



БОШ  
БЕОГРАДСКА  
ОТВОРЕНА  
ШКОЛА



#EY  
ЗА ТЕБЕ



# Predlozi za unapređenje pravnog okvira u oblasti zaštite potrošača i zaštite konkurencije

PRIPREMIO:

DUŠAN  
PROTIĆ





## **Predlozi za unapređenje pravnog okvira u oblasti zaštite potrošača i zaštite konkurencije**

1. izdanje

Izdavač:

Centar za evropske politike  
Beograd

Pripremio:

Dušan Protić

Grafički dizajn:

Miroslav Krstić

Tiraž: 35

Štampa:

Birograf comp, Beograd

ISBN: 978-86-89217-45-2

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.



MLADI  
ПОЉОПРИВРЕДНИЦИ  
СРБИЈЕ



# PREDLOZI ZA UNAPREĐENJE PRAVNOG OKVIRA U OBLASTI ZAŠTITE POTROŠAČA I ZAŠTITE KONKURENCIJE

Pripremio:  
Dušan Protić



## I. UVOD

U sklopu projekta „Unapređenje položaja potrošača kroz jačanje politike konkurencije“ koji sprovodi Centar za evropske politike uz podršku Beogradske otvorene škole (BOŠ) i EU Resurs centra za civilno društvo u Srbiji, tokom 2025. godine sprovedene su aktivnosti ispitivanja stvarnih prilika na domaćem tržištu, kapaciteta i prakse nadležnih organa, putem organizovanja građanskih konsultacija, istraživanja i drugih aktivnosti vezanih za razmatranje postojećeg stanja zaštite potrošača u širem kontekstu funkcionisanja tržišnih mehanizama i zaštite konkurencije na domaćem tržištu. Jedan od rezultata ovog projekta jeste poseban izveštaj o mogućim opcijama javnih politika radi jačanja sinergije zaštite konkurencije i prava potrošača. Ovaj dokument sadrži konkretizaciju opcija javnih politika koje su ponuđene u tom izveštaju, putem konkretnih, normativnih predloga za unapređenja institucionalnih i materijalnih uslova zaštite potrošača, uključujući mogućnosti uticaja na sprečavanja povreda konkurencije koje po pravilu prate masovne povrede prava potrošača.

Predlozi za unapređenje pravnog okvira koji su izloženi u ovom dokumentu, predstavljaju konkretne mogućnosti izmene i dopune važećeg zakonodavstva iz oblasti zaštite potrošača i zaštite konkurencije, kojima se predviđaju novi institucionalni oblici zaštite prava potrošača (potrošački ombudsman; potrošačka arbitraža), proširuju nadležnosti nacionalnog tela za zaštitu konkurencije u delu ispitivanja povreda kolektivnog interesa potrošača, predviđa nova efektivna upravna mera zaštite kolektivnog interesa potrošača koja se sastoji u obavezi plaćanja značajnog finansijskog iznosa, omogućava jačanje uloge potrošačkih organizacija putem unapređenja njihovog finansijskog položaja (budžetski fond na osnovu naknade „Potrošački dinar“; programi finansiranja potrošačkih organizacija na nivou jedinica lokalne samouprave) i veće uloge u postupku ispitivanja povrede konkurencije pred Komisijom za zaštitu konkurencije, i kojima se uvodi novi procesni institut u naš pravni poredak – predstavnička kolektivna tužba za zaštitu prava potrošača.

## II. PREDLOZI ZA UNAPREĐENJE PRAVNOG OKVIRA

### *II.1. Proširenje nadležnosti Komisije za zaštitu konkurencije*

Cilj prava konkurencije, na prvom mestu se vezuje za unapređenje ekonomske efikasnosti tržišnih aktera i optimizaciju alokacije resursa, u sklopu klasičnog modela funkcionalne konkurencije na tržištu. Drugi cilj se vezuje za zaštitu potrošača i malih tržišnih aktera od postupaka krupnih i moćnih tržišnih aktera, koji su posledica dominantnog položaja na tržištu ili njihovih sporazuma kojima se tržište ograničava. Korist potrošača je definisana kao jedan od glavnih ciljeva zaštite konkurencije, prema njenoj pozitivnopravnoj odrednici. Zaštita konkurencije, međutim, ne deluje neposredno na prava i interese potrošača, niti je prema važećem zakonodavstvu zaštita potrošača nadležnost Komisije za zaštitu konkurencije, ali interes potrošača jeste nužni element svake analize tržišta i ocene poštovanja pravila konkurencije u svakom pojedinačnom slučaju.

Korelacija između nivoa zaštite potrošača i zaštite konkurencije je snažno uslovljena prevashodno ekonomskim faktorima. Potrošačka snaga kupaca, koja se ispoljava kroz ponašanja i izbore kupaca, kao i njihovu ekonomsku moć, predstavlja jednu od sila koje presudno utiču na nivo konkurencije na pojedinim sektorskim tržištima. Prema navedenom, interes potrošača jeste predmet ispitivanja u postupcima pred Komisijom, ali ne i nivo ostvarivanja pravila zaštite potrošača. Prema tome, interesi potrošača i pravni aspekt njihove zaštite, svakako predstavlja bitan element celine nadzora nad zaštitom konkurencije, i nameće pitanje koncentracije postojećih organizacionih, kadrovskih, tehničkih i materijalnih resursa, u jednom institucionalnom rešenju.

Komisija za zaštitu konkurencije, prema navedenom, najlogičnija je institucija za koju se vezuje opšti nadzor nad poštovanjem pravila u tržišnom nadmetanju i ponašanju tržišnih aktera, raspolaže širokim procesnim ovlašćenjima u pogledu prikupljanja i pristupa podacima iz ove oblasti, poseduje bogato iskustvo i razvijenu praksu, a svakako i značajno šire stručne i tehničke kapacitete u odnosu na resorno ministarstvo u delu zaštite potrošača. Prema tome, poslovi koji se odnose

---

na politiku zaštite potrošača, na sprovođenje nadzora u ovoj materiji, kao i posebnih oblika postupaka, predstavljaju komplementarne i srodne poslove sa onima koje Komisija već sprovodi, s tim da takvo objedinjavanje pruža i efekat sinergije i značajnog unapređenja sa minimalnim dodatnim resursima.

