



BOŠ
БЕОГРАДСКА
ОТВОРЕНА
ШКОЛА



#EY
ЗА ТЕБЕ

Opcije javnih politika radi jačanja sinergije zaštite konkurencije i prava potrošača



PRIPREMIO:

DUŠAN
PROTIĆ





**Opcije javnih politika radi jačanja
sinergije zaštite konkurencije i prava potrošača**
1. izdanje

Izdavač:
Centar za evropske politike
Beograd

Pripremio:
Dušan Protić

Grafički dizajn:
Miroslav Krstić

Tiraž: 35

Štampa:
Birograf comp, Beograd

ISBN: 978-86-89217-44-5

Beograd, 2025.

Ova publikacija je nastala u okviru projekta *Unapređenje položaja potrošača kroz jačanje politike konkurencije*, koji sprovodi Centar za evropske politike u okviru projekta EU Resurs Centar za civilno društvo u Srbiji koji realizuje Beogradska otvorena škola, a podržava Evropska unija. Za sadržinu publikacije odgovoran je isključivo Centar za evropske politike i on nužno ne odražava stavove Evropske unije.





OPCIJE JAVNIH POLITIKA RADI JAČANJA SINERGIJE ZAŠTITE KONKURENCIJE I PRAVA POTROŠAČA

Pripremio:
Dušan Protić



I. UVOD

Zaštita potrošača i zaštita konkurencije predstavljaju javne politike koje su nastale i koje su pravno uobličene pod okriljem procesa evropskih integracija. Zakon o zaštiti konkurencije iz 2009. godine u potpunosti je zasnovan na pravilima evropskog prava konkurencije, pri čemu je, prema izveštajima o napretku Evropske komisije, u značajnoj meri postignut visok stepen usklađenosti. Zakon o zaštiti potrošača iz 2010. godine prvi put je u naše zakonodavstvo uveo pravila zaštite potrošača po ugledu na evropsko pravo, dok su kasnijim izmenama zakona preduzimani pokušaji unapređenja mehanizama njihove primene. Međutim, polazeći od metodologije koja prati proces pristupanja Srbije Evropskoj uniji, i posledično, proces pravne harmonizacije kroz dva posebna pregovaračka poglavlja, ove dve oblasti se često posmatraju odvojeno – bez uočavanja međusobnih poveznica koje su od ključnog značaja za razumevanje tržišnih prilika i okolnosti na tržištu. Te poveznice direktno utiču i na položaj i prava potrošača, kao i na moguće povrede konkurencije.

Tržište predstavlja složen sistem uzajamnog delovanja različitih aktera u cilju sučeljavanja ponude i tražnje roba i usluga, a ponašanje tih aktera, među koje spadaju i trgovci i krajnji korisnici ili kupci u maloprodaji, ne može se posmatrati samo iz ugla funkcionisanja tržišta i stanja konkurencije, ili isključivo iz ugla položaja i interesa potrošača. Radi stvarnog poboljšanja položaja potrošača i višeg nivoa zaštite njihovih prava u konkretnim tržišnim uslovima, neophodno je da mehanizmi zaštite potrošača uključe i dimenziju funkcionisanja sistema zaštite konkurencije na tom tržištu.

Ovaj dokument predstavlja pokušaj da se ova tema rasvetli kroz prizmu stvarnih uslova na domaćem tržištu, kapaciteta i prakse nadležnih institucija, te da se predstave moguće opcije javnih politika koje bi unapredile položaj potrošača, podigle nivo pravne i ekonomske zaštite, kao i odgovornost trgovaca koji nedozvoljenim radnjama – najčešće narušavanjem ili ograničavanjem konkurencije – stiču tržišnu prednost i oštećuju prava i interese potrošača. Izveštaj je izrađen u sklopu projekta „Unapređenje položaja potrošača kroz jačanje politike konkurencije“ koji je finansijski podržala Beogradska otvorena škola kroz EU Resurs centar za civilno društvo u Srbiji.

II. KLJUČNA PITANJA KOJA POVEZUJU ZAŠTITU POTROŠAČA I ZAŠTITU KONKU- RENCIJE NA TRŽIŠTU REPUBLIKE SRBIJE

Ekonomске prilike na domaćem tržištu i položaj pojedinaca na njemu – potrošača – ne prepoznaju linije razgraničenja oblasti uređenja pojedinih zakona ili nadležnosti različitih institucija sistema. Oblasti koje se iz ugla zakonodavstva definišu kao uređenje unutrašnjeg tržišta, infrastruktura kvaliteta, tržišni nadzor, zaštita konkurencije ili zaštita potrošača, slivaju se u jedinstven sklop prilika i okolnosti sa kojima se sreću građani kada kupuju robu i usluge. Iako su opšte prilike na tržištu, rast nivoa cena, pravni i institucionalni okvir zaštite prava potrošača, kao i stanje konkurencije i mehanizmi sprečavanja povreda konkurencije na unutrašnjem tržištu međusobno povezani i utiču na položaj potrošača, praksa je pokazala da nema dovoljno saradnje između nadležnih institucija. Nedostaju usklađeni ciljevi delovanja, kao i koherentan pristup u kreiranju i sprovođenju javnih politika i regulatornog okvira državnih institucija kada je reč o unapređenju položaja potrošača.

Posmatrano iz ugla evropskih integracija i pregovaračkog procesa, zaštita potrošača i zaštita konkurencije svrstane su u različita poglavlja, ali pripadaju istom Klasteru 2 – Unutrašnje tržište. Politika i pravo konkurencije u Srbiji u potpunosti su vezani za politiku i pravo konkurencije EU, kojem duguju svoju pojavu, identitet, materijalna pravila i najveći deo institucionalnih i procesnih rešenja. Obaveza usklađivanja zakona sa pravom EU, uključujući ostvarivanje pune komplementarnosti sistema primene, propisana je kao posebna obaveza Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (član 73. SSP-a). Član 78. SSP-a predviđa saradnju ugovornih strana na usaglašavanju standarda zaštite potrošača u Srbiji sa onima u Zajednici, a ovu obavezu stavlja u kontekst uspešnog funkcionisanja tržišne ekonomije i administrativnih kapaciteta za obezbeđivanje nadzora nad tržištem i sprovođenjem zakona u ovoj oblasti. Pored toga, istom odredbom je eksplicirana obaveza usklađivanja zakonodavstva o zaštiti potrošača u Srbiji sa pravom EU, s posebnim naglaskom na ostvarivanje delotvorne pravne zaštite.

Prema tome, može se konstatovati da usklađivanje pravnog okvira zaštite konkurencije i zaštite potrošača sa pravom EU nije plod samo zakonodavne politike, već prevashodno obaveza koje su preuzete na osnovu SSP-a. S tim u vezi, važno je uočiti da su zahtevi obaveza iz člana 78. SSP-a usmereni ne samo na pravnu harmonizaciju, već i na obezbeđivanje delotvornosti propisanih prava i mehanizama zaštite, što implicitno podrazumeva i adekvatan institucionalni mehanizam, kao i odgovarajuću praksu nadležnih organa, koja bi mogla biti predmet ocene sa aspekta odgovarajućih standarda koji se postavljaju kao merilo uspeha. Konačno, sprovođenjem nove metodologije u pregovaračkom procesu, ove dve oblasti su svrstane u isti klaster, čime je načinjen korak ka većoj konvergenciji ovih bliskih i međusobno uslovljenih oblasti.

U okviru istraživanja postojećeg stanja u oblastima zaštite potrošača i zaštite konkurencije, a sa ciljem unapređenja uključivanja građana i civilnog društva u procese kreiranja i zagovaranja aktuelnih regulatornih reformi u ovim oblastima – u kontekstu pristupanja Srbije Evropskoj uniji – u okviru projekta su sprovedene posebne aktivnosti građanskih konsultacija. Ove aktivnosti su, pored toga, bile usmerene i na podsticanje građanske participacije u procesima sprovođenja i nadzora nad primenom važećih propisa koji su rezultat pomenutih reformskih tokova. Cilj konsultacija bio je identifikacija i analiza ključnih problema u primeni politika zaštite potrošača i konkurencije, kroz razmatranje i diskusiju karakterističnih pojava i slučajeva iz prakse poslovnih aktera na domaćem tržištu, kao i iz prakse nadležnih državnih organa u ovim oblastima.

