se obrazuje za izvršne i s njima povezane inspekcijske i stručne poslove, što znači da bi inspekcijski nadzor u oblasti zaštite potrošača mogao da postane organizacioni deo te uprave.

Osnovnu prednost ove opcije politike predstavlja kombinacija njene efikasnosti, efektivnosti (delotvornosti) i ekonomičnosti. Kao prvo, neophodne izmene i dopune Zakona mogle bi, uz neophodan rad ekspertske radne grupe i konsultacije, kako međuresorne tako i eksterne, da se sprovedu u relativno kratkom vremenskom periodu (do 6 meseci). Primena novih odredbi mogla bi da otpočne odmah po donošenju zakona, budući da njime ne bi bilo predviđeno osnivanje novih institucija niti zapošljavanje novih kadrova. Umesto toga, postojeći tržišni inspektori bili bi bolje upošljeni i opravdali bi novac poreskih obveznika koji se izdvaja za njihove plate. Iz toga proizlazi još jedan argument u prilog ovoj opciji politike, a to je njena ekonomičnost, budući da bi jedini troškovi bili vezani za dodatno stručno usavršavanje tržišnih inspektora. Pored toga,

<sup>111</sup> Lazarević, Nebojša et al. Analiza implementacije preporuka i mera Državne revizorske institucije Srbije." *Centar za evropske politike*. USAID, 2012. Str 12. Dostupno na: <http://www.crnps.org.rs/wp-content/uploads/CEP-Analiza-Implementacije-preporuka-i-mera-DRI.pdf>.

<sup>112</sup> Iako ovo pitanje u inicijalnoj analizi nije identifikovano kao jedan od glavnih uzročnika problema u implementaciji potrošačke politike, diskusija u okviru Konferencije na kojoj je predstavljen nacrt Studije ukazala je na određene bitne probleme u vezi sa položajem i strukturom te jedinice. Stoga je i ovo pitanje uključeno u sastav konačnog predloga ove opcije.

svakako bi bilo neophodno nastaviti i pojačati napore za razvoj i unapređivanje ostalih institucija važnih za sprovođenje svake od mogućih opcija potrošačke politike, ali i brojnih drugih oblasti politike, – pravosuđa i potrošačkih organizacija.

Kao glavna prednost ove opcije može se istaći njena delotvornost: nivo zaštite potrošača u Srbiji bi bio suštinski podignut u relativno kratkom vremenskom roku, kroz momentalno unapređenje ponovnim uvođenjem inspekcije i prekršajnih sudova u središte sistema zaštite, kao već funkcionalnih mehanizama. Istovremeno, ova opcija politike ne bi zatvorila vrata dodatnoj afirmaciji mehanizama na koje se pretežno oslanja trenutni sistem, već bi omogućila da se njihovim postepenim osnaživanjem (koje, kao što je već rečeno zahteva duži vremenski period) dodatno proširi lepeza opcija zaštite potrošača i dodatno podigne ukupni nivo zaštite.

Veoma je važno da Srbija prati evropske trendove zaštitnih mehanizama, što uključuje i sasvim inovativne mehanizme na čijem razvoju Evropska unija trenutno radi – npr. razvoj sveobuhvatnog i jedinstvenog online sistema alternativnog rešavanja sporova. Dakle, oslanjanje na tradicionalno bolje razvijene oblike kao dodatne načine zaštite potrošača, u kombinaciji sa postepenim razvojem novih mehanizama koji su svojstveni bolje uređenim državama zapadne Evrope, svakako bi dalo dobre rezultate kako u kratkom tako i u dužem roku. Takođe treba istaći da ni ova opcija ne bi predstavljala opasnost po pravnu sigurnost, budući da ne bi dovela do tektonskih promena u pravnom režimu, već samo do izvesnih prilagođavanja.

Glavnu opasnost u vezi sa primenom ove opcije politike predstavlja mogućnost da se njena implementacija zadrži samo na zakonskim izmenama, bez sadržinskih unapređenja u radu i efikasnosti tržišne inspekcije i određene specijalizacije sudija sudova za prekršaje. U tom slučaju, iako bi verovatno došlo do izvesnog podizanja nivoa zaštite potrošača u odnosu na sadašnju situaciju, nedovoljna stručnost i inertnost tržišne inspekcije donekle bi umanjila pozitivne efekte ovog pravno-institucionalnog rešenja. Takođe, nedovoljno specijalizovano znanje sudija sudova za prekršaje moglo bi da dovede do loših presuda, sa dalekosežnim negativnim posledicama.

Stoga je neophodno još jednom naglasiti neophodnost celovitog pristupa u realizaciji ove opcije, ukoliko bi ona bila izabrana, tj. aktivan pristup unapređenju svih obuhvaćenih mehanizama zaštite, uz minimalne troškove.

Dve podvarijante ove opcije, tj. dva puta kojima se može doći do njene realizacije:

1. **„Brza i uska“ varijanta** – u kraćem roku pristupa se samo izmenama institucionalnih odredaba ZZP, bez fokusa na dodatno usklađivanje sa pravom EU, kako bi se što pre postigao prvi efekat unapređenja nivoa zaštite potrošača. U ovoj varijanti nove izmene ZZP bile bi potrebne u bližoj budućnosti kako bi se u adekvatnom trenutku u procesu integracije Srbije u EU obezbedila ponovo potpuna materijalno-pravna usklađenost ZZP sa novinama u potrošačkom pravu EU.
2. **„Spora i široka“ varijanta** – celokupan rad narevidiranju ZZP sprovodio bi se u tesnoj saradnji i uz podršku IPA projekta za zaštitu potrošača, koji treba da pruži detaljne predloge za potpuno usklađivanje potrošačke politike u Srbiji sa onom u EU. Problem predstavlja činjenica da će konačni rezultati rada IPA projekta postojati tek za godinu, do godinu i po dana (naročito imajući u vidu i trenutnu intenzivnu zakonodavnu aktivnost u EU u oblasti zaštite potrošača), te da bi u tom scenariju i institucionalne izmene morale da „sačekaju“ pripremu, konsultacije i usaglašavanje u vezi sa materijalno-pravnim odredbama. IPA projekat treba da obezbedi i usklađivanje sprskog ZZP sa odredbama novih propisa EU čije se usvajanje tek očekuje tokom sledeće godine.