Posebnu pažnju, u tom smislu, zahtevaju postupci ispitivanja i sankcionisanja nepravičnih ugovornih odredaba i nepoštene poslovne prakse u potrošačkoj materiji. Pravna zaštita kolektivnog interesa potrošača, povodom navedenih oblika povreda, prvi put je u našem pravnom poretku uvedena Zakonom o zaštiti potrošača iz 2010. godine, i to kao poseban sudski postupak u kojem se shodno primenjuju pravila parničnog postupka, pred nadležnim sudom u skladu sa zakonom kojim se uređuje nadležnost sudova. Bila je propisana aktivna legitimacija potrošača, pojedinca, kao i evidentiranih potrošačkih organizacija. Ukoliko utvrdi postojanje povrede, sud je mogao da svojom odlukom utvrdi ništavost nepravičnih ugovornih odredbi u potrošačkom ugovoru, i utvrdi da je određeno poslovanje nepošteno. Pored toga, sud je mogao da naloži trgovcu da bez odlaganja obustavi ugovaranje nepravičnih ugovornih odredaba u poslovanju sa potrošačima i nepošteno poslovanje sa potrošačima, da utvrdi obavezu trgovcu da o svom trošku ispravi deo oglasa koji se prema odredbama ovog zakona smatra nepoštenim poslovanjem, kao i da naloži trgovcu da u sredstvima javnog informisanja o svom trošku objavi da mu je odlukom nadležnog suda izrečena mera zabrane nepravičnih ugovornih odredaba u potrošačkim ugovorima ili mera nepoštenog poslovanja.

U praksi, međutim, sudski slučajevi po ovom osnovu (čl. 137. ZPP iz 2010. godine) nisu zabeleženi, a navedeni pravni okvir sudske zaštite u ovoj materiji, kao i kod kolektivne tužbe iz Zakona o parničnom postupku iz 2011. godine (koja je već 2013. godine stavljena van snage odlukom Ustavnog suda), ocenjen je kao nesprovodljiv u sudskoj praksi. Imajući to u vidu, izmenama ZPP iz 2014. godine postupak zaštite kolektivnog interesa, a u slučajevima nepoštene poslovne prakse i nepravičnih odredbi u potrošačkim ugovorima, uređen je u sklopu posebnog upravnog postupka. Postupak zaštite kolektivnog interesa pokreće i vodi nadležno Ministarstvo trgovine, po zahtevu ovlašćenog lica ili po službenoj dužnosti, dok se postupak vodi po opštim i posebnim pravilima upravnog postupka. Svojstvo lica ovlašćenog za podnošenje zahteva za pokretanje postupka pripada isključivo potrošačkim organizacijama, koje su upisane u posebnu evidenciju Mi-

nistarstva trgovine. Postupak se okončava upravnim aktom kojim se odlučuje o postojanju povrede, i ako se utvrdi da je nastala povreda, određivanjem upravne mere. Merom zaštite kolektivnog interesa se može naložiti licu protiv koga je vođen postupak da preduzme određeno ponašanje ili da mu se zabrani određeno ponašanje, a naročito da prekine sa kršenjem odredbi ovog zakona ili drugog propisa kojom se ugrožava kolektivni interes potrošača i uzdrži se od toga ubuduće, da otkloni utvrđenu nepravilnost, da prestane sa nepoštenom poslovnom praksom i da mu se zabrani takvo ili slično postupanje ubuduće, kao i da bez odlaganja obustavi ugovaranje nepravičnih ugovornih odredaba. Protiv rešenja donetog u postupku zaštite kolektivnog interesa može se pokrenuti upravni spor. Međutim, najnoviji Zakon o zaštiti potrošača (2021), sprovodi dalju modifikaciju kolektivne zaštite, ali u suprotnom smeru, i to izuzimanjem nepoštene poslovne prakse iz obuhvata zaštite kolektivnih interesa i svođenjem ovog oblika povrede na predmet inspeksijskog nadzora.

S druge strane, može se konstatovati da je ovaj pokušaj, u odnosu na prethodne slučajeve, u određenoj meri uspeo, jer je nadležno ministarstvo razvilo relevantnu upravnu praksu u ovoj oblasti, produbljena su znanja i iskustva u materiji zaštite kolektivnih interesa potrošača, i potrošačke organizacije koje su pokretale i učestvovala u tim postupcima su stekle dragocena iskustva. Po svom obimu i kvalitetu odluka, upravna praksa postupaka kolektivne zaštite Ministarstva trgovine je nesumnjivo relevantna, s obzirom da je od njenog početka iz 2015. godine, do sada, sprovedeno i okončano više desetina postupaka u kojima je utvrđeno postojanje povrede, najviše protiv trgovaca koji imaju svojstvo pružaoca usluga od opšteg ekonomskog interesa (telekomunikacione kompanije, komunalna preduzeća, i sl.). Kao najveći nedostatak se može uočiti nedovoljan stručni kapacitet Ministarstva i limitirani pristup kod utvrđivanja činjeničnog stanja, s obzirom da se posmatra izvan šireg konteksta, i pogotovo eventualnih povreda konkurencije čije su nuspojave konkretne povrede prava potrošača.

Izmenama i dopunama Zakona o zaštiti konkurencije („Sl. glasnik RS“ br. 51/2009 i 95/2013) i Zakona o zaštiti potrošača („Sl. glasnik RS“ br. 88/2021) propisati **proširenje nadležnosti Komisije za zaštitu konkurencije poslovima vezanim za materiju zaštite potrošača**, i to:

- sprovođenje postupka i određivanje mera zaštite kolektivnog interesa potrošača zbog nepravičnih ugovornih odredaba i nepoštene poslovne prakse, kao i preneti posebne odredbe upravnog postupka zbog povrede kolektivnog interesa potrošača u nadležnost Komisije za zaštitu konkurencije;
- stručni poslovi podrške Nacionalnog saveta za zaštitu potrošača;
- edukativne i informativne aktivnosti usmerene na povećanje svesti potrošača i javnosti o pravima potrošača i politici zaštite potrošača;
- praćenje tržišta u smislu prepoznavanja nepoštene poslovne prakse i nepravičnih odredaba u potrošačkim ugovorima, i davanje mišljenja i preporuke u pogledu nepoštene poslovne prakse i nepravičnih odredaba u potrošačkim ugovorima.