Građanske konsultacije održane su u Nišu, 17. marta, i u Beogradu, 15. aprila 2025. godine. Na konsultacijama su učestvovali građani različitih generacija, obrazovnih nivoa i profesionalnih profila, kao i predstavnici lokalnih organizacija za zaštitu potrošača. Format diskusije podrazumevao je razgovor o problemima, pojavama i ličnim iskustvima učesnika kao potrošača – bilo prilikom svakodnevne kupovine roba i usluga, bilo u vezi s dugoročnim korisničkim ugovorima u oblastima od opšteg ekonomskog interesa (komunalne usluge, telekomunikacije, elektrodistribucija i sl.). Diskusija je vođena uz pomoć facilitatora, nakon uvodne prezentacije o ključnim elementima prava potrošača i prava konkurencije. U nastavku je usledila diskusija o zaključcima, preporukama i mogućim predlozima za unapređenje postojećeg stanja u ovim oblastima, takođe uz facilitaciju predstavnika CEP-a.

Tokom predstavljanja ključnih elemenata u ovim dvema oblastima – koje se međusobno preklapaju i prožimaju, naročito u kontekstu štetnih poslovnih praksi aktera na domaćem tržištu – konstatovano je da zaštita prava potrošača podrazumeva zakonske odredbe i institucionalni okvir koji treba da omogućiti zaštitu prava i interesa potrošača u odnosu na trgovce, kako bi se uspostavila ekonomska i pravna ravnoteža između ove dve strane. Upravo je ta potreba bila razlog za razvoj prava potrošača u EU, koje je tokom poslednjih gotovo četrdeset godina dovelo do obimnog sekundarnog zakonodavstva i bogate sudske prakse. Uvođenje potrošačke politike kao posebne javne politike, kao i izdvajanje zaštite potrošača u posebnu granu zakonodavstva u zemljama Jugoistočne Evrope, direktno je povezano sa procesom njihovog približavanja Evropskoj uniji. S druge strane, politika konkurencije obuhvata pravila i institucionalne mehanizme usmerene na zaštitu konkurencije na tržištu – odnosno na očuvanje tržišne strukture zasnovane na konkurenciji, bilo kroz naknadno (*ex post*) reagovanje, bilo kroz preventivno delovanje. To se ostvaruje sankcionisanjem kartela i zloupotrebe dominantnog položaja, kontrolom koncentracija, kao i primenom pravila o ograničenju državne pomoći tržišnim učesnicima. Materija zaštite konkurencije, nadležnosti organa za nadzor u ovoj oblasti i posebni upravni postupci pred tim organom regulisani su Zakonom o zaštiti konkurencije („Sl. glasnik RS“, br. 51/2009 i 95/2013). Posebna pažnja je u tom svetlu posvećena nadležnostima i praksi Komisije za zaštitu konkurencije. Ukazano je da su mere koje može da odredi Komisija, kada utvrdi povredu konkurencije u pojedinačnom slučaju, jedinstvene u našem pravnom poretku, da sadrže novčanu sankciju koja može da iznosi čak do 10% ukupnog ostvarenog godišnjeg prometa na tržištu Republike Srbije, i da takve mere imaju snažno dejstvo na učesnike na tržištu, kako odvratajuće (preventivno), tako i korektivno.

U diskusiji je posebno istaknuto da građani, kada su u ulozi potrošača, izuzetno teško ostvaruju zaštitu svojih propisanih prava, da ne postoji institucija koja je glavni nosilac zaštite u ovoj oblasti, i kao takva, ključna za sprovođenje politike zaštite potrošača i otklanjanje uočenih povreda na tržištu, kao i obezbeđivanja ostvarivanja prava oštećenih potrošača u pojedinačnim slučajevima. Praksa potrošačkih organizacija je okarakterisana kao nedovoljna i bez bitnog uticaja na poslovne subjekte koji redovno krše prava potrošača, kao i da nema dovoljno potrošačkih organizacija, niti novčanih sredstava za njihov rada, pa samim tim, ni adekvatnih ljudskih i materijalnih resursa.

Zakonodavstvo u ovoj oblasti je prošlo već tri iteracije, u domenu transpozicije pravila potrošačkog prava iz relevantnog evropskog zakonodavstva, ali je većina propisanih prava na nivou „mrtvog slova na papiru“, jer u praksi prevashodno zavisi od samih trgovaca – da li su spremni da ih poštuju ili ne. Kada se jave povrede prava, sredstva zaštite su limitirana, jer nakon reklamacije, koju po pravilu trgovac odbija, može da usledi medijacija (prema poslednjoj verziji Zakon o zaštiti potrošača iz 2021. godine), čije odluke nemaju obavezujuće dejstvo. Štaviše, u diskusiji je konstatovano da u postojećoj praksi medijacije, ako se ne postigne sporazum o rešavanju potrošačkog spora tokom medijacije, medijator gotovo nikad ne donosi preporuku o načinu rešavanja spora, kao jednom obliku „mekog prava“ kojim se utiče na postupanje trgovca, iako su na to ovlašćeni prema Zakonu. Nakon ovog momenta, potrošač koji nije ostvario svoje pravo, može da zahteva zaštitu isključivo u parnici pred nadležnim redovnim sudom, što podrazumeva značajne troškove, dugotrajan sudski postupak i neizvestan ishod zbog izostanka relevantne sudske prakse u ovoj oblasti. U praksi, prema iskustvima učesnika u diskusiji, to podrazumeva odustajanje od zaštite potrošačkog prava.

Povrede konkurencije i povrede prava potrošača često predstavljaju dve strane iste pojave – ponašanja učesnika na tržištu koje, usled dominantnog položaja ili restriktivnog sporazuma sa drugim učesnicima, dovodi do tipičnih oblika narušavanja konkurencije. Takvo ponašanje rezultira time da se potrošač dovodi u nepovoljniji ekonomski ili pravni položaj: plaća višu cenu, dobija robu ili uslugu lošijeg kvaliteta, ili mu se ograničava – pa čak i isključuje – neko drugo pravo koje bi imao u uslovima nenarušene konkurencije. Nepoštene poslovne prakse i nepravične ugovorne odredbe na štetu potrošača redovno prate ograničavanje, narušavanje ili sprečavanje konkurencije. Činjenična osnova ovih pojava u velikoj meri je istovetna, budući da povredu konkurencije po pravilu prati kolektivna povreda prava potrošača. Međutim, u praksi se ovakvi slučajevi kolektivne povrede prava potrošača retko identifikuju. Mehanizmi za njihovo suzbijanje, koji se (delimično) sprovode u okviru nadzora ministarstva nadležnog za poslove trgovine, nedovoljno su razvijeni i nemaju stvaran uticaj na ponašanje tržišnih aktera.

Pored toga, učesnicima na diskusiji je skrenuta pažnja od strane eksperata, da u javnosti često postoji pogrešna slika šta jeste predmet zaštite prava potrošača, a šta nije. Konkretno, u medijima se često pitanja visine cena na tržištu, inflacije, „potrošačke korpe“ ili rasta cena pojedinih proizvoda ili usluga, predstavljaju kao problemi zaštite potrošača.

Međutim, cena robe ili usluge, sama po sebi, uključujući pitanje zaštite od preteranog rasta cena na tržištu uopšte, na sektorskom tržištu ili pojedinih proizvoda ili usluga, nije pitanje zaštite prava potrošača, već pojava u kojoj se često očitava postojanje povrede konkurencije. Prema tome, zaštita prava i ekonomskih interesa građana, u pogledu cenovne politike učesnika na tržištu, treba da se ostvaruje u postupku ispitivanja povrede konkurencije pred nadležnim organom, u cilju obustavljanja prakse podizanja cena koje su rezultat kartelizacije ili monopola na tržištu, i sankcionisanja aktera koji preduzimaju takve radnje na štetu potrošača.