Analizom IPA projekta biće delimično obuhvaćeni i drugi propisi od značaja za potrošačku politiku (Zakon o opštoj bezbednosti proizvoda, Zakon o trgovini, Zakon o oglašavanju, Zakon o zaštiti korisnika finansijskih usluga, Zakon o obligacionim odnosima...), što s jedne strane

dodatno usporava proces, ali će, s druge strane obezbediti temeljnost i sveobuhvatnost u pristupu revidiranja ZZP.

### V.3 Novi koncept 1 – Komisija za zaštitu konkurencije i zaštita potrošača

Postoje i sasvim nova institucionalna rešenja koja vredi predstaviti i razmotriti, s obzirom na pozitivne rezultate do kojih su ona dovela u nekim državama EU. Kao prvo takvo rešenje može se navesti uvođenje tela nadležnog za zaštitu konkurencije u potrošačku politiku. Ovakvo rešenje je prihvaćeno u Italiji, Velikoj Britaniji, Finskoj, Danskoj, Poljskoj (a najavljeno je i za Irsku) gde je u praksi do sada pokazalo odlične rezultate. U Italiji je ono najpre primenjeno samo za odredbe o nepoštenom poslovanju, da bi se izmenama zakona, od 1. januara 2012. godine, proširilo i na druge oblasti potrošačkog prava (nepravične ugovorne odredbe).

U Srbiji bi to značilo uvođenje novih nadležnosti za Komisiju za zaštitu konkurencije, pri čemu bi jedan broj tržišnih inspektora prešao u Komisiju u svojstvu kontrolora. U velikom broju slučajeva KZK bi imala *de facto* ulogu suda (posebno u vezi sa nepravičnim ugovornim odredbama i nepoštenim poslovanjem), a njena ovlašćenja da izriče mere plaćanja novčanog iznosa i druge mere kojima raspolaže u oblasti zaštite konkurencije bila bi proširena i na potrošačku politiku.

U izvesnoj meri ovu opciju je moguće kombinovati sa prethodnom opcijom, s tim što bi institucionalni balans bio sasvim drugačiji, budući da bi tržišna inspekcija u celosti izgubila svoju ulogu u potrošačkoj politici. Određeni broj bivših tržišnih inspektora bavio bi se zaštitom potrošača u svojstvu kontrolora u KZK, dok bi preostali tržišni inspektori u ministarstvu trgovine bili zaduženi za sve ostale oblasti rada tržišne inspekcije (zaštita prava intelektualne svojine, bezbednost proizvoda, opšti propisi o trgovini, regulisane cene, oglašavanje i dr.).

Prednost ove opcije predstavljala bi bolja koordinacija i povezivanje politika zaštite konkurencije i zaštite potrošača, koje imaju veliki broj dodirnih tačaka i preklapanja. Takođe, određene koristi bi proizašle i iz činjenice da bi se zaštita potrošača, kao slabije razvijena oblast politike, prenela u nadležnost institucije koja je već znatno ojačana, s obzirom na značaj i prioritet koji se pridaje politici zaštite konkurencije u procesu integracije u EU. Na taj način, zaposleni u Komisiji, koji su već temeljno obučeni u oblasti unutrašnjeg tržišta i relevantnog prava EU, bili bi „iskorišćeni“ i za zaštitu potrošača, a može se pretpostaviti da je kao rezultat intenzivne edukacije i specijalizacije u pomenutim oblastima, nivo njihove stručnosti i sposobnosti da donose adekvatne odluke i u vezi sa zaštitom potrošača znatno viši nego kod sudija koji najčešće nisu prošli takvu vrstu edukacije i specijalizacije. Konačno, kao prednost ove opcije može se pomenuti i mogućnost racionalizacije troškova poslovanja, ukoliko bi se prihvatilo pomenuto rešenje o premeštaju tržišnih inspektora u Komisiju za zaštitu konkurencije.

Kao mana ovog novog koncepta može se istaći pre svega dodatni trošak u odnosu na opciju 2.0, koji je pre svega vezan za potrebu osposobljavanja Komisije za novi delokrug. Naime, i u slučaju prelaska određenog broja inspektora u Komisiju, pored njihovog dodatnog stručnog usavršavanja (koje je inherentno i u opciji 2.0), došlo bi do dodatnih troškova uvođenja novih kapaciteta u Komisiji. U određenoj meri, ova varijanta bi predstavljala i šok za sistem, budući da bi došlo do primene sasvim novog koncepta i potrebe za afirmacijom jedne sasvim nove institucije do sada nepoznate u politici zaštite potrošača. Edukacija samih potrošača za primenu ovog novog sistema bi svakako trajala daleko duže i bila daleko skuplja nego u slučaju izbora bilo koje od prethodne dve opcije. Takođe, puno je nepoznanica u vezi sa eventualnom funkcionalnošću ovakvog modela u Srbiji, s obzirom na nedostatak prethodnog iskustva. Konačno, manu ove opcije bi predstavljalo i dugačko vreme potrebno za njenu detaljnu razradu i pripremu za implementaciju, što bi u kraćem roku potrošače u Srbiji ostavilo bez adekvatne zaštite. Još neki argumenti protiv ove opcije, koji su izneti i tokom okruglog stola na kojem je predstavljen nacrt Studije, odnose se na opasnost od zanemarivanja potrošačke politike kao „slabije“ ili „manje važne“ unutar proširene KZK, kao i na pitanje da li je uputno opteretiti jednu relativno novu instituciju, koja se još uvek suočava sa ozbiljnim izazovima u svom radu u okviru postojećeg delokruga, još jednim novim delokrugom poslova.

U slučaju izbora ove opcije politike, bilo bi neophodno na temeljan način pronaći najbolja rešenja za određena dodatna pitanja. Na primer, postavlja se pitanje ko bi bio nadležan za vođenje prekršajnih postupaka za povrede potrošačkog prava koje nisu u vezi sa nepravničnim ugovornim odredbama i nepoštenim poslovanjem. Takođe, trebalo bi odlučiti ko bi predsedavao Nacionalnim savetom za zaštitu potrošača, budući da bi bilo daleko manje razloga da to bude ministar nadležan za poslove trgovine, itd.