Napomena: Navedeni predlog u pogledu ovlašćenja Komisije za zaštitu konkurencije za sprovođenje postupka zaštite kolektivnog interesa je alternativan u odnosu na dalje navedeni predlog za uvođenje predstavničke kolektivne tužbe u sudskom postupku.

## ***II.2. Upravna mera zaštite kolektivnog interesa potrošača***

Kao što je već navedeno, prema važećem Zakonu o zaštiti potrošača, sprovodi se postupak zaštite kolektivnog interesa potrošača u upravnom postupku pred Ministarstvom trgovine. Međutim, primedba koja se često može čuti u konsultacijama sa ključnim akterima (potrošačke organizacije, predstavnici ministarstva), jeste da iako je reč o sada već razvijenoj upravnoj praksi, nedostaje efektivnija sankcija, koja bi imala snažnije odvratajuće dejstvo. Imajući u vidu da je reč o sistemskim povredama, koje se javljaju u celoj „klasi“ slučajeva, odnosno koje pogađaju veliki broj potrošača, koje prevazilaze značaj drugih povreda

utvrđenih u pojedinačnim ili grupama sličnih slučajeva, potrebno je kreirati efikasnije instrumente za njihovo suzbijanje. Korist koju trgovac ostvaruje putem nepravičnih ugovornih odredaba, ali i pojedinih oblika nepoštene poslovne prakse, može da učini iznos prekršajne sankcije za tu povredu ili za nepoštovanje mere donete u postupku zaštite kolektivnog interesa – beznačajnim.

Suprotno, upravna mera zaštite konkurencije, koju određuje Komisija za zaštitu konkurencije, takođe u jednom posebnom upravnom postupku ispitivanja povrede pravila konkurencije, predstavlja izuzetno snažan i delotvoran instrument kojim se utiče na ponašanje učesnika na tržištu. Mera zaštite konkurencije određuje se kao obaveza plaćanja novčanog iznosa u visini najviše 10% od ukupnog godišnjeg prihoda poslovnog subjekta, učesniku na tržištu koji zloupotrebi dominantan položaj na relevantnom tržištu, koji zaključi ili izvrši restriktivni sporazum, ako ne izvrši ili ne sprovede mere otklanjanja povrede konkurencije ili meru dekoncentracije, određene rešenjem Komisije protiv istog subjekta, odnosno sprovede koncentraciju u zakonom propisanim slučajevima obaveznog prekida ili koncentraciju za koju nije izdato odobrenje za sprovođenje.

#### PREDLOG:

Izmenama Zakona o zaštiti konkurencije („Sl. glasnik RS“ br. 51/2009 i 95/2013) i Zakona o zaštiti potrošača („Sl. glasnik RS“ br. 88/2021) propisati da se u upravnom postupku ispitivanja povrede kolektivnog interesa potrošača može izreći **upravna mera zaštite kolektivnog interesa potrošača**, i to na sledeći način (predlog formulacije odredbe):

- Trgovcu će se odrediti mera zaštite kolektivnog interesa potrošača, u obliku obaveze plaćanja novčanog iznosa u visini najviše 10% od ukupnog godišnjeg prihoda ostvarenog na teritoriji Republike Srbije pre oporezivanja, za obračunsku godinu koja prethodi godini u kojoj je pokrenut postupak, zbog nepoštene poslovne prakse, odnosno nepravičnih ugovornih odredaba, kod pružanja usluga od opšteg ekonomskog interesa i drugim slučajevima koji imaju odlike povrede kolektivnog interesa potrošača.

- Vlada bliže propisuje uslove određivanja mere zaštite kolektivnog interesa potrošača i kriterijume za određivanje visine iznosa koji se plaća na osnovu mere, kao i način i rokove tog plaćanja.

Napomena: Nadležnost u pogledu određivanja predložene mere zaštite kolektivnog interesa potrošača, zavisi od ranijeg predloga o nadležnosti za sprovođenje postupka ispitivanja ovih povreda, odnosno da li se zadržava važeće zakonsko rešenje da postupak sprovodi Ministarstvo trgovine, ili bi se ovi poslovi preneli u nadležnost Komisije za zaštitu konkurencije (predlog u odeljku II.1) ili Zaštitnika potrošača (predlog u odeljku II.4).

### ***II.3. Potrošačke organizacije kao ovlašćeni predlagači (i stranke u postupku) za pokretanje postupka ispitivanja povrede konkurencije pred KZK (izmene procesnih odredbi)***

Prema procesnim odredbama važećeg Zakona o zaštiti konkurencije ("Sl. glasnik RS", br. 51/2009 i 95/2013), predviđeno je da se ispitni postupak zbog povrede konkurencije sprovodi isključivo po službenoj dužnosti, na osnovu zaključka o pokretanju postupka koji donosi predsednik Komisije. U tom smislu, svojstvo stranke u tom postupku pripada samo učesniku na tržištu protiv kojeg se vodi postupak, dok podnosioci inicijative za ispitivanje povrede konkurencije nemaju to svojstvo. Potrošačke organizacije, prema tome, pojavljuju se po pravilu u ulozi podnosioca inicijative, dostavljajući informacije, dokumentaciju i druge dokaze, analize, ankete ili druge podatke na osnovu kojih se razmatra mogućnost pokretanja ispitnog postupka. Propisana je zakonska obaveza da podnosilac inicijative bude obavešten o ishodu inicijative u roku od 15 dana od dana prijema, i na tome se završavaju sva ovlašćenja podnosioca inicijative u postupku. Štaviše, nakon ovog obaveštenja, koje ne mora da podrazumeva konačnu ocenu inicijative, već može biti informacija da se i dalje razmatranja inicijativa, ne postoji obaveza dostave obaveštenja o finalnom ishodu inicijative. Pored toga, podnosilac inicijative nema pravo da učestvuje u postupku na bilo koji način ako isti bude pokrenut po inicijativi, odnosno da učestvuje ili prati ispitni postupak, izvođenje dokaza, da dobija dokumentaciju ili podneske na izjašnjenje, osim što ima mogućnost uvida u spise predmeta.