Posebnu pažnju u diskusiji je imala praksa telekomunikacionih operatera, u kojoj se jasno očitava činjenično jedinstvo problema zaštite potrošača i zaštite konkurencije (npr. kartelizacija u telekomunikacionim uslugama – istovremeno povreda konkurencije i otežavanje položaja korisnika/potrošača). U ovom kontekstu posebno je analiziran slučaj povećanja cena usluge mobilnih operatera iz januara-februara 2024. godine. Naime, upravo je Centar za evropske politike podneo formalnu inicijativu za ispitivanje ovog slučaja, polazeći od ocene da je u pitanju restriktivni sporazum kojim se narušavaju prava krajnjih korisnika, tj. potrošača.

U inicijativi se navodi da se u konkretnom slučaju javlja osnovana pretpostavka postojanja povrede konkurencije iz člana 10. Zakona o zaštiti konkurencije, i to restriktivnog sporazuma putem izričitog ili prećutnog dogovora, ili usaglašene prakse, sa ciljem ili posledicom značajnog ograničavanja, narušavanja ili sprečavanja konkurencije na relevantnom tržištu usluga mobilne telefonije. Ključne činjenice koje ukazuju na povredu su slični raspon povećanja cena usluga operatera, i vremenski momenat, odnosno izuzetno kratak period u kojem je promena cenovnika sprovedena, što uz nemogućnost iznalaženja drugog racionalnog objašnjenja u ovom momentu za ovakvo ponašanje učesnika na tržištu, primenom standarda evropske sudske prakse u zaštiti konkurencije, pruža pouzdane razloge za pokretanje ispitnog postupka. Velika većina korisnika mobilne telefonije je bila zatečena navedenim promenama cena njihovih postpejd paketa zbog neadekvatnog obaveštavanja o tim promenama od strane njihovih operatera. Takav nedostatak potpune transparentnosti kod objavljivanja novih cena i uslova korišćenja javnih elektronskih komunikacionih usluga u ovom slučaju, takođe ukazuje na mogućnost postojanja dosluha ili nekog dogovora, izričitog ili prećutnog, između ovih učesnika na tržištu.

Kako je za pokretanje ispitnog postupka po službenoj dužnosti od strane Komisije za zaštitu konkurencije potrebno postojanje tzv. osnovane pretpostavke povrede konkurencije, pored navedenih ključnih činjenica o vremenskom sinhronitetu i sličnom rasponu povećanja cena, u inicijativi se ukazuje i da je upravo u novijoj praksi Komisije već potvrđen stav da se osnovana pretpostavka postojanja povrede konkurencije može utvrditi već na osnovu samih javno dostupnih podataka o kretanju cena, koje ukazuje na moguće postojanje restriktivnog sporazuma učesnika na tom tržištu (zaključci o pokretanju postupka ispitivanja povrede konkurencije po službenoj dužnosti iz februara 2023. godine u slučajevima Gigatron i dr. i Tehnomanija i dr). Navedeni slučaj ponašanja operatera kao „slonova u staklarskoj radnji“ na tržištu mobilne telefonije, je međutim ostao bez svog pravog i adekvatnog pravnog epiloga – Komisija za zaštitu konkurencije je u julu 2024. godine izdala saopštenje da nije našla postojanje osnovane sumnje za pokretanje postupka u navedenom slučaju. Poređenja radi, crnogorska Agencija za zaštitu konkurencije, u gotovo istovetnom slučaju na tržištu mobilne telefonije u Crnoj Gori, kod skoro istih okolnosti i činjeničnog sklopa, je ne samo pokrenula postupak na proleće iste godine, nego je u novembru 2024. godine donela odluku kojom je utvrđeno postojanje nedozvoljenog dogovora između sva tri mobilna operatera, i odredila odgovarajuće mere protiv njih.

Opisani slučaj je paradigmatičan iz više razloga. Prvo, jasno ilustruje vezu između povreda konkurencije i zaštite položaja potrošača na tržištu, u oblasti koja se iz ugla zaštite potrošača definiše kao usluge od opšteg ekonomskog interesa. Drugo, CEP je podneo ovu inicijativu upravo radi testiranja nezavisnosti i samostalnosti rada Komisije, s obzirom da je najveći učesnik na tržištu u državnoj svojini, i da su politički interesu vezani za ovaj slučaj, i nažalost – Komisija je pala na ovom testu. Zaključak koji se može izvesti jeste da nema zamene za snažnu, efikasnu instituciju koja sprovodi nadzor nad stanjem konkurencije na tržištu, sprovodi postupak ispitivanja povreda konkurencije i izriče vrlo velike novčane sankcije u slučaju utvrđivanja povrede, ali da takva institucija ima smisao i može da ostvaruje svoju funkciju samo ako je nezavisna u svom radu.

Ključni problemi koji se uočavaju na tržištu, iz ugla zaštite konkurencije, jesu vezani za dogovaranje cena, odnosno restriktivno ugovaranje koje nije u skladu sa zakonom. Dogovaranje cena je prisutno u različitim formama: usmeni sporazumi, prećutni dogovorili ili džentlmenški

sporazumi. Takođe, ovakva vrsta ponašanja, pored toga što se teško otkriva i retko sankcioniše, prisutna je u različitim sektorima privrede: od ugostiteljstva i turizma, do velikih lanaca supermarketa, pa čak i zelenih pijaca kod malih prodavaca. Rasprostranjenost ovog problema znači da najveći teret snose potrošači koji plaćaju cenu ovakvog kartelskog dogovaranja.

Drugi problem oko kojeg su se učesnici u diskusiji složili jeste monopol-ski položaj na tržištu mnogih kompanija. Ovakav položaj imaju mnoge državne kompanije, poput EPS i EDS, ali i javna komunalna preduzeća (JKP) u mnogim gradovima. Takođe, na jugu Srbije, prisutna je i vrsta lokalnog monopola – situacije kada određena (privatna) kompanija monopolski posluje u jednom gradu ili regionu i sprečava konkurenciju da se pojavi na tržištu. Pored monopolskog položaja određenih privrednih lica, građani su identifikovali kao posebno problematičan uvozni monopol, odnosno monopolsku poziciju dobavljača određenih roba i usluga koji koriste tu poziciju da veštački podignu cene u maloprodaji. U oba slučaja, i kod monopolskog položaja i kod uvoznog monopola, cenu anomalije plaćaju potrošači kao krajnji korisnici.

Treći problem koji se odnosi na zaštitu konkurencije jeste pitanje kvaliteta i porekla robe. Građani su kao potrošači često svedoci da je kvalitet i/ili poreklo robe upitno. To se dalje dovodi u vezu sa četvrtim problemom – kontrola nadležnih institucija (tržišna inspekcija, Komisija za zaštitu konkurencije). Iako građani prepoznaju da je normativni okvir dobar, a institucije postoje, njihov učinak nije na zadovoljavajućem nivou. Konkretno, primetna je selektivna primena zakona u ovoj oblasti, a institucije ne izriču kaznene mere koje im zakon omogućava.

Najveći izazovi koji su identifikovani iz ugla zaštite prava potrošača odnose se na nepravilnosti u reklamacijama, nesigurnost u vezi sa uslovima ugovora, loša iskustva sa turističkim agencijama i telefonskim operaterima, kao i nedostatak efikasnih odgovora od strane nadležnih institucija. Jedan od najvećih problema na koji su potrošači ukazali jeste slaba informisanost, kako kroz medije, tako i od strane trgovaca, koji često koriste njihovo nepoznavanje potrošačkih prava u svoju korist. Ovaj problem dodatno otežava činjenica da nadležni organi retko pružaju jasne i precizne odgovore na pritužbe građana, ostavljajući ih bez konkretne pomoći u zaštiti svojih prava. Posebno je istaknuto da nedostatak edukacije, naročito među starijim građanima, stvara dodatne barijere u ostvarivanju potrošačkih prava. Mnogi stariji potrošači nisu upoznati

sa načinom funkcionisanja modernih tehnologija i interneta, što im otežava snalaženje u digitalnoj kupovini i komunikaciji sa trgovcima. Njihova, kako navode, ograničena digitalna pismenost povećava rizik od prevara, lažnih prodavaca i nepoštenih praksi u onlajn trgovini, dok složeni i često nejasni postupci za podnošenje reklamacija dodatno otežavaju zaštitu njihovih prava. Bez adekvatne podrške i edukacije, stariji građani su u najvećem riziku da budu stavljeni u nepovoljniji položaj i često ne uspevaju da pravovremeno reaguju na nepravilnosti u digitalnom okruženju.