#### ***V.4 Novi koncept 2 – Posebno telo za zaštitu potrošača***

Konačno, vredi razmotriti i opciju osnivanja potpuno nove institucije nadležne isključivo za zaštitu potrošača. Ova opcija može imati više podvarijanti, u zavisnosti od vrste institucije koja bi bila izabrana. Postoje različiti institucionalni oblici koji su u primeni u državama članicama EU. Za skandinavske države (Danska, Švedska, Finska) tipično je postojanje potrošačkih ombudsmena, kao institucija sa višedecenijskom tradicijom. Ovlašćenja ovih institucija su velika i u praksi taj model daje odlične rezultate. U nekim državama EU postoje posebne komisije ili agencije, slične telima nadležnim za zaštitu konkurencije, koje su zadužene samo za zaštitu potrošača (npr. Irska, mada je izražena tendencija njihovog spajanja sa telima nadležnim za politiku konkurencije, što se planira i u Irskoj).

Glavna prednost ovakve opcije leži u činjenici da bi se posebna institucija osnovana samo za zaštitu potrošača u potpunosti fokusirala na ove poslove, što bi potencijalno dovelo do značajne afirmacije ove politike u Srbiji. Kao pozitivni primeri u domaćoj praksi mogu se istaći postojeća nezavisna tela (ne samo Zaštitnik građana, već i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Državna revizorska institucija), koja su u relativno kratkom periodu svog postojanja zauzela značajno mesto u srpskom pravnom sistemu i postavila se kao snažni kontrolori postupanja vlasti.

Međutim, brojni su argumenti koji se protive izboru ove opcije politike. Ukoliko bi se razmatrala opcija osnivanja institucije ombudsmanskog tipa, treba poći od pitanja logike izmeštanja institucija ombudsmanskog tipa iz sistema državne uprave, koja proizlazi pre svega iz potrebe da se građani zaštite od postupanja same države, tj. potrebe da se zaštite njihova prava koja najčešće krše sami državni organi. Budući da je u potrošačkoj politici zaštita potrebna prevashodno od privatnih preduzeća, sa izuzetkom usluga od opšteg ekonomskog interesa, postavlja se pitanje svrsishodnosti institucija ombudsmanskog tipa. Pored toga, pokušaji kopiranja ovih institucija u državama u okruženju dali su veoma loše rezultate (Bosna i Hercegovina, kao i Albanija, gde je sistem napušten posle nekoliko godina pokušaja da se sprovede). Konačno, ovakvo rešenje bi predstavljalo i najskuplju varijantu sa najneizvesnijim rezultatima, pri tom predstavljajući veliki šok za sistem i za načelo pravne sigurnosti i konzistentnosti.







## **VI. Zaključci i preporuke:**

***Ka evropskom nivou zaštite potrošača u Srbiji***

## **VI.1 Zaključci i preporuke u vezi sa harmonizacijom sa pravom EU i sprovođenjem harmonizovanih propisa**

Srbija je potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom (naročito članovima 72. i 78.) preuzela obavezu da svoje važeće i buduće zakonodavstvo postepeno harmonizuje sa pravnom tekovinom EU, kao i da tako harmonizovane propise efektivno primenjuje. Takođe se zahteva i da se standardi zaštite potrošača usklade sa onima koji važe u Uniji. Važeći ZZP u velikoj meri je harmonizovan sa odgovarajućim delom *acquis communautaire*-a. Budući napori, naročito uz pomoć IPA projekta zaštite potrošača, treba da se fokusiraju na postizanje pune usklađenosti ne samo ZZP, već i svih propisa od značaja za potrošačku politiku, ali i da prate dalji razvoj potrošačkog prava EU.

Ipak, pitanje pune usklađenosti sa pravom EU danas nije goruće u meri u kojoj je to pitanje obezbeđivanja funkcionalnih mehanizama za implementaciju harmonizovanih normi, jer u suprotnom dobro usklađeno zakonodavstvo ostaje samo na papiru. Direktive EU, kao osnovni instrument pravne harmonizacije u ovoj oblasti, ostavljaju širok prostor za nacionalna zakonodavstva da razviju efikasne mehanizme za implementaciju. Član 78. SSP eksplicitno zahteva razvoj administrativnih struktura za nadzor nad tržištem, a pravo EU u određenim slučajevima zahteva i *ex officio* praćenje od strane nadležnih državnih organa. U tom smislu, potrebno je povećati broj prekršaja predviđenih Zakonom i ojačati ulogu inspekcija, pre svega tržišne.

### **Preporuke:**

- 1. Potrebne su dalje izmene Zakona o zaštiti potrošača, ali i drugih propisa u vezi sa potrošačkom politikom, kako bi se, uz podršku međunarodnih eksperata, u potpunosti odgovorilo na obaveze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.**
- 2. Predlaže se uvođenje većeg broja prekršaja za povrede Zakona o zaštiti potrošača, kao i ojačavanje inspeksijskog nadzora u ovoj oblasti.**

S obzirom na sadašnju organizaciju prekršajnih sudova u kojoj nema specijalizacije, sudije prekršajnih sudova suočavaju se sa velikim izazovom budući da je za njihov svakodnevni rad neophodno detaljno poznavanje i korišćenje velikog broja propisa iz veoma različitih oblasti. Određenim stepenom specijalizacije u nekoliko šire definisanih stručnih oblasti njihov rad bi mogao da se značajno unapredi i olakša, a da se pritom ne dovede u pitanje pravo na prirodno sudiju.