Cilj predložene izmene jeste da potrošačke organizacije, kao ovlašćeni

zastupnici interesa potrošača koji su na odgovarajući način evidentirani u skladu sa Zakonom o zaštiti potrošača, imaju ovlašćenje da podnesu zahtev za pokretanje ispitnog postupka pred Komisijom za zaštitu konkurencije. Ako se utvrdi osnovana pretpostavka o postojanju povrede konkurencije u konkretnom slučaju, kao zakonski standard za pokretanje postupka, predsednik Komisije bi donosio zaključak o pokretanju postupka po tom zahtevu.

Predloženim rešenjem bi potrošačke organizacije koje se vode u evidenciji Ministarstva trgovine, dobile aktivnu legitimaciju za podnošenje inicijalnog akta, s tim da odluku o pokretanju ispitnog postupka donosi predsednik Komisije, kao što je i trenutno slučaj kod postupka koji se pokreće po službenoj dužnosti. Međutim, novina bi predstavljalo i svojstvo podnosioca zahteva u postupku koji je pokrenut u tom slučaju, koji bi imao svojstvo stranke, i samim tim punu procesnu sposobnost, odnosno ovlašćenje da preuzima odgovarajuće radnje postupku, kao što je stavljanje dokaznih predloga, razmatranje i davanje izjašnjenja povodom dokaza i navoda učesnika u postupku protiv kojeg se vodi postupak.

Ispitni postupak zbog povrede konkurencije koji se odvija po zahtevu za pokretanje postupka ovlašćenog predlagača, u ovom slučaju, potrošačke organizacije, i dalje bi bio inkvizitorni, s obzirom da ga vodi, izvodi dokaze i donosi odluke u postupku isti organ, a ne kontradiktorni, s tim što bi imao karakteristiku dvostranačkog upravnog postupka, u kojem učestvuju stranke sa suprotnim interesima. Na opisani način, potrošačke organizacije bi dobile značajniju ulogu u materiji zaštite konkurencije, tako što bi imale aktivnu ulogu u postupcima koji se pokreću po njihovom zahtevu, mogućnost prikupljanja podataka od potrošača i dostave kao dokaza u tom postupku, davanje izjašnjenja na navode, analize ili dokaze koje dostavlja trgovac protiv kojeg se vodi postupak, odnosno imale bi značajan uticaj na pokretanje i tok postupka pred Komisijom za zaštitu konkurencije. U praksi, ova situacija se naročito javlja kod masovnih povreda prava potrošača, kao što su slučajevi nepravilnih ugovornih odredbi pružalaca usluga od opšteg ekonomskog interesa ili nepoštene poslovne prakse trgovaca, s obzirom da se u tim slučajevima obično javlja sticaj sa povredama konkurencije, kao što su restriktivni sporazumi ili zloupotreba dominantnog položaja. Konačno, u ovim postupcima, potrošačke organizacije bi imale na raspolaganju i odgovarajuća pravna sredstva ako su nezadovoljne odlukama Komisije.

Izmenama i dopunama Zakona o zaštiti konkurencije ("Sl. glasnik RS", br. 51/2009 i 95/2013) predvideti:

- ovlašćenje udruženja potrošača evidentiranih u skladu sa zakonom koji uređuje zaštitu potrošača, **da podnesu zahtev za pokretanje postupka ispitivanja povrede konkurencije** Komisiji za zaštitu konkurencije;
- da po zahtevu odlučuje predsednik Komisije, a odlučivanje se zasniva na istom zakonskom standardu kao kod pokretanja postupka po službenoj dužnosti;
- da je protiv zaključka o odbijanju zahteva dopuštena žalba o kojoj odlučuje Savet Komisije za zaštitu konkurencije;
- da protiv odluke Saveta KZK po žalbi protiv zaključka o odbijanju postoji mogućnost podnošenja tužbe u upravnom sporu;
- da potrošačka organizacija po čijem zahtevu je pokrenut ispitni postupak, ima svojstvo stranke u tom postupku, u skladu sa pravilima opšteg upravnog postupka i posebnog postupka ispitivanja povrede konkurencije;
- da potrošačka organizacija ima pravo da pokrene upravni postupak protiv odluke Saveta KZK donete u ispitnom postupku.

#### **II.4. Potrošački ombudsman**

Zaštitnik potrošača je model potrošačkog ombudsmana koji bi mogao da obezbedi viši stepen zaštite prava potrošača u pojedinačnim slučajevima, što predstavlja jedan od ključnih problema u aktuelnoj praksi. Postupak koji se vodi pred Zaštitnikom građana, po pritužbi građana ili po sopstvenoj inicijativi, a koji se okončava preporukom koja je usmerena na otklanjanje utvrđenog nedostatka, pruža model postupka i sadržine mera koje bi bile u nadležnosti Zaštitnika potrošača. Postupak bi se inicirao potrošačkom pritužbom, koja bi se podnosila u slučaju prijema odbijenice nakon podnošenja reklamacije, odnosno u drugim situacijama kada se javlja povreda prava potrošača, a trgovac odbije da uvaži zahtev za otklanjanje nepravilnosti ili da ispuni svoju zakonsku obavezu.

Ako bi se utvrdilo da je zahtev potrošača osnovan, Zaštitnik potrošača bi preporukom tražio od trgovca ispunjavanje tog zahteva. Kako nadzirani subjekti u ovom slučaju nisu u sastavu državnih organa ili drugih imalaca javnih ovlašćenja, sankcija za nepoštovanje preporuke ne bi mogla da predviđa inicijativu za razrešenje funkcionera koji je odgovoran za utvrđenu povredu prava niti pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog kod nadziranog subjekta, pa je potrebno predvideti druge sankcije. Na prvom mestu, javlja se mogućnost propisivanja prekršajne kazne za nepoštovanje preporuke, ali pored toga, postoji i mogućnost javnog objavljivanja liste trgovaca koji ne poštuju te preporuke („Stub srama“, „name and shame“ sistem). Reputaciona šteta često predstavlja veću pretnju za trgovca od prekršajnih ili drugih sankcija, a dejstvo objavljivanja slučajeva povreda prava potrošača iza kojeg stane nezavisna, stručna javna institucija kao što bi bio Zaštitnik potrošača, ima svakako veći značaj nego kad to čine pojedinačne potrošačke organizacije ili pojedinci.