Problemi sa ostvarivanjem prava naročito su vidljivi u procesu reklamacija. Građani su istakli da su mnogi prigovori, zbog niske vrednosti spora, nesrazmerno skupi u odnosu na pravo koje pokušavaju da zaštite. Često troškovi sudskog postupka i advokatskih usluga premašuju vrednost same robe ili usluge, zbog čega mnogi potrošači odustaju od zaštite svojih prava. Posebno su naglašena loša iskustva sa turističkim agencijama, koje ne ispunjavaju obećane uslove aranžmana, i sa telefonskim operaterima, koji korisnicima ne pružaju jasne i transparentne informacije o ugovornim obavezama.

Još jedan ključni izazov koji su građani istakli jeste nedostatak potrošačkih organizacija, naročito u manjim sredinama. Dok u većim gradovima potrošači imaju pristup pravnoj pomoći i organizacijama koje se bave zaštitom njihovih prava, u manjim mestima takve podrške gotovo da nema, što građane ostavlja nezaštićenima.

Dodatno, građani su izrazili nezadovoljstvo radom nadležnih institucija, poput Komisije za zaštitu konkurencije i tržišnih inspekcija, koje, prema njihovom iskustvu, često ne postupaju dovoljno brzo i efikasno. Mnogi su istakli i problem prebacivanja nadležnosti između institucija, što stvara dodatnu birokratsku prepreku u ostvarivanju prava. Sistemsku korupciju u pojedinim institucijama prepoznali su kao još jedan faktor koji doprinosi neefikasnoj zaštiti potrošača i podstiče nepoštene poslovne prakse.

Polazeći od navedenih ključnih problema u sistemu zaštite konkurencije, građani su tokom konsultacija diskutovali potencijalne preporuke i rešenja, kako ovi problemi mogu biti prevaziđeni u budućnosti. Ideje iznete tokom ove diskusije predstavljaju osnovu za njihovu dalju razradu i konkretizaciju u konkretne predloge politika i mere za resorno ministarstvo i organe državne uprave. Na primer, s obzirom da je problem restriktivnog ugovaranja veoma teško otkriti i dokazati, građani

su izneli konkretan predlog – osloniti se na insajderske informacije tako što će se ohrabriti uzbunjivači unutar sistema koji su upoznati sa takvom ilegalnom praksom.

Drugo, ukazano je na mogućnost proširenja nadležnosti Komisije za zaštitu konkurencije, kako bi obuhvatila i oblast zaštite prava potrošača, imajući u vidu međusobnu povezanost i sinergiju ove dve oblasti. Ovde se posebno uočila povezanost restriktivnih sporazuma i zloupotrebe dominantnog položaja sa masovnim povredama prava potrošača, kao što su nepravilne ugovorne odredbe i nepoštene poslovne prakse.

Pored toga, predloženo je da se ojača uloga organizacija za zaštitu potrošača u materiji zaštite konkurencije, tako što bi se propisala njihova veća ovlašćenja u postupku pred Komisijom za zaštitu konkurencije, koja bi uključivala mogućnost pokretanja i aktivnog učestvovanja u ispitnom postupku.

Preporuke u oblasti zaštite konkurencije, uključuju potrebu za boljom raspodelom nadležnosti između institucija – jasno razgraničiti odgovornosti između Komisije za zaštitu konkurencije i tržišne inspekcije kako bi se poboljšala efikasnost, zatim osnaživanje Komisije kroz povećanje budžeta, kadrovskih kapaciteta i proaktivnu ulogu u otkrivanju nepravilnosti, uključujući mogućnost delovanja po službenoj dužnosti u slučajevima koji se tiču i zaštite potrošača. Predložena je veća podrška domaćim proizvođačima – obezbeđivanjem podsticaja za veće prisustvo domaće robe u maloprodajnim lancima i povećanjem konkurentnosti lokalnih proizvođača.

Kroz zajedničku diskusiju, građani su izneli nekoliko ključnih predloga za unapređenje zaštite potrošačkih prava. Prvi i osnovni predlog odnosi se na poboljšanje edukacije, kako potrošača, tako i trgovaca, o pravima i obavezama u potrošačkim odnosima. Građani smatraju da je neophodno povećati svest o potrošačkim pravima i odgovornosti trgovaca kako bi se smanjio broj nepoštenih poslovnih praksi i zloupotreba. Drugi važan predlog odnosi se na jačanje institucija koje se bave zaštitom potrošača, posebno u manjim sredinama, gde su ovakve organizacije gotovo nepostojeće. Građani su naglasili potrebu za institucionalizacijom zaštite potrošača na lokalnom nivou, što bi uključivalo osnivanje nadležnih tela u manjim sredinama i jačanje kapaciteta već postojećih institucija kako bi mogle efikasnije da reaguju na pritužbe građana, kao i programe finansijske podrške rada lokalnih organizacija za zaštitu potrošača.

Kao mogućnosti institucionalnog jačanja u sistemu zaštite potrošača, uočene su mogućnosti proširenja ovlašćenja Komisije za zaštitu konkurencije, kao što je već pomenuto, kao i osnivanja posebne, specijalizovane institucije za ove poslove, po ugledu na Zaštitnika građana ili Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, zapravo neke vrste nezavisnog ombudsmana za prava potrošača, koji bi imao zadatak da nadgleda sprovođenje zakona, štiti prava potrošača i pruža podršku građanima u rešavanju sporova.

III. OPCIJE JAVNIH POLITIKA RADI UNAPREĐENJA ZAŠTITE PRAVA POTROŠAČA I KONKURENCIJE

III.1. Opcija – Proširenje nadležnosti Komisije za zaštitu konkurencije

Kao što se može uočiti, sadržinska bliskost između dve javne politike – zaštite konkurencije i zaštite potrošača – prevazilazi njihov formalni zajednički imenitelj, odnosno usmerenost ka interesima potrošača kao krajnjem cilju. Mogućnost sinergije između tela nadležnih za ove dve oblasti naročito se ističe na analitičkom planu. Naime, analize tržišta koje se sprovode u okviru postupaka ispitivanja povreda konkurencije, a posebno sektorske analize, pružaju pouzdanu činjeničnu sliku stanja na relevantnim ili sektorskim tržištima. Te analize obuhvataju i pitanja koja se neposredno odnose na interese potrošača – kao što su kretanje cena, ugovorni uslovi sa krajnjim korisnicima, mogućnost supstitucije proizvoda i slično. Pojedini oblici sistematskih povreda prava potrošača, kao što su nepoštene poslovne prakse i nepravilne ugovorne odredbe, tesno su vezani za postojanje restriktivnih sporazuma, i naročito u slučajevima zloupotrebe dominantnog položaja. U prilog teze o sinergiji u ostvarivanju nadzora nad poslovanjem učesnika na tržištu u ove dve oblasti, govori i autoritet koji Komisija ima među poslovnim akterima, zbog svojeg nezavisnog položaja, snažnih procesnih ovlašćenja i naročito sankcija koje može da odredi u pojedinačnim slučajevima, gde nijedan od aktera potrošačke politike nema takav uticaj na trgovce.