### **Preporuka:**

- 3. Predlaže se specijalizacija sudija prekršajnih sudova u nekoliko šire definisanih stručnih oblasti.**

## **VI.2 Zaključci i preporuke u vezi sa pravnim i institucionalnim okvirom za implementaciju potrošačkih propisa**

Imajući u vidu pravno-institucionalna rešenja u zemljama EU i okruženju, kao i trenutne izazove i stepen razvoja pravnog sistema Srbije, u V. poglavlju ove studije politike definisano je više mogućih opcija institucionalnog uređenja zaštite potrošača u Srbiji. Imajući u vidu izložene mane i prednosti različitih opcija, kao i potrebu da se nivo zaštite potrošača u Srbiji osetno podigne i u kraćem roku, sa postepenim daljim unapređenjem u srednjem roku, može se predložiti sledeće:

**Preporuka:**

4. **Postojeći institucionalni model treba modifikovati „u dva koraka“ kako bi se u što kraćem roku maksimizirali rezultati. Prvi korak bio bi zasnovan na opciji „2.0“, pri čemu bi trebalo ispoštovati sve navedene korake i uslove. U srednjem roku (2-3 godine) moglo bi se pristupiti hijerarhijskom izdizanju postojeće jedinice unutar nadležnog ministarstva ili primeniti treću opciju – izmeštanje središnje tačke zaštite potrošača ka Komisiji za zaštitu konkurencije, pri čemu bi pripreme za sprovođenje ove opcije trebalo da počnu i ranije.**

### **VI.3 Zaključci i preporuke u vezi sa daljim razvojem politike zaštite potrošača**

Zakonom je predviđena izrada Strategije zaštite potrošača za petogodišnji period. Ona bi, po uzoru na evropsku potrošačku strategiju do 2020. godine, trebalo bi da integriše i napore u vezi sa digitalnom agendom (da obezbedi da digitalizacija suštinski poveća dobrobit potrošača umesto da ga ugrozi) i održivim razvojem (da unapredi održivu potrošnju), socijalnom inkluzijom (da uzme u obzir specifične situacije ranjivih potrošača, kao i potrebe stanovništva koje stari), kao i u vezi sa tzv. „pametnim zakonodavstvom“ (praćenje tržišta, kako bi se obezbedilo ciljano i informisano donošenje propisa).

**Preporuka:**

5. **Predlaže se da Strategija zaštite potrošača za period od 2014.-2020., između ostalog, sadrži sledeće prioritete:**
  - **Povećanje poverenja potrošača u državu, uključujući i razvoj uporedivog nivoa zaštite potrošača širom Srbije**
  - **Jačanje položaja potrošača na tržištu kroz edukaciju potrošača, aktivnu podršku potrošačkim organizacijama i njihovo uključivanje u proces kreiranja politike**
  - **Obezbeđivanje da se potrošačka pitanja uzimaju u obzir u svim drugim relevantnim politikama**
  - **Obezbeđivanje sveobuhvatnog sagledavanja pitanja ugroženih (ranjivih) potrošača kao polazne osnove za Nacionalni program zaštite ugroženih (ranjivih) potrošača**
  - **Unapređenje prikupljanja i obrade podataka u vezi sa potrošačkom politikom kako bi se obezbedila bolja osnova za razvoj budućih propisa i drugih inicijativa**

Nacionalni savet za zaštitu potrošača je osmišljen kao dobar mehanizam za obezbeđivanje međuresorne koordinacije kao i konsultacije sa zainteresovanim stranama izvan javne uprave. Uvek treba imati u vidu izrazito multisektorski karakter potrošačke politike i potrebu da se pitanja zaštite potrošača tretiraju u brojnim drugim sektorskim politikama.

**Preporuka:**

6. **Potrebno je uložiti dodatne napore da se Nacionalni savet za zaštitu potrošača afirmiše, da se obezbedi redovno održavanje njegovih sednica i uvažavanje njegovih odluka/preporuka u budućem kreiranju i implementaciji potrošačke politike, budući da je on nedavno konstituisan. Savet može biti odgovarajuće mesto za razmatranje predloženih opcija, identifikovanih kroz široku javnu debatu između javnog i civilnog sektora.**

Članom 85. Zakona predviđeno je da Vlada usvoji Nacionalni program zaštite ugroženih potrošača, koji do danas nije predstavljen javnosti ni kao nacrt. Pored toga, pojam ugroženog potrošača Zakon definiše iz ugla pristupa uslugama od opšteg ekonomskog interesa čime je ova kategorija potrošača dosta sužena. Suženosti termina, takođe, doprinosi i termin „ugroženi“ (prevod engleski reči „vulnerable“), umesto termina „ranjiv“, imajući u vidu da je ovaj drugi termin ustaljen kao termin u oblasti socijalne inkluzije šire gledano. Upotrebom ovog termina mogle bi se uključiti dodatne kategorije potrošača.

**Preporuke:**

- 7. Potrebno je odmah započeti pripreme i izraditi polazne osnove za izradu Nacionalnog programa zaštite ugroženog potrošača.**
- 8. Potrebno je pokrenuti dalju raspravu i preispitati kategoriju ugroženog potrošača na način kojim bi se snažnije ugradila načela zabrane diskriminacije i jednakih mogućnosti (jednakog pristupa) u potrošačku politiku Srbije kao države koja nastoji da se priključi EU.**

#### **VI.4 Zaključci i preporuke u vezi sa organizacijama civilnog društva**

Zakonom je predviđeno vođenje evidencije o udruženjima i savezima. Članom 129. je, između ostalog, propisano da moraju imati razvijene odgovarajuće kapacitete kako bi bili prepoznati u celokupnom sistemu kao relevantni nosioci zaštite. U tom kontekstu se, istim članom, propisuje obavezan minimalan broj od 50 članova udruženja/saveza, kao kriterijum za upis u evidencionu listu ministarstva. Imajući u vidu da je, prema članovima 130. i 131, samo evidentirano udruženje ovlašćeno da zastupa interese potrošača pred odgovarajućim telima i organima, kao i to da se aktivnosti evidentiranih udruženja mogu finansirati iz budžeta, krajnje je nejasno zašto se kapaciteti organizacija za zaštitu potrošača dokazuju velikim brojem članova (50), umesto samo tri, koliko je potrebno za druge organizacije koje mogu aplicirati za sredstva kod državnih organa. Isto tako, broj potrebnih članica za formiranje saveza (50) nejasno je veliki s obzirom da u Srbiji ima nekoliko uglednih i etabliranih saveza za zaštitu potrošača sa više od deset članica.