#### *Uporednopravni primer: Finski potrošački ombudsman*

*Najbitnija odgovornost Finskog ombudsmana za zaštitu potrošača je da nadgleda poštovanje Zakona o zaštiti potrošača i drugih relevantnih zakona, kako bi se obezbedilo da tržišne aktivnosti, ugovorni uslovi i aktivnosti naplate budu u skladu sa zakonima. Cilj nadzornih aktivnosti je da privredni subjekt prekine ili izmeni svoje poslovne prakse ili nepravilne ugovorne uslove, kako bi bili u skladu sa važećim zakonodavstvom. Potrošački ombudsman, pruža pomoć potrošaču ako smatra neophodnim u rešavanju pojedinačnog spora, ako njegovo rešavanje ima značajan uticaj na tumačenje zakona ili opštu dobrobit potrošača ili u slučajevima kada nije ispoštovana odluka Odbora za potrošačke sporove. Potrošački ombudsman takođe može uputiti grupne žalbe Odboru za potrošačke sporove radi rešavanja ili pokrenuti kolektivne tužbe.*

*Osnovni cilj aktivnosti Ombudsmana za potrošače je uticati na poslovanje koje nije u skladu sa zakonom da prekine takve aktivnosti ili ih dobrovoljno izmeni. Ako se kompanija ne može nagovoriti da prestane sa nezakonitim aktivnostima, ombudsman za zaštitu potrošača mora preduzeti potrebne izvršne radnje ili predati pitanje sudu na dalje postupanje. U praksi, ove situacije su podložne zabrani i novčanim kaznama koje određuje Trgovinski sud. Potrošački ombudsman može izdati privremenu zabranu ako povrede prava potrošača hitno ne prestanu, zbog težine problema ili radi brzog uticaja na problem.*

Zaštitnik potrošača bi predstavljao „kariku koja nedostaje“ u ostvarivanju prava potrošača, između faze u kojoj se zahteva postupanje trgovca, i koja je uslovljena poslovnom politikom i spremnošću trgovca da postupi savesno i u skladu sa propisanim pravilima potrošačkog prava, i faze zaštite tog prava sudskim putem, naročito u uslovima u kojima nema efektivnog modela vansudskog rešavanja sporova.

#### PREDLOG:

**Donošenje Zakona o zaštitniku potrošača**, koji bi bio propisao nadležnost Zaštitnika potrošača (potrošačkog ombudsmana), za:

- sprovođenje postupka ispitivanja povrede prava potrošača, po pojedinačnim zahtevima potrošača (pritužba);
- sprovođenje postupka ispitivanja povrede kolektivnog prava potrošača zbog nepoštene poslovne prakse i nepravičnih ugovornih odredbi, po zahtevu evidentiranih potrošačkih organizacija;
- davanju preporuke o načinu rešavanja utvrđene povrede prava potrošača u pojedinačnim slučajevima;
- donošenje korektivnih upravnih mera u postupku ispitivanja povrede kolektivnog prava potrošača, kao i određivanje mere zaštite kolektivnog interesa potrošača;
- da pokreće postupke i predlaže mere iz nadležnosti drugih organa u oblasti zaštite potrošača;
- podnošenje zakonske inicijative nadležnim organima u pogledu pitanja iz oblasti zaštite prava potrošača;
- da javno objavljuje listu sa svojim preporukama i odlukama protiv trgovaca, donetih u postupcima u kojima je utvrđeno postojanje povrede prava potrošača („crna lista“).

Postupak ispitivanja povreda na osnovu pritužbi potrošača i zahteva za sprovođenje postupka zaštite kolektivnog interesa potrošača, bio bi detaljnije uređen zakonom.

Pritužba potrošača bi se podnosila u elektronskom obliku, preko posebne elektronske platforme (slično postojećem rešenju podnošenja

prigovora preko platforme Nacionalnog registra potrošačkih prigovora Ministarstva trgovine).

Zaštitnik potrošača bi bio biran u Narodnoj skupštini, nalazio bi se na čelu službe Zaštitnika potrošača, na mandat od pet godina, uz mogućnost jednog ponovnog izbora. Uslovi za izbor zaštitnika potrošača, način i procedura selekcije, razmatranja podnetih kandidatura i izbora na sednici Narodne skupštine, bili bi detaljnije uređeni zakonom. Postojala bi mogućnost uspostavljanja lokalnih kancelarija službe Zaštitnika potrošača.

Zaštitnik potrošača bi raspolagao ovlašćenjima neograničenog pristupa podacima kojima raspolažu drugi državni organi, u postupcima koje sprovodi iz svoje nadležnosti. Bila bi istovremeno propisana obaveza drugih državnih organa da dostave tražene podatke.

### ***II.5. Budžetski fond za finansiranje potrošačkih organizacija i posebna naknada „Potrošački dinar“***

Nedovoljna budžetska sredstva i nedostatak političke volje da se kod planiranja budžeta izdvoje značajnija sredstva za potrebe finansiranja rada potrošačkih organizacija, najvažniji su razlozi hroničnog nepostojanja elementarnih materijalnih uslova za rad potrošačkih organizacija. Kako potrošači bez adekvatne stručne podrške, savetovanja i zastupanja koje pružaju potrošačke organizacije, nemaju i ne mogu da ostvare viši nivo zaštite, pitanja obezbeđivanja trajnijeg i izdašnjeg mehanizma finansiranja rada potrošačkih organizacija je uvek aktuelno. U tom kontekstu, javlja se opcija ustanovljavanja posebnog budžetskog fonda u okviru republičkog budžeta, čija sredstva bi bila namenski korišćena preko odgovarajućih programa za podsticaj i podršku rada potrošačkih organizacija.

Zakon o budžetskom sistemu ("Sl. glasnik RS", br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022, 118/2021 – dr. zakon, 92/2023 i 94/2024) predviđa mogućnost otvaranja posebnog budžetskog fonda za namene utvrđene posebnim propisom ili aktom (čl. 64. ZoBS). Budžetski fond je evidencioni račun u okviru glavne knjige trezora, koji se otvara po odluci Vlade, kako bi se pojedini budžetski prihodi i rashodi i izdaci vodili odvojeno, radi ostvarivanja cilja koji je predviđen posebnim

propisom koji treba da sadrži svrhu budžetskog fonda, vreme za koje se osniva, da odredi nadležno ministarstvo ili drugi organ nadležan za upravljanje fondom, kao i izvore finansiranja budžetskog fonda.