Jedinstveno organizaciono rešenje za nadzor i sprovođenje pravila u ove dve materije, nije neuobičajeno u evropskom okruženju. Materijalna pravila zaštite konkurencije su jedinstvena za područje Evropske unije, ali svaka država članica organizuje svoje nacionalno telo u obliku i sa nadležnostima koji su prilagođeni sistemu državnih organa i procesnim ovlašćenjima tog tela, pa je institucionalni oblik tela za zaštitu konkurencije relativno raznovrstan. U takvom okruženju, javljaju se organizacioni modeli koji predviđaju jedinstveno telo nadležno za

nadzor nad povredama pravila konkurencije i za sprovođenja pravila o zaštiti potrošača.

Poslovi koji bi mogli da predstavljaju proširenje nadležnosti Komisije za zaštitu konkurencije, odnose se naročito na sprovođenje postupka i određivanje mera zaštite kolektivnog interesa potrošača, u smislu prepoznavanja nepoštene poslovne prakse i nepravinih odredaba u potrošačkim ugovorima, i davanje mišljenja i preporuke u pogledu nepoštene poslovne prakse i nepravinih odredaba u potrošačkim ugovorima.

Pored toga, može se konstatovati da postoji mogućnost da se postupak ispitivanja povrede kolektivnog interesa potrošača okončava izricanjem posebne upravne mere, *mera zaštite kolektivnog interesa potrošača*, koja bi bila kreirana po ugledu na mere zaštite konkurencije. Konkretno, ova mera bi sadržala obavezu plaćanja novčanog iznosa do određene visine ukupnog godišnjeg prihoda trgovca, po ugledu na meru zaštite konkurencije. Mera bi se izricala u postupku zaštite kolektivnog interesa, a određivala u visini koja bi bila zakonom propisana, a koja bi mogla da bude značajno veća od važećeg zakonskog maksimuma za prekršajnu kaznu. Praksa određivanja i primene mere zaštite konkurencije pruža bogati resurs iskustva i mogućnosti za preciziranje, s tim što je potrebno uslove i način odmeravanja visine bliže povezati sa razlozima za utvrđivanje povrede kolektivnog interesa potrošača, odnosno konkretnim oblicima nepoštene poslovne prakse i nepravinih ugovornih odredbi.

Sredstva koja se prikupe od naplate ove mere bi svakako predstavljala dodatni budžetski prihod, ali je na osnovu planiranja tih prihoda moguće predvideti poseban budžetski fond za potrebe finansiranja rada potrošačkih udruženja. Na taj način, obim sredstava za podršku rada potrošačkih savetovališta bi mogao da bude višestruko uvećan, čime bi potrošačima bio obezbeđen viši nivo pravne podrške. Namenskim budžetskim fondom za finansiranje potrošačkih organizacija upravljalo bi resorno ministarstvo, a sredstva bi se raspoređivala po konkursu koji je sličan aktuelnoj metodologiji programa finansiranja potrošačkih savetovališta.

III.2. Opcija – Zaštitnik potrošača (Potrošački ombudsman)

Iskustva i efekti rada institucija ombudsmanskog tipa koje su osnovane i funkcionišu u Srbiji u proteklih petnaestak godina, mogu biti različito ocenjivana, ali im je zajednički imenitelj afirmacija zaštite subjektivnih prava građana, podizanje svesti javnosti o značaju tih prava u oblastima u kojima institucije deluju, kao i određeni nivo uticaja na druge državne organe i tela da prilagode ili isprave svoje prakse u cilju unapređenja nivoa zaštite tih prava. Posebno je značajan ugled koji su te institucije stekle u javnosti i spremnost građana da im se obraćaju sa svojim prijavama, zahtevima i pritužbama.

Ombudsman je institucija koja predstavlja jedan od ranih oblika nezavisne kontrole rada državne uprave, čija se pojava i naziv vezuju za skandinavske zemlje početkom 19. veka, prvo u statusu parlamentarnog poverenika čiji je zadatak bio da spreči neprimenjivanje zakona od strane državne uprave, putem ovlašćenja da pokreće odgovarajuće postupke radi utvrđivanja odgovornosti službenika. Tokom sedamdesetih i osamdesetih godina prošlog veka, javlja se ekspanzija ovog oblika institucija širom sveta, naročito sa ciljem suzbijanja pojava tzv. loše uprave (*maladministration*), a u novije vreme i u oblasti zaštite ljudskih prava, kao i velikog broja specijalizovanih oblika. Afirmaciji ove institucije je naročiti podsticaj dao Savet Evrope, kao najznačajnija panevropska organizacija u oblasti vladavine prava i zaštite ljudskih prava, dajući svojim članicama predlog za osnivanje ombudsmana na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou za posebne oblasti javne uprave, kao i davanjem širokih ovlašćenja radi delotvornog sprovođenja osnovnih ljudskih prava i sloboda prilikom rada nadležnih organa. Danas, Evropska mreža ombudsmana okuplja 95 ombudsmanskih tela iz 36 evropskih zemalja, uključujući državne i regionalne ombudsmane. Pored toga, istovremeno se javlja i trend sve većeg broja specijalizovanih ombudsmana, za pojedine upravne oblasti ili određene kategorije lica. Jedan od faktora širenja ove ustanove, jeste i teorijsko mišljenje o jeftinom i jednostavnom mehanizmu nadzora nad masovnim i redovnim povredama prava građana pred upravnim organima. Drugi presudan faktor, jeste uspešna kombinacija pravne i političke kontrole rada uprave, naročito kada se javlja potreba za uvođenjem instrumenata kontrole uprave neopterećenih proceduralnom krutošću i pravnim formalizmom, ali istovremeno efikasnih u ostvarivanju transparentnosti administrativnih procesa i struktura.

Nesumnjivo, u materiji zaštite potrošača, javlja se potreba za mehanizmom koji upravo ima navedene ključne odlike, efikasnosti, neformalnosti i mogućnosti suočavanja sa brojnim slučajevima povreda pojedinačnih prava potrošača, ali i uočavanja matrica masovnih i uobičajenih povreda (zaštita kolektivnih interesa potrošača) i preduzimanja efektivnih mera. S druge strane, predmet nadzora kod većine ombudsmanskih institucija su organi državne i javne uprave, ili drugi imaoci javnih ovlašćenja, a ne subjekti privatnog prava i, konkretno, učesnici na tržištu, pravna lica u ulozi trgovca. Prema tome, čini se da je mehanizam i procedura ombudsmana nešto što je poželjno za telo za zaštitu potrošača, ali da su nadzirani subjekti – trgovci – izvan domena javnih vlasti, pa time na neki način u koliziji sa osnovnom svrhom ombudsmana.

Potrošački ombudsman je institucija koja se javlja u pojedinim državama članicama EU, posebno tamo gde ova institucija ima snažnu tradiciju, i u tom smislu, ova tela mogu da budu modeli i da njihova iskustva pruže relevantne informacije u slučaju eventualnog uspostavljanja slične institucije kod nas (npr. Zaštitnik potrošača). Ovaj organizacioni model je naročito pogodan za davanje preporuka, smernica i drugih instruktivnih oblika uticaja na poslovne subjekte i njihove prakse, u cilju pravilne primene propisanih prava potrošača i unapređenja nivoa zaštite potrošača. S druge strane, mere koje su usmerene na sankcionisanje po pravilu podrazumevaju učešće drugih organa i tela.

III.3. Opcija – Jačanje udruženja za zaštitu potrošača

Model finansiranja rada potrošačkih organizacija putem javnog konkursa, koji sprovodi Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, trenutno je jedini efektivan način finansiranja njihovog rada i pružanja osnovnih uslova za kontinuiranu pravnu podršku i savetovanje potrošača. Program „Potrošačkih savetovališta“, međutim, ima i značajna ograničenja: relativno mali obim ukupnih sredstava za njegovu namenu, koja se potom dele na pojedinačne programe potrošačkih organizacija za četiri regionalna centra, kao i jednogodišnje trajanje, koji otežava kontinuitet i održivi razvoj potrošačkih organizacija. Pored ovih prihoda, potrošačke organizacije su upućene na sporadične donatorske programe ili projekte koji se finansiraju iz međunarodnih programa razvojne pomoći. Međutim, takvih programa i projekata je zanemarljivo malo, a kapaciteti

teti potrošačkih organizacija da povuku sredstva iz takvih programa i projekata slabi, imajući u vidu kompleksnost i zahtevnosti prijava za te programe. Postojeći model finansiranja jedan je od najznačajnijih faktora stagnacije u širenju potrošačkih organizacija, jer obezbeđuje samo minimum sredstava za funkcionisanje ograničenog broja organizacija (do sada, najviše sedam u jednom jednogodišnjem ciklusu).