**Preporuke:**

- 9. Predlaže se ukidanje zakonske odredbe o neophodnom minimumu članova za uvođenje u evidenciju, kao i razmatranje drugih načina za utvrđivanje razvijenosti kapaciteta i kredibilitnosti organizacije.**
- 10. Potrebno je otvoriti široku javnu raspravu u Nacionalnom savetu o načinima ojačavanja organizacija potrošača, kao jednim od najvažnijih aktera potrošačke politike, čiji su kapaciteti nedovoljno razvijeni.**

#### **VI.5 Zaključci i preporuke u vezi sa procesom kreiranja politike i izrade Zakona**

Proces kreiranja (javne) politike u Srbiji nije sistematičan i pati od ozbiljnih nedostataka, od mešanja faze kreiranja politike i izrade propisa (kao instrumenta za realizaciju politike) i nedostatka analitičkog i istraživačkog rada i razmatranja mogućih opcija politike, do nerazvijenog i formalističkog međuresornog usklađivanja/koordinisanja i nedovoljnih konsultacija sa javnošću, a posebno sa civilnim društvom.

Zakon o zaštiti potrošača (2010) odraz je lošeg sistema kreiranja politike u Srbiji i brojni problemi do kojih je došlo u primeni Zakona posledica su nedostatka analize i diskusije o mogućim i poželjnim mehanizmima za implementaciju nove potrošačke politike. Proces izrade ZZZP bio je

problematičan iz više razloga, a javna rasprava nije obuhvatila za javnost najvažnije elemente – one koji uređuju sistem za sprovođenje politike.

Stoga je u budućim izmenama i dopunama (ili izradi novog) ZZP neophodno primeniti suštinski drugačiji pristup, u skladu sa sledećom preporukom:

***Preporuka:***

***11. U proces izrade novog zakona ili izmena i dopuna postojećeg uključiti zainteresovane strane u proces od najranijih faza, obezbediti kontinuirane međuresorne konsultacije, razmotriti prednosti i mane ponuđenih/mogućih opcija politike (posebno u vezi sa implementacijom potrošačke politike), sprovesti dovoljno dugu i široku javnu raspravu o utvrđenom nacrtu.***

## Bibliografija

### Knjige:

- Bianca, Cesare Massimo, i Stefan Grundmann, ur. *Direktiva EU o prodaji. (EU Sales Directive)* Intersentia, 2002.
- Cafaggi, Fabrizio, i Hans W. Micklitz, ur. *Nove granice zaštite potrošača: interakcija između privatne i javne primene. (New Frontiers of Consumer Protection: The Interplay Between Private and Public Enforcement)*. Intersentia, 2009.
- Grundmann, Stefan, Wolfgang Kerber, i Stephen Weatherill, ur. *Stranačka autonomija i uloga informisanja u unutrašnjem tržištu. (Party Autonomy and the role of information in internal market)*. Walter de Gruyter & Co, 2001.
- Howells, Geraint i Schulze, Reiner. „Pregled Predloga direktive o potrošačkim pravima. (Overview of the proposed Consumer Rights Directive), *Modernizacija i uslađivanje obligacionog potrošačkog prava. (Modernizing and Harmonising Consumer Contract Law)*. Ur. Geraint Howells i Reiner Schulze. Sellier. European Law Publishers, 2009. 239.
- Howells, Geraint, Andre Janssen, i Reiner Schulze, ur. *Prava i obaveze informisanja: izazov za partijsku autonomiju i transakcionu pravičnost. (Information Rights And Obligations: A Challenge For Party Autonomy And Transactional Fairness)*. Ashgate Pub Ltd, 2005.
- Kassim, Hussein, Guy Peters, i Vincent Wright, ur. *Nacionalna koordinacija politike EU: Nacionalni nivo. (The National Coordination of EU Policy: The Domestic Level,)* Oxford University Press, 2000.
- Loos, Marco. „Pravila povlačenja.” (Rights of Withdrawal). *Modernizacija i uslađivanje obligacionog potrošačkog prava. (Modernizing and Harmonising Consumer Contract Law)*. Ur. Geraint Howells i Reiner Schulze. Sellier. European Law Publishers, 2009.
- Micklitz, Hans W., Jules Stuyck, i Evelyn Terryn, ur. *Slučajevi, materijali i tekstovi o potrošačkom pravu. (Cases, Materials and Text on Consumer Law)*. Hart Publishing, 2010.
- Nebbia, Paolisa. *Nepošteni ugovorni uslovi u evropskom pravu: Studija uporednog prava i prava Evropske zajednice. (Unfair Contract Terms in European Law: A Study in Comparative and EC Law)*. Hart Publishing, 2007.
- Peter Rott, *Consumer Credit*, u: Hand W. Micklitz, Norbert Reich i Peter Rott, ur. *Razumevanje potrošačkog prava EU, (Understanding EU Consumer Law)* 2009,
- Weatherill, Stephen and Ulf Bernitz, ur. *Uredba o nepoštenim potrošačkim praksama pod Direktivom 2005/29/EC: nova pravila i nove tehnike. (The Regulation of Unfair Commercial Practices under EC Directive 2005/29/EC New Rules and New Techniques)*. Hart Publishing 2007.
- Wilhelmsson, Thomas, Geraint G. Howells, i Hans W. Micklitz *Evropski zakon o poštenom trgovanju – Nepoštene potrošačke prakse. (European Fair Trading Law –The Unfair Commercial Practices Directive)*. Ashgate, 2006.

### Članci:

- „BEUC osuđuje Apple prakse.” (BEUC denounces Apple’s practices). *European Affairs Daily* 19. mart 2012. Pristupljeno: 20. novembar 2012. Dostupno na: <http://www.europolitics.info/sectoral-policies/beuc-denounces-apple-s-practices-art329284-12.html>.
- „Stav građana u vezi javne potrošačke informisanosti.” (Citizens’ Attitudes and Involvement in Public Consumer Information). *Jyväskylä University Digital Archive*. April 2005. Pristupljeno: 27. ovembar 2012. Dostupno na: [https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/13012/URN\\_NBN\\_fi\\_jyu-2005233.pdf?sequence=1](https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/13012/URN_NBN_fi_jyu-2005233.pdf?sequence=1).
- Johnson, Scott D. „Hoće li naše istraživanje izdržati detaljno ispitivanje?”. ( Will our research hold up under scrutiny?) *Journal of Industrial Teacher Education*, 32.3 (1995): 4. Ur. Nahid Golafshani, „Razumevanje pouzdanosti i validnosti u kvalitativnom istraživanju.” (*Understanding Reliability and Validity in Qualitative Research*). The Qualitative Report, 8.4, (2003). Dostupno na: <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR8-4/golafshani.pdf>.
- Karanikić-Mirić, Marija. „O tome zašto nije dovoljno imati lepe zakone: potrošačko zakonodavstvo u Srbiji.” (On Why Having Nice Laws is not enough: Consumer Legislation in Serbia), Thirteenth Mediterranean Research Meeting (Trinaesti mediteranski instraživački susret), Firenca, Italija. Mart 2012.