Prema tome, postoji mogućnost da se izmenom i dopunom Zakona o zaštiti potrošača predvidi poseban budžetski fond za unapređenje zaštite prava potrošača putem davanja podsticaja radu potrošačkih organizacija, i da se propiše da nadležno ministarstvo upravlja ovim fondom. U tom slučaju, Vlada donosi posebnu odluku o otvaranju budžetskog fonda, kojom se omogućava njegova operacionalizacija.

U pogledu izvora sredstava, iz ranijeg perioda postoji inicijativa za uvođenje „potrošačkog dinara“ – određenog oblika neporeskog javnog prihoda u fiksnom iznosu – koji bi pratio svaku pojedinačnu transakciju u maloprodaji, a na koju se odnosi obaveza fiskalizacije. Naime, potrebno je kroz izmenu Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara predvideti posebnu naknadu za korišćenje tržišta, koje prema Zakonu o trgovini (čl. 3. st. 1. tač. 1), ima svojstvo institucionalno uređenog odnosa između subjekata ponude i tražnje, i prema tome, može se prihvatiti kao javno dobro u smislu propisa kojim se uređuju naknade za korišćenje javnih dobara. Istom odredbom bi bio određen poseban naziv ove naknade – „Potrošački dinar“.

U pogledu načina utvrđivanja i plaćanja naknade za korišćenje tržišta, potrebno je predvideti da se utvrđuje u određenom fiksnom iznosu, odnosno u vrednosti od jednog dinara, za sve transakcije koje su obuhvaćene obavezom fiskalizacije, da se naplaćuje prilikom obračuna te transakcije, kao i da se posebno iskazuje u sadržini fiskalnog računa. To znači da bi se naknada „Potrošački dinar“ obračunavala kod svake pojedinačne prodaje robe i usluga koja je predmet fiskalizacije, dodavala bi se ukupnoj vrednosti evidentiranog prometa, posebno naznačila na fiskalnom računu kao „Potrošački dinar“, i naplaćivala prilikom naplate tog računa. Treba imati u vidu da je nakon nedavnog sprovođenja nove fiskalizacije sa QR kodom i slanjem podataka u realnom vremenu, uvedenog 1. maja 2022, procenjen dnevni broj izdatih fiskalnih računa iznosi 10 miliona. Prema tome, ukupan prihod koji bi bio ostvaren za potrebe posebnog budžetskog fonda za unapređenje zaštite potrošača, putem naknade „Potrošački dinar“, mogao bi da iznosi oko 3,6 milijardi dinara na godišnjem nivou.

Uvođenje posebnog budžetskog fonda koji bi imao za namenu finansiranje rada i podrške potrošačima koju pružaju potrošačke organizacije, a koji bi se finansirao iz posebne naknade, i to na sledeći način:

- Izmena i dopuna Zakona o zaštiti potrošača („Sl. glasnik RS“ br. 88/2021), kojom se predviđa **osnivanje posebnog budžetskog fonda za unapređenje zaštite prava potrošača**;
- Izmena i dopuna Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara („Sl. glasnik RS“, br. 95/2018, 49/2019, 86/2019 – usklađeni din. izn, 156/2020 – usklađeni din. izn, 15/2021 – dop. usklađenih din. izn, 15/2023 – usklađeni din. izn, 92/2023, 120/2023 – usklađeni din. izn. i 99/2024 - usklađeni din. izn), kojom se predviđa posebna naknada za korišćenje tržišta – „Potrošački dinar“, a koja bi predstavljala izvor finansiranja budžetskog fonda za unapređenje zaštite prava potrošača;
- Izmena i dopuna Zakona o fiskalizaciji („Sl. glasnik RS“, br. 153/2020, 96/2021 i 138/2022), u pogledu načina obračuna, iskazivanja u sadržaju fiskalnog računa i naplate naknade „Potrošačkog dinara“;
- Donošenje odluke Vlade o otvaranju **Budžetskog fonda za unapređenje zaštite potrošača**, čiji izvor sredstava bi bio „Potrošački dinar“, a namena programi finansiranja rada potrošačkih organizacija.

Napomena: za upravljanje Budžetskim fondom bilo bi odgovorno Ministarstvo trgovine, a sredstva bi bila korišćena preko programa koji su slični postojećem programu finansiranja rada potrošačkih savetovališta, odnosno finansiranja programa od javnog interesa u oblasti zaštite potrošača.

## ***II.6. Program finansiranja potrošačkih organizacija na jedinicama lokalne samouprave***

Već gotovo 15 godina funkcioniše poseban program podrške potrošačkim organizacijama, koji sprovodi Ministarstvo trgovine putem javnog poziva za finansiranje programa od javnog interesa u oblasti zaštite

potrošača. Zakon o zaštiti potrošača propisuje da jedinice lokalne samouprave preduzimaju aktivnosti iz svoje nadležnosti u cilju unapređenja zaštite potrošača, a naročito da podržavaju aktivnosti udruženja i saveza u pogledu obezbeđivanja finansijskih sredstava, odgovarajućih prostorija i ostalih neophodnih uslova za rad, u skladu sa propisima o finansiranju programa od javnog interesa koje realizuju udruženja. U praksi, međutim, takvi programi su izuzetno retki, i vezuju se za nivo razvoja politike zaštite potrošača u lokalnoj sredini i uticaja koje mogu potrošačke organizacije na tom području da ostvare na donosiocima odluka o javnim politikama. Međutim, ovakva mogućnost postoji prema važećim propisima, i odluka je na lokalnim vlastima da li će donositi takve programe, prema svojim mogućnostima i potrebama.

#### PREDLOG:

Jedinice lokalne samouprave treba da sprovede svoje obaveze u pogledu podrške potrošačkim organizacijama na njihovom području, naročito putem dodele finansijskih sredstava iz budžeta opštine/ grada, na osnovu odgovarajućeg **programa raspodele sredstava za finansiranje podršku aktivnostima jačanja zaštite potrošača**, i na osnovu odgovarajućeg javnog poziva.