Kao jedan od potencijalnih izvora sredstava za rad potrošačkih organizacija, koji bi mogao da obezbedi podsticaj za njihov rad i širenje izvan nekoliko najvećih gradskih centara, jeste budžet jedinica lokalne samouprave. U proteklom periodu, namenski programi finansiranja ili podsticaja za rad potrošačkih organizacija u jedinicama lokalne samouprave su gotovo neprimetni. S druge strane, sa aspekta javne politike iz nadležnosti lokalne samouprave, javlja se javni interes da se uspostavi tematski orijentisana podrška u oblasti zaštite potrošača, naročito u vezi sa pružanjem komunalnih usluga, koje predstavljaju usluge od opšteg ekonomskog interesa iz ugla potrošačkog prava, a u neposrednoj su nadležnosti opština i gradova. Jedinice lokalne samouprave, kao osnivači, propisuju uslove pružanja tih usluga, i vrše nadzor nad radom javnih komunalnih preduzeća, a upravo se u toj oblasti javlja veliki broj potrošačkih prigovora, kao i postupaka prinudne naplate u komunalnih predmetima, što sve stvara potrebu za adekvatnom pravnom pomoći iz ugla prava potrošača.

Javni konkurs koji sprovodi ministarstvo, predstavlja dobru polaznu osnovu i model za pripremu sličnih **programa na nivou jedinica lokalne samouprave**, čime bi se bitno uvećali izvori finansiranja za potrošačke organizacije, afirmisao njihov rad i organizovanje u većem broju gradova i opština širom zemlje, i naročito podigao nivo pravne podrške potrošača izvan nekoliko postojećih regionalnih centara.

Kako bi se obezbedio održiv i kontinuiran model finansiranja potrošačkih organizacija, potrebno je ispitati mogućnost osnivanja **posebnog budžetskog fonda** na nacionalnom nivou. Prihod tog fonda bi bio namenski – npr. „potrošački dinar“ – određeni vid naknade koji bi se naplaćivao kod prometa pojedinih kategorija robe i usluga (npr. robe koja je najzastupljenija u strukturi reklamacija i potrošačkih prigovora; slično kod usluga – telekomunikacione usluge i druge usluge od opšteg ekonomskog interesa). Sredstvima fonda bi raspolagalo resorno ministarstvo ili posebno telo (Nacionalni savet za zaštitu potrošača), kroz odgovarajuće programe podrške potrošačkih organizacija, za potrebe

finansiranja savetovanja potrošača, pružanja pravne podrške i pravne pomoći, informisanja javnosti, ali i za aktivnosti koje se trenutno gotovo uopšte ne sprovode zbog nedostatka sredstava, a koje su karakteristične za snažne potrošačke organizacije u razvijenim zemljama, kao što su testovi ispitivanja kvaliteta proizvoda na tržištu.

Jedan od prihoda ovog posebnog budžetskog fonda može biti i napred predloženo uvođenje posebne mere zaštite kolektivnog interesa potrošača (u postupku pred Komisijom za zaštitu konkurencije) tako da ona može da sadrži obavezu plaćanja novčanog iznosa do određene visine ukupnog godišnjeg prihoda trgovca. Sredstva koja bi bila obezbeđena na ovaj način bi mogla biti (u celini ili delimično) iskorišćena za punjenje posebnog budžetskog fonda, za potrebe finansiranja rada potrošačkih udruženja.

III.4. Opcija – Unapređenje postupka pravne zaštite

III.4.1. Potrošačka arbitraža

Vansudsko rešavanje potrošačkih sporova se javlja kao najpouzdaniji način brzog i efikasnog rešavanja spora, na kompetentan način i sa najmanjim mogućim troškovima. Potrošački sporovi, po pravilu spadaju u tzv. sporove male vrednosti, pa ipak, sudski postupak koji se primenjuje u potrošačkim i sporovima male vrednosti, podrazumeva značajan utrošak vremena i sredstava, kao i neizvesnost u pogledu pravilne primene potrošačkog prava. To su samo neki od razloga koji govore u prilog iznalaženja adekvatnog modela vansudskog rešavanja potrošačkih sporova. Zakon o zaštiti potrošača predviđa mogućnost rešavanja potrošačkih sporova posredovanjem ili arbitražom, u skladu sa zakonima kojima se uređuje posredovanje i arbitraža, ili drugi način rešavanja sporova u skladu sa drugim propisima kojima se uređuje vansudsko rešavanje sporova. Međutim, u praksi, slučajevi posredovanja javljaju se tek sporadično, preko tela za posredovanje koja su evidentirana u Listi koju vodi Ministarstvo trgovine, dok slučajevi arbitražnog rešavanja potrošačkih sporova nisu zabeleženi do sada.

Arbitraža podrazumeva postupak u kojem se spor rešava izvan suda, na osnovu prethodnog izričitog i formalnog sporazuma stranaka o njenoj nadležnosti (arbitražna klauzula), i od strane nezavisnih stručnjaka

izabranih od samih stranaka sa posebne liste (arbitri). Najznačajnije institucionalne unutrašnje arbitraže kod nas su Stalna arbitraža (Stalni izabrani sud) Privredne komore Srbije i Beogradski arbitražni centar (BAC), a javljaju se i arbitražne institucije i u pojedinim sektorskim oblastima (npr. mirno rešavanje radnih sporova).

Polazeći od osnovne paradigme odnosa između potrošača i trgovca, koja je uzrok izgradnje celog sistema potrošačkog prava, a to je ekonomska nejednakost u korist trgovca, kao i po pravilu znatno veći nivo stručnosti i informisanosti na strani trgovca, javlja se i dilema da li arbitraža, kao način rešavanja sporova između stranaka „na istoj ravni“ može da pruži prava rešenja. Takva prepreka sigurno postoji u slučaju *ad hoc* arbitraže, kao oblika arbitraže koji se uspostavlja neposredno radi rešavanja pojedinačnog slučaja, jer potrošač nema dovoljno kompetencija za ravnopravno učešće u dogovoru oko takve arbitraže. Međutim, za uspostavljanje institucionalnog oblika arbitraže, takvih smetnji nema, jer ona podrazumeva stalni organizacioni oblik, sa unapred uspostavljenom procedurom i listom arbitara. Nedostatak efektivnog modela vansudskog rešavanja potrošačkih sporova je, u najvećoj meri, vezan za nepostojanje institucionalnog rešenja za arbitražu, kao i nerazvijen i razuđen sistem posrednika (medijatora).

Stalna potrošačka arbitraža bi mogla da obezbedi platformu na kojoj bi se gradili stručni kapaciteti, pre svega arbitara, i organizacione mogućnosti za efikasno i ekonomično rešavanje potrošačkih sporova. Prednosti arbitražnog postupka su jednostavnost, brzina, efikasnost, a istovremeno zadržavanje kontradiktornosti postupka u kojem se raspravlja spor, i što je najvažnije – odluka doneta na arbitraži je obavezujuća za obe strane u sporu i ima svojstvo izvršne isprave.