- Lazarević, Nebojsa i Đurović, Mateja. „Novi srpski zakon o zaštiti potrošača i pozicija srpskog potrošača.” (The New Serbian Law on Consumer Protection and the Position of the Serbian Consumer). Thirteenth Mediterranean Research Meeting (Trinaesti mediteranski inostrani susret), Firenca, Italija. Mart 2012.
- Micklitz, Hans W. „Opcionalni zakon o prodaji izvan prostorija, prodaji na daljinu i nepravičnim odredbama za evropsko poslovanje i potrošače?” (An Optional Law on Off-premises, Distance Sales and Unfair Terms for European Business and Consumers?). *Predlog Komisije za Uredbu o Zajedničkom evropskom prodajnom zakonu - previše opširan ili nedovoljno opširan.* (The Commission Proposal for a Regulation on a Common European Sales Law (CESL) – Too Broad or Not Broad Enough?). Ur. Hans W. Micklitz i Norbert Reich. EUI Working Paper Law, 2012. 40-64.
- „Obrazovan Nacionalni savet za zaštitu potrošača.” *Republika Srbija Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija - Odeljenje za zaštitu potrošača.* Pristupljeno: 20. oktobar 2012. Dostupno na: <http://www.zastitapotrosaca.gov.rs/vesti.php?naslov=nacionalni-savet-za-zastitu-potrosaca>.

### Dokumenta:

- „Izveštaj o napretku Srbije za 2012.” *Kancelarija za evropske integracije.* Evropska komisija, 10. oktobar 2012. Dostupno na : [http://seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/sr\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/sr_rapport_2012_en.pdf).
- „SIGMA Ocena Srbija (SIGMA Assessment Serbia).” *Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD).* OECD/SIGMA. April 2011. <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/48970654.pdf>.
- „Predlog za Uredbu Evropskog parlamenta i Saveta o potrošačkom programu 2014-2020.” (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Consumer Programme 2014-2020). *EUROPA, European Commission, DG Health and Consumers, Consumer Affairs.* 9. novembar 2011. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/proposal\\_consumer\\_programme\\_2014-2020\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/proposal_consumer_programme_2014-2020_en.pdf).
- „Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane.” (Stabilization and Association Agreement between the European Communities and their Member States of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part). Dostupno na: [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi\\_sa\\_eu/ssp\\_parafirani\\_sa\\_aneksima\\_sr.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_parafirani_sa_aneksima_sr.pdf)
- „Sprovođenje zakona o zaštiti potrošača: Uputstva o Odeljku 8. Zakona o preduzetništvu.” (Enforcement of consumer protection legislation: Guidance on Part 8 of the Enterprise Act ). Kancelarija za poštenu trgovinu. (Office of Fair Trading). Dostupno na: [http://www.offt.gov.uk/shared\\_offt/business\\_leaflets/enterprise\\_act/oft512.pdf](http://www.offt.gov.uk/shared_offt/business_leaflets/enterprise_act/oft512.pdf).
- „Uloga Ministarstava u sistemu politike: razvoj, praćenje, i evaluacija politke.” (The Role of Ministries in the Policy System Policy Development, Monitoring and Evaluation) ur. Ben-Gera, Michal. *SIGMA paper* 39 (2007).
- „UN uputstva za zaštitu potrošača (dopunjeno 1999.).” (United Nations guidelines for consumer protection as expanded in 1999). Dostupno na: [http://www.consumersinternational.org/media/33866/consumption\\_en.pdf](http://www.consumersinternational.org/media/33866/consumption_en.pdf)
- Bourgoignie, Thierry, Tatjana Jovanović, i Grazyna Rokicka. „Nacrt Strategije za zaštitu potrošača za period 2012-2017. *Jačanje zaštite potrošača u Srbiji.* Evropska unija, 1. oktobar 2012. Dostupno na : <http://www.zapotrosace.rs/CMS/download/nacrt-strategije-zastite-potrosaca-u-srbiji-za-period-2012-2017.pdf>.
- Dalje aktivnosti u skladu sa odlukom Evropskog parlamenta o strategiji za jačanje ranjivih potrošača, usvojeno od strane Komisije 18. jul 2012. (Follow up to the European Parliament resolution on a strategy for strengthening the rights of vulnerable consumers, adopted by the Commission on 18 July 2012). Dostupno na: [www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=21538&j=0&l=en:0066:EN:PDF](http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=21538&j=0&l=en:0066:EN:PDF).
- Direktiva 2005/29/EC o nepoštenom poslovanju na unutrašnjem tržištu. (Directive 2005/29/EC on unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market). OJ L 149, 11. jun 2005. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:149:0022:0039:EN:PDF>.