Program finansijske podrške jačanju zaštite potrošača i javni poziv, pored ostalog, treba da sadrži uslove u pogledu prava na učešće, potrebnu dokumentaciju, način podnošenja prijave za izbor projekata korisnika sredstava podrške, kriterijume za rangiranje i dodelu sredstava, ukupan iznos i najveći pojedinačni iznos dodeljene podrške, i druge potrebne podatke za sprovođenje javnog poziva dodele ovih sredstava.

Prateća obaveza za potrošačke organizacije, odnosno korisnike sredstava podrške, jeste obaveza detaljnog izveštavanja o sprovedenim aktivnostima u periodu na koji se odnosi podrška.

### ***II.7. Potrošačka arbitraža***

Radi uspostavljanja uspešnog modela potrošačke arbitraže, pitanja koja se postavljaju su njen mogući organizacioni oblik, finansiranje njenog rada, lista arbitara, i naročito, koji je podsticaj za stranke, pogotovo za trgovce. Na prvom mestu se postavlja pitanje organizacione platforme, koja bi obezbedila potrebne uslove za njen institucionalni karakter.

Jedno od mogućih rešenja jeste Potrošačka arbitraža, koja bi bila organizovana po ugledu na Stalnu arbitražu Privredne komore Srbije.

Nesumnjivo da uspešno i pravilno rešavanje potrošačkih sporova predstavlja interes trgovaca, u smislu stvaranja i zadržavanja stalnih kupaca robe i korisnika usluga. Međutim, potrebno je jačanje njihove motivacije za učešće u konkretnim postupcima i rešavanje pojedinačnih slučajeva. Efikasan model arbitraže, od strane arbitara i u proceduri u koju mogu da imaju poverenje, kao i podizanje svesti o značaju jačanja poverenja potrošača i dobroj trgovačkoj praksi za njihovo poslovanje, neki su od elemenata za povećanje spremnosti trgovaca za rešavanje potrošačkih sporova na ovaj način.

*Primer: Agencija za mirno rešavanje radnih sporova:*

*Arbitraža koja funkcioniše u okviru Agencije za mirno rešavanje radnih sporova, nadležna je za rešavanje radnih sporova između zaposlenog i poslodavca, ako su obe strane prihvatile njenu nadležnost. Pored sporova povodom sprovođenja kolektivnih ugovora, isto se odnosi i na individualne sporove. Ovaj model, pored svojih organizacionih i procesnih rešenja, ima svoj značaj i kao institucija koja je osnovana u cilju unapređenja privrednog ambijenta i društveno odgovornog poslovanja privrednih subjekata, što je zajednički imenitelj i za eventualnu potrošačku arbitražu, u kojoj bi se isti subjekti pojavljivali, u ulozi trgovca umesto u ulozi poslodavca.*

*Agencija obavlja stručne poslove koji se odnose na mirno rešavanje kolektivnih i individualnih sporova, izbor miritelja i arbitara, vođenje Imenika miritelja i arbitara, njihovo stručno usavršavanje, i evidenciju o individualnim i kolektivnim radnim sporovima. Za nadležnost arbitraže u individualnom radnom sporu, potrebna je saglasnost i zaposlenog i poslodavca, kao strana u sporu. Postupak se vodi pred arbitrom kojeg sporazumno određuju strane u sporu iz Imenika arbitara koji vodi Agencija. Ako strane u sporu sporazumno to ne učine, arbitra određuje direktor Agencije. Arbitar rukovodi raspravom, uzima izjave od strana u sporu i drugih lica u postupku, izvodi dokaze i stara se da se u toku rasprave iznesu sve činjenice relevantne za odlučivanje. Svaka strana u sporu snosi svoje troškove u postupku, uključujući troškove veštaka kojeg je angažovala, osim troškova arbitra, koji se snose sa budžeta Agencije. Postupak pred arbitrom okončava se donošenjem rešenja, koje je pravosnažno i izvršno danom dostavljanja stranama u sporu.*

Afirmisanje društveno odgovornog poslovanja i podizanje nivoa usaglašenosti poslovnih praksi njenih članica sa važećim propisima, uključujući zaštitu potrošača, svakako predstavlja i interes poslovne zajednice u Srbiji, koji može da se konkretizuje putem organizovanja i rada Potrošačke arbitraže.

#### PREDLOG:

Izmena Zakona o zaštiti potrošača („Sl. glasnik RS“ br. 88/2021), koja bi predviđala **osnivanje Potrošačke arbitraže**:

- Potrošačka arbitraža bi mogla da bude organizovana po ugledu na strukturu, način rada i postupak Stalnog izbranog suda (Stalne arbitraže) Privredne komore Srbije, s tim da bi imala potpunu pravnu i organizacionu samostalnost u odnosu na druge državne organe ili poslovna udruženja i komore. Osnivanje i obezbeđivanje uslova za rad Potrošačke arbitraže bila bi obaveza Ministarstva trgovine. Članstvo privrednih subjekata, odnosno trgovaca, ne bi bilo obavezno.
- na listu arbitara Potrošačke arbitraže bi se birali stručnjaci sa relevantnim iskustvom u oblasti zaštite potrošača, po mogućstvu na predlog potrošačkih organizacija, dok bi listu konačno utvrđivalo upravljačko telo arbitraže. Postupak bi se vodio pred arbitrom pojedincem, koji strane saglasno imenuju sa Liste arbitara.
- pitanje arbitražne klauzule zasluži posebnu pažnju, tako da s tom mogućnošću budu upoznati svi trgovci, da je ona u adekvatnom i nenametljivom obliku formulisana, kao i da se unapredi njihova spremnost da prihvatanjem arbitražne klauzule utvrđuju nadležnost potrošačke arbitraže (npr. u sklopu Kodeksa dobre poslovne prakse ili putem drugih dokumenata poslovne etike). S druge strane, potrebno je da se spreči nedozvoljena praksa ugovaranja nepravičnih ugovornih odredbi koje nameću obavezu potrošaču da sporove rešava pred arbitražom.
- upravljačka tela Potrošačke arbitraže, uslovi za arbitre i način utvrđivanja liste arbitara, pitanja vezana za troškove postupka, arbitražni postupak, i druga pitanja vezana za rad arbitraže,

bila bi uređena zakonom i podzakonskim aktima na osnovu odgovarajućeg zakonskog ovlašćenja.