III.4.2. Kolektivna potrošačka tužba

Kolektivna tužba je instrument pravne zaštite kojim se omogućava da se u jednom parničnom postupku raspravlja veliki broj istovrsnih zahteva ili jedan zahtev koji utiče na celu jednu kategoriju lica u istovetnoj pravnoj situaciji. Poreklom iz SAD, ovaj pravni institut je u novije vreme našao svoje mesto i u tradicionalno kontinentalnim pravnim porecima u Evropi, kao što su Nemačka, Francuska, Belgija, Holandija, Švedska, većina zemalja našeg regiona, naročito u oblasti zaštite prava potrošača,

ali i drugim oblastima u kojima se javlja veliki broj istovetnih, repetitivnih parnica. Kolektivna tužba predstavlja bitno odstupanje od klasičnog pravila građanskog prava da se sudskom odlukom u parnici rešava spor u konkretnom pravnom odnosu između subjekata tog odnosa, a za sva ostala lica ta odluka ne proizvodi pravno dejstvo (*res inter alios acta*), već podrazumeva veću grupu lica na strani tužioca, protiv po pravilu jednog tuženog, s tim da subjektivno dejstvo presude donete u toj parnici prevazilazi krug tužilaca i širi se na celu jednu zajednicu ili kategoriju lica.

Svrha kolektivne tužbe je, prevashodno, da rešava repetitivne ili tzv. masovne parnice, koje karakteriše veliki broj istovetnih ili istovrsnih slučajeva, koji često sadrže zajedničko sporno pravno pitanje (npr. određena ugovorna klauzula pružaoca usluga velikom broju korisnika), i/ili slično činjenično stanje (npr. određeno postupanje ili ponašanje trgovca ili pružaoca usluga, koje bi po pravilima potrošačkog prava spadalo u kategoriju nepoštene poslovne prakse), gde se kao tužilac javlja korisnik usluga ili potrošač, a na strani tuženog jedan isti trgovac ili pružalac usluga, odnosno ista kategorija tih lica. Kako je masovnost osnovna i paradigmatična odlika ove pojave, ona se po pravilu vezuje za situacije iz oblasti koja se u potrošačkom pravu definiše kao usluge od opšteg ekonomskog interesa (komunalne usluge, telekomunikacije, snabdevanje električnom energijom, i sl.), istovrsnih finansijskih usluga (kao što su poznati bankarski predmeti povodom nepravilnog obračuna kamata i troškova kredita), kao i kada se istom radnjom istog lica nanosi šteta velikom broju pojedinaca (npr. odštetni zahtevi od organa javnih vlasti povodom istovetne povrede, ili ponovo u potrošačkim stvarima, od istog trgovca povodom istovetne manjkavosti robe).

Poslednjih godina, jedna takva pojava je drastično opteretila rad domaćih sudova i izazvala pravi potres u našem pravosuđu – masovne bankarske parnice. Naime, pojavio se veliki broj parnica u kojima su tužioci fizička lica, korisnici kredita koje daju banke, protiv tih banaka radi povraćaja dela naplaćenih sredstava na ime obrade troškova kredita ili obračunate kamate. Samo u Prvom osnovnom sudu u Beogradu je od januara do novembra 2020. godine bilo primljeno 39.030 predmeta, dok je u Trećem osnovnom sudu bilo primljeno 43.922 predmeta protiv banaka. „Cunami“ bankarskih predmeta je verovatno prošao u ovom momentu, ali tek predstoji savladavanje njegovih posledica. U tim predmetima, kao i u drugim slučajevima masovnih parnica, primenom pravila o mesnoj nadležnosti dolazi do koncentracije predmeta u beogradskim sudovima, s obzirom

da su tužbe po pravilu usmerene protiv istog tuženog, koji obično ima sedište u Beogradu. Na problem opterećenja beogradskih sudova ukazuje Društvo sudija Srbije, prema čijim navodima se u tri beogradska osnovna suda obrađuje 63% predmeta od svih 66 osnovnih sudova u Srbiji, rešava se tri puta više od norme, a ovakva opterećenost beogradskih sudova nikada do sada nije zabeležena.

Pored mogućnosti rešavanja masovnih parnica, značajna odlika kolektivnog interesa, naročito u oblasti zaštite potrošača, jeste da su interesi individualnih subjekata toliko mali, da ne predstavljaju dovoljan podsticaj za subjekta da pokrene postupak za zaštitu tog prava, ili zaštita ne može biti adekvatno pružena ako se štiti individualni interes samo jednog subjekta. To su situacije kada je mala verovatnoća da će potrošač uopšte da zatraži zaštitu u sudskom postupku, u kojem je pravno dejstvo presude ograničeno isključivo na stranke u tom postupku, pa je odvrćajuće dejstvo klasičnih mehanizama individualne zaštite nedovoljno snažno u omasovljenom potrošačkom kontekstu. Podsticaj za pokretanje postupka sudske zaštite prava ovde se javlja kroz obrazovanje grupe sa istim „problemom“, koji se potom rešava zajedničkim naporom, često uz posredovanje potrošačke organizacije, a ne pojedinačnom „avanturom“. Na taj način se stvaraju uslovi za efektivan pristup pravdi u slučajevima koji bi bez kolektivne tužbe ostali potpuno izvan stvarne sudske zaštite. Uostalom, u oblasti zaštite potrošača kod nas već nekoliko godina funkcioniše određeni oblik kolektivne zaštite, koji se sprovodi u posebnom upravnom postupku pred ministarstvom nadležnim za poslove trgovine, koji je dodatno fiksirao fizionomiju ove pojave u domaćem pravnom životu.

Naš pravni poredak trenutno ne poznaje kolektivnu tužbu, ali svakako postoje razlozi da se ispituju mogućnosti i razradi model kolektivne sudske pravne zaštite, naročito u sklopu predstojećih izmena Zakona o parničnom postupku, a po ugledu na rešenja koja su u novije vreme već primenjena u drugim evropskim zemljama. Imajući u vidu da je u Ministarstvu pravde u toku rad na izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, smatramo da je potrebno upravo u ovom momentu ispitati mogućnost zakonskog uređenja kolektivne tužbe ovim propisom. Ova inicijativa svakako uzima u obzir i odluku Ustavnog suda iz 2013. godine kojom su stavljene van snage odredbe čl. 494. do 505. važećeg ZPP-a, koje se upravo odnose na kolektivnu tužbu, ali istovremeno smatramo da razlozi iz ove odluke ne isključuju principijelno mogućnost normiranja ovog instrumenta sudske zaštite i da je

kod rada na formulisanju novog zakonskog rešenja potrebno imati u vidu te razloge. Institut kolektivne tužbe koji treba da bude uključen u pravila parničnog postupka, pored ostalog, treba da sadrži odrednicu kolektivnog interesa, aktivne i pasivne legitimacije, posebna procesna pravila, i naročito da uredi pitanje pravnog dejstva presude donete u tom postupku.

Posebno treba istaći postojanje obaveze Republike Srbije, da u sklopu pravne harmonizacije sa propisima EU, sprovede i transpoziciju Direktive 2020/1828 o reprezentativnim tužbama (*Directive 2020/1828 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2020 on representative actions for the protection of the collective interests of consumers*) koja predviđa obavezu za sve članice EU da predvide odgovarajući oblik kolektivne zaštite potrošača, sa propisanim nužnim elementima, pa na taj način pravno uređenje ovog instrumenta predstavlja i jednu od predstojećih obaveza u tekućem procesu pravne harmonizacije sa propisima Evropske unije.

III.5. Opcija – Unapređenje postupka ispitivanja povrede konkurencije

Prema važećem Zakonu o zaštiti konkurencije („Sl. glasnik RS“ br. 51/2009 i 95/2013), propisano je da se postupak ispitivanja povrede konkurencije pokreće isključivo po službenoj dužnosti, odnosno odlukom Komisije za zaštitu konkurencije. Naime, Komisija pokreće postupak ispitivanja povrede konkurencije kada na osnovu dostavljenih inicijativa, informacija i drugih raspoloživih podataka, osnovano pretpostavi postojanje povrede konkurencije, bez obzira ko je i na koji način dostavio te podatke, ili su isti javno dostupni. O pokretanju postupka predsednik Komisije donosi zaključak, koji naročito sadrži opis radnji ili akata koje mogu da predstavljaju povredu konkurencije, pravni osnov i razloge za pokretanje postupka, kao i poziv svim licima koja raspolažu podacima, ispravama ili drugim relevantnim informacijama, da ih dostave Komisiji. Svi subjekti imaju mogućnost da obaveste Komisiju o mogućoj povredi konkurencije – npr. učesnici na tržištu u odnosu na druge učesnike (konkurenti), komore i poslovna udruženja, drugi organi ili javne organizacije, pa čak i pojedinci, putem inicijative za ispitivanje povrede konkurencije, koja sadrži navode i eventualne dokaze o postojanju povrede konkurencije.