- Direktiva 2008/48/EC o potrošačkom kreditu. (Directive 2008/48/EC on consumer credit). OJ L 133, 22. maj 2008. *EUR-Lex*. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:133:0066>
- Direktiva 2011/83/EU o potrošačkim pravima. (Directive 2011/83/EU on consumer rights). OJ L 304, 22. novembar 2011. *EUR-Lex*. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:304:0064:0088:EN:PDF>.
- Direktiva 85/577/EEC o ugovorima zaključenim izvan poslovnih prostorija. (Directive 85/577/EEC on contracts negotiated away from business premises). OJ L 372, 31. decembar 1985. *EUR-Lex*. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31985L0577:en:HTML>.
- Direktiva 93/13/EEC o nepravičnim ugovornim odredbama. (Directive 93/13/EEC on unfair terms in consumer contracts). OJ L 095, 21. april 1993. *EUR-Lex*. Dostupno na: [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31993L0013&model=guichett](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31993L0013&model=guichett).
- Direktiva 97/7/EC o ugovorima zaključenim na daljinu. (Directive 97/7/EC on the protection of consumers in respect of distance contracts). OJ L 144, 4. jun 1997. *EUR-Lex*. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997L0007:EN:NOT>.
- Direktiva 99/44/EC o prodaji robe. (Directive 1999/44/EC on certain aspects of the sale of consumer goods and associated guarantees). OJ L 171, 7. jul 1999, *EUR-Lex*. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999L0044:en:HTML>.
- Direktiva 2011/83/EU o potrošačkim pravima. (Directive 2011/83/EU on consumer rights), OJ L 304/64, 22. novembar 2011. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:304:0064:0088:EN:PDF>.
- Evropska potrošačka agenda – jačanje poverenja i rasta. (A European Consumer Agenda – Boosting Confidence and Growth), COM(2012) 225 final. *Evropska komisija*. 22. maj 2012. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/consumer\\_agenda\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/consumer_agenda_2012_en.pdf).
- Kennedy, John F. „Specijalno obraćanje Kongresu o zaštiti interesa potrošača.“ (Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest). Vašington D.C. 15. mart 1962. Dostupno na: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=9108>
- Lazarević, Nebojša et al. Analiza implementacije preporuka i mera Državne revizorske institucije Srbije.” *Centar za evropske politike*. USAID, 2012. Dostupno na: <http://www.crnps.org.rs/wp-content/uploads/CEP-Analiza-implementacije-preporuka-i-mera-DRI.pdf>.
- Milovanovic, Dobrosav et al. „Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji“, *GIZ*, Beograd, jun 2012.
- Odluka Evropskog parlamenta o Strategiji za jačanje prava ranjivih potrošača. (European Parliament Resolution on Strategy for strengthening the rights of vulnerable consumers). 20. maj 2012. Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?id=596730>.
- Odluka Saveta o preliminarnom programu Evropske ekonomske zajednice za zaštitu potrošača i informacione politike. (Council Resolution of 14 April 1975 on a preliminary programme of the European Economic Community for a consumer protection and information policy). OJ C 92, 25. april 1975., *EUR-Lex*. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1975:092:0001:0001:EN:PDF>
- Predlog direktive o potrošačkim pravima. (Proposal for a Directive on consumer rights) COM (2008) 614 final 8. oktobar 2008. Dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2008\)0614/\\_com\\_com\(2008\)0614\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2008)0614/_com_com(2008)0614_en.pdf).
- Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Savetu. (Communication from the Commission to the European Parliament and the Council), COM (2004) 651 final. 11. oktobar 2004. *EUR-Lex*. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0651:FIN:EN:PDF>.
- Ugovor o funkcionisanju Evropske unije. Dostupno na: [http://www.mip.gov.me/en/images/stories/EI\\_download/Pregovori\\_o\\_pristupanju\\_CG\\_EU/Ugovor\\_o\\_funkcionisanju\\_EU.pdf](http://www.mip.gov.me/en/images/stories/EI_download/Pregovori_o_pristupanju_CG_EU/Ugovor_o_funkcionisanju_EU.pdf).



Švedsko telo za zaštitu konkurencije. (Swedish Competition Authority). „Prednosti i mane zaštite potrošača.“ (The Pros and Cons of Consumer Protection). Stockholm. 11. novembar 2011. Dostupno na: [http://www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/Pros&Cons/rapport\\_pros\\_and\\_cons\\_consumer\\_protection.pdf](http://www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/Pros&Cons/rapport_pros_and_cons_consumer_protection.pdf).

### **Propisi i sudska praksa:**

Case C-122/10, *Konsumentombudsmannen v. Ving Sverige AB* [2011] ECR I-0000.

Case C-168/05 *Mostaza Claro* [2006] ECR I-10421

Case C-168/08 *Hadady* [2009] ECR I-6871 C-122/10

Case C-304/08 *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbeverbs eV v Plus Warenhandelsgesellschaft mbH* [2010] ECR I-0000

Case C-453/10 *Jana Pereničová and Vladislav Perenič v SOS financ spol. s r. o.* [2012] ECR I-0000

Case C-473/00, *Cofidis v. Fredout* [2002] ECR I-10875

Case C-481/99 *Heininger* [2001] ECR I-9945

Case C-540/08 *Mediaprint Zeitungs – und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG v 'Osterreich' Zeitungsverlag GmbH* [2010] ECR I-0000

Case C-75/63, *Hoekstra* [1964] E.C.R. 177

Case C-168/05 *Mostaza Claro* [2006] ECR I-10421

Joined Cases C-240/98 to C-244/98, *Océano Grupo Editorial SA v. Murciano Quintero* [2000] ECR I-0494

Joined Cases C-261/07 and C-299/07, *VTB-VAB NV v Total Belgium NV and Galatea BVBA v Sanoma Magazines Belgium NV* [2009] ECR I-02949

*Rewe Zentrale v Bundesmonopolverwaltung fur Branntwein*, Case 120/78, [1979] ECR 649

Zakon o zaštiti potrošača, „Službeni glasnik RS,“ br. 73/2010.

Zakon o zaštiti potrošača. „Službeni glasnik SFRJ,“ br. 37/02.

Zakon o zaštiti potrošača Republike Slovačke, br. 250/2007, 9. maj 2007. Dostupno na: <http://www.economy.gov.sk/information-about-consumer-policy-department4821/126506s>.

### **Internet stranice:**

„O nama.“ (About us). *Nacionalna potrošačka agencija. (National Consumer Agency)*. Dostupno na: <http://www.nca.ie/about-us>.

„O nama/Organizacija.“ (About us/Organization). *Potrošački ombudsman. (Consumer ombudsman)*. Dostupno na: <http://www.consumerombudsman.dk/About-us/organisation>.

„O nama/Strategija i misija.“ (About us/Strategy and Mission). *Potrošački ombudsman. (Consumer ombudsman)*. Dostupno na: <http://www.consumerombudsman.dk/About-us/strategy-and-mission>.

„O nama/Uvod.“ (About us/Introduction). *Potrošački ombudsman. (Consumer ombudsman)*. Dostupno na: <http://www.consumerombudsman.dk/About-us/introduction>.