Inicijativa za ispitivanje povrede konkurencije nema svojstvo inicijalnog akta za pokretanje postupka ispitivanja, već se prihvata i analizira u sklopu sa svim drugim raspoloživim podacima ili eventualno i drugim inicijativama u istom slučaju, pre donošenja odluke u konkretnoj situaciji. Prema tome, ne postoji obaveza Komisije da postupa po podnetoj inicijativi, pa čak ni da odlučuje o tome, već samo da obavesti njenog podnosioca o ishodu inicijative u roku od 15 dana od dana prijema. Obaveštenje nema svojstvo akta kojim se odlučuje o inicijativi, već je informativnog karaktera, i ne mora da sadrži elemente koji ukazuju na moguću odluku povodom konkretnog slučaja ili mogući dalji tok radnji koje se preduzimaju u sklopu razmatranja da li ima zakonskih razloga za pokretanje postupka protiv određenog učesnika na tržištu u tom slučaju, već je dovoljno da pruži informaciju u pogledu stanja stvari u momentu izdavanja tog obaveštenja. U tom smislu, podnosioci inicijative za ispitivanje povrede konkurencije, davaoci informacija i podataka, ostala lica i organizacije koje mogu biti uključene u tok ispitnog postupka, nemaju svojstvo stranke u postupku, već to svojstvo pripada samo učesniku na tržištu protiv kojeg se vodi ispitni postupak (jednostranački postupak).

Potrebno je ispitati mogućnost izmene navedenog procesno-pravnog režima, u odnosu na eventualnu promenu statusa i ovlašćenja registrovanog potrošačkog udruženja u postupku pred Komisijom, na taj način da se propiše ovlašćenje ovih udruženja za podnošenja zahteva za pokretanje ispitnog postupka, umesto inicijative. U tom slučaju, udruženja zaštite potrošača koja su upisana u odgovarajuću evidenciju koja se vodi kod nadležnog ministarstva u skladu sa posebnim propisima, imala bi svojstvo ovlašćenog predlagagača za pokretanje postupka ispitivanja povrede konkurencije pred Komisijom za zaštitu konkurencije. Komisija bi imala obavezu odlučivanja po podnetom predlogu, odnosno zahtevu potrošačkog udruženja, a bila bi propisana i pravna sredstva protiv odluke Komisije po tom zahtevu.

Pored toga, u postupcima koji su pokrenuti po predlogu potrošačkog udruženja, ista bi imala svojstvo stranke, kao izuzetak u odnosu na pravilo o jednostranačkom karakteru ispitnog postupka. Podnosilac predloga bi tako imao ovlašćenja stavljanja dokaznih predloga, učestvovanja u dokaznom postupku pred Komisijom, kao i ovlašćenje da podnese pravno sredstvo protiv odluke donete u tom postupku (tužba pred Upravnim sudom).

Razlozi koji su vodili zakonodavca da se ispitni postupak pokreće isključivo po službenoj dužnosti i da samo učesnik na tržištu protiv kojeg se vodi postupak ima svojstvo stranke, prevashodno su vezani za sprečavanje zloupotrebe ovog postupka i procesnih radnji koje se u njemu sprovode od strane konkurenata na tržištu, tako da se položaj drugog učesnika na tržištu oteža, naruši reputacija u javnosti, dođe do podataka o poslovanju konkurenta kroz uvid u dokaze koji se izvedu u postupku, ili na drugi način instrumentalizuju procesna ovlašćenja sa ciljem sticanja prednosti ili čak izbacivanja konkurenta sa tržišta. Polazi se od pretpostavke da svi podaci koji su relevantni za Komisiju, mogu i treba da joj budu dostupni kod odlučivanja o pokretanju postupka i postojanju povrede konkurencije, bez obzira ko te podatke dostavlja, ali da isti ne treba da budu dostupni konkurentima.

Međutim, ovakvi razlozi ne stoje u slučaju potrošačkih organizacija, koje nisu, i prema zakonu, ne smeju biti vezane za poslovne subjekte, odnosno učesnike na tržištu. Potrošačke organizacije štite i zastupaju interese potrošača, a ne poslovnih subjekata, i često u svojoj praksi dolaze do saznanja i podataka o povredama konkurencije, koje su po pravilu uzrok povreda prava potrošača, kao što su nepravilne ugovorne odredbe ili nepoštenne poslovne prakse. Dobijanjem formalnog ovlašćenja predlagača za pokretanje ispitnog postupka pred Komisijom za zaštitu konkurencije, potrošačke organizacije bi suprotno postojećem pasivnom procesnom položaju, imale aktivnu ulogu u procesuiranju povreda konkurencije, mogućnost prikupljanja i podnošenja dokaza u postupku, dodatno se afirmisale u javnosti u svojoj glavnoj ulozi zaštite prava potrošača, i dobile ovlašćenja koja bi uslovlila njihovo jačanje kapaciteta i autoriteta u odnosu na trgovce, koji se potencijalno mogu naći u položaju učesnika na tržištu protiv kojeg se može povesti postupak pred Komisijom.

IV. ZAKLJUČAK

Za unapređenje položaja potrošača nisu dovoljni samo koraci unapređenja materijalnog zakonodavstva, dalje pravne harmonizacije pravila zaštite potrošača sa evropskim potrošačkim pravom, već je neophodno jačanje mehanizama sprovođenja ovih pravila u realnom kontekstu tržišta i institucionalnog okruženja. Ovaj izveštaj se bavi povezivanjem zaštite konkurencije i zaštite potrošača kao javnih politika koje su uslovljene evropskim integracijama, ali se u praksi u Srbiji tretiraju razdvojeno. Javlja se nedostatak institucionalne sinergije i koordinacije, građani ostaju bez adekvatne zaštite svojih prava, posebno u slučajevima kada povrede konkurencije direktno štete potrošačima, kao što je zabeleženo nedavno uočeno na primeru istovremenog rasta cena kod mobilnih operatera.

Kroz građanske konsultacije, identifikovani su brojni problemi: neefikasnost institucija, nedostatak informisanosti i digitalne pismenosti potrošača, kao i slab institucionalni kapacitet za rešavanje sporova. U cilju rešavanja ovih problema, predloženo je pet opcija unapređenja javne politike: (1) proširenje nadležnosti Komisije za zaštitu konkurencije i na zaštitu potrošača; (2) uvođenje institucije potrošačkog ombudsmana; (3) jačanje udruženja za zaštitu potrošača putem održivog finansiranja; (4) unapređenje pravne zaštite kroz uvođenje arbitraže i kolektivnih tužbi, i (5) unapređenje postupka ispitivanja povrede konkurencije jačanjem uloge potrošačkih udruženja.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

35.07:327.39(497.11)
366.5(497.11)
339.137.2(497.11)

ПРОТИЋ, Душан, 1970-

Опције јавних политика ради jaчања синергије заштите конкуренције и права потрошача / pripremio
Dušan Protić. - Beograd : Centar za evropske politike, 2025 (Beograd : Birograf comp). - 28 str. ; 25 cm

"...publikacija je nastala u okviru projekta Unapređenje položaja potrošača kroz jačanje politike
konkurencije..." --> kolofon. - Tiraž 35.

ISBN 978-86-89217-44-5

а) Потрошачи -- Заштита -- Србија б) Конкуренција -- Србија в) Јавне политике -- Европске
интеграције -- Србија

COBISS.SR-ID 174435849