„O Švedskoj Agenciji za potrošače.“ (About the Swedish Consumer Agency). *Agencija za potrošače. (Swedish Consumer Authority)*. Dostupno na: <http://www.konsumentverket.se/otherlanguages/English/About-the-Swedish-Consumer-Agency/>

„Obim aktivnosti u vezi sa potrošačima.“ (Consumer scope of activities). *Italijansko telo za zaštitu konkurencije. (Italian Competition Authority)*. Dostupno na: <http://www.agcm.it/en/consumer-scope-of-activities/the-authoritys-powers.html>.

„Organizacija.“ (Organisation). *Agencija za potrošače. (Finish Consumer Authority)*. Dostupno na: <http://www.kuluttajavirasto.fi/en-GB/consumer-agency/organisation/>

„Organizaciona shema.“ (Organization Chart). *Italijansko telo za zaštitu konkurencije. (Italian Competition Authority)*. Dostupno na: <http://www.agcm.it/en/organization-chart.html>.

- „Profil države Austrije.“ (Austria Country Profile). *Evropska komisija*. Oktobar 2010. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/consumers/empowerment/docs/AT\\_web\\_country\\_profile.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/empowerment/docs/AT_web_country_profile.pdf)
- „Profil države Danske.“ (Denmark Country Profile). *Evropska komisija*. Oktobar 2010. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/consumers/empowerment/docs/AToverview/country\\_profile/DK\\_web\\_country\\_profile.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/empowerment/docs/AToverview/country_profile/DK_web_country_profile.pdf).
- „Profil države Francuske.“ (France Country Profile). *Evropska komisija*. April 2011. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/consumers/empowerment/docs/FR\\_web\\_country\\_profile.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/empowerment/docs/FR_web_country_profile.pdf).
- „Profil države Holandije.“ (Netherlands Country Profile). *Evropska komisija*. Februar 2011. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/consumers/overview/country\\_profile/NL\\_web\\_country\\_profile.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/NL_web_country_profile.pdf).
- „Profil države Italije.“ (Italy Country Profile). *Evropska komisija*. Januar 2012. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/consumers/overview/country\\_profile/IT\\_web\\_country\\_profile.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/IT_web_country_profile.pdf).
- „Profil države Nemačke.“ (Germany Country Profile). *Evropska komisija*. Novembar 2010. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/consumers/overview/country\\_profile/DE\\_web\\_country\\_profile\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/DE_web_country_profile_en.pdf)
- „Profil države Švedske.“ (Sweden Country Profile). *Evropska komisija*. Decembar 2010. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/consumers/empowerment/docs/SV\\_web\\_country\\_profile.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/empowerment/docs/SV_web_country_profile.pdf).
- „Zaštita potrošača.“ (Consumer affairs). Vladine kancelarije. (Government Offices of Sweden). Dostupno na: <http://www.government.se/sb/d/2112/a/66269>.
- Asocijacija potrošača Srbije*. Dostupno na: <http://www.apos.org.rs/cms>.
- Bureau Européen des Unions des Consommateurs*. Dostupno na: <http://www.beuc.org/Content/Default.asp?>
- Centar potrošača Srbije*. Dostupno na: <http://www.ceps.rs>.
- Centar za edukaciju i zaštitu potrošača Beograd*. Dostupno na: <http://www.bgpotrosac.org.rs>.
- Centar za edukaciju i zaštitu potrošača Ruma*. Dostupno na: <http://ruma.ceps.rs/index.php>.
- European Consumer Centres Network*. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/consumers/ecc/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/ecc/index_en.htm).
- European Consumer Voice in Standardization*. Dostupno na: <http://www.anec.eu/anec.asp?p=homepage&ref=00-00>>.
- Generalni direktorat za konkurenciju, potrošačka pitanja i suzbijanje prevara. (Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes). *Ministarstvo ekonomije i finansija Republike Francuske*. (*Le Ministère de l'Économie et des Finances*). Dostupno na: <http://www.economie.gouv.fr/dgccrf>.
- Gradska organizacija potrošača Leskovac*. Dostupno na: [http://www.aktivnipotrosaci.info/index.php?option=com\\_content&view=article&id=60%3A2010-12-21-10-48-14&catid=41%3Aza-medije&Itemid=53&lang=sr](http://www.aktivnipotrosaci.info/index.php?option=com_content&view=article&id=60%3A2010-12-21-10-48-14&catid=41%3Aza-medije&Itemid=53&lang=sr)
- Holandsko potrošačko telo*. (*Netherlands Consumer Authority*). Dostupno na: <http://www.consumerauthority.nl/about/organisation>.
- International Association of Consumer Law*. Dostupno na: <http://www.iaclaw.org/index.html>
- Nacionalna Organizacija Potrošača Srbije - Savez organizacija potrošača*. Dostupno na: <http://www.nops.org.rs/cms/index.php?id=4>.
- Organizacija potrošača Srbije*. Dostupno na: <http://www.japotrosac.org.rs>.
- Republika Srbija Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija - Odeljenje za zaštitu potrošača*. Dostupno na: <http://razvoj.mtt.gov.rs/sektori/sektor-za-trgovinu-cene-i-zastitu-potrosaca/odeljenje-za-zastitu-potrosaca/>
- The Global Voice for Consumers*. Dostupno na: <http://www.consumersinternational.org>.
- Trans Atlantic Consumer Dialogue*. Dostupno na: [http://tacd.org/index.php?option=com\\_frontpage&Itemid=1](http://tacd.org/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1).
- Udruženje za zaštitu potrošača Vojvodine*. Dostupno na: <http://potrosac.info>.





*I pored visokog nivoa usklađenosti sa pravom EU, Zakon o zaštiti potrošača iz 2010. godine doveo je do efektivnog pogoršanja nivoa zaštite potrošača u Srbiji. Ova studija analizira probleme u institucionalnim mehanizmima koji su doveli do ovog pogoršanja, predlaže opcije politike koje treba razmotriti u budućim reformama potrošačke politike i daje niz preporuka za rešavanje postojećih problema.*



**European Fund for the Balkans**

*Bringing the Western Balkans closer to the European Union*