Napomena: uvođenjem Potrošačke arbitraže, prestali bi razlozi za rad postojećeg sistema vansudskog rešavanja potrošačkih sporova, a medijatori koji trenutno postupaju u ovim stvarima bi mogli da budu uvršćeni u listu arbitara, ako ispunjavaju propisane uslove.

## ***II.8. Predstavnička kolektivna tužba***

U oblasti zaštite potrošača, kolektivni interes se relativno pouzdano identifikuje, u poređenju sa drugim pravnim oblastima, s obzirom da je imanentan pojavama nepravičnih ugovornih odredbi u tipskim korisničkim ugovorima sa pružaocima telekomunikacionih usluga (mobilni i kablovski operateri), komunalnih usluga, elektro distribucijom i dr. U pitanju je posebna kategorija trgovaca, koji su propisima o zaštiti potrošača određeni kao pružaoci usluga od opšteg ekonomskog interesa, odnosno usluga čiji kvalitet, uslove pružanja ili cenu, uređuje ili kontroliše državni organ ili drugi imalac javnog ovlašćenja, naročito zbog velike vrednosti početnih ulaganja, ograničenosti resursa neophodnih za njeno pružanje, održivog razvoja, društvene solidarnosti i potrebe za ujednačenim regionalnim razvojem, a u cilju zadovoljenja opšteg društvenog interesa. Neki karakteristični oblici nepravičnih ugovornih odredaba se ogledaju u nedozvoljenim ugovornim ograničenjima ili isključenjima prava potrošača zbog potpunog ili delimičnog neispunjenja, prećutnog produženja ugovora zaključenog na određeno vreme ako se potrošač ne izjasni u neprimereno kratkom roku, davanja ovlašćenja trgovcu da prenese svoje ugovorne obaveze na treće lice bez saglasnosti potrošača, i takve povrede se jednako odnose na sve potrošače sa kojima su zaključeni korisnički ugovori koji sadrže takve odredbe. Prema tome, u pitanju je istovetni pravni odnos između svih korisnika i konkretnog pružaoca usluga, i na sve se jednako odnosi takva povreda.

Pored povrede potrošačkog prava u vidu nepravičnih ugovornih odredbi, karakterističan generator povreda kolektivnog interesa potrošača se javlja i kod nepoštene poslovne prakse trgovca. Ovu pojavu određuje istovetna radnja kojom se postupa prema većem broju potrošača, čime se takva radnja i konstituiše kao praksa, a ne izolovani slučaj ili incident. U nepoštenu poslovnu praksu spadaju nasrtljiva i obmanjujuća praksa, odnosno pojave kada trgovac uznemiravanjem,

prinudom, ili nedozvoljenim uticajem, narušava ili preti da naruši slobodu izbora ili ponašanje prosečnog potrošača u vezi sa određenim proizvodom i na taj način navodi ili preti da navede potrošača da donese ekonomsku odluku koju inače ne bi doneo. Za razliku od nepravilnih ugovornih odredbi, nepoštena poslovna praksa je usmerena prema neodređenom broju potrošača, može da bude vezana jednako za robu ili uslugu, i zavisi od činjenica i okolnosti slučaja, pa se javlja kao izvor povrede difuznog kolektivnog interesa.

Pored transindividualnosti, druga 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. Naime, vrednost pojedinačnog potrošačkog spora po osnovu jedne takve povrede, može da bude izuzetno niska u odnosu na troškove postupka, naročito troškove advokatske pravne pomoći. Podsticaj za pokretanje postupka sudske zaštite prava se ovde javlja kroz obrazovanje grupe sa istim „problemom“, koji se potom rešava zajedničkim naporom, često uz posredovanje potrošačke organizacije, a ne pojedinačnom „avanturou“. Na taj način se stvaraju uslovi za efektivan pristup pravdi u slučajevima koji bi bez kolektivne tužbe ostali potpuno izvan stvarne sudske zaštite.

Pitanje aktivne legitimacije predstavlja jedno od centralnih problema kolektivne tužbe. Kao što je napred navedeno, u uporednom evropskom i regionalnom pravu, javljaju se različita rešenja problema aktivne legitimacije u kolektivnoj tužbi, s tim da je zajednička odlika da se zahteva određeni vid reprezentativnosti u odnosu na kolektivni interes koji se štiti. U kontekstu zaštite potrošača, to podrazumeva posebno ovlašćenje potrošačkih organizacija, propisano zakonom, koje istovremeno zahteva i odgovarajući vid njihove službene evidencije, na osnovu kojeg se verifikuje njihov status. Prema opisanim uporednim modelima, aktivna legitimacija za pokretanje postupaka kolektivne pravne zaštite je pretežno zasnovana na načelu reprezentativnosti, odnosno pravnom interesu koji je zasnovan na materijalnom propisu

(kao što je slučaj sa potrošačkim organizacijama ili organizacijama za zaštitu prava pojedinih kategorija građana). Drugi oblik aktivne legitimacije proizlazi iz opravdanog interesa za kolektivnu zaštitu određene grupe lica, najčešće kod tzv. difuznog kolektivnog interesa.

U pogledu pitanja pravnog dejstva odluke koja se donosi u postupku kolektivne zaštite, može se uočiti da postojeća kolektivna zaštita prava potrošača, o čemu je već bilo reči, koja se sprovodi u upravnom postupku i kao takva, pored imanentnih ograničenja u odnosu na dejstvo sudske odluke, ipak nudi ključne elemente za određivanje fizionomije pravnog dejstva presude u sporu kolektivne zaštite (prava potrošača) i buduće modeliranje kolektivne tužbe:

- da tuženi prekine sa kršenjem zakonskih odredbi kojim se ugrožava kolektivni interes (potrošača), kao i da se uzdrži od budućeg kršenja;
- da ima obavezu da otkloni utvrđenu nepravilnost;
- da bez odlaganja obustavi ugovaranje nepravičnih ugovornih odredaba (ako je to povreda koja je utvrđena u postupku);
- kao i da se na odgovarajući način objavi javnosti da je utvrđena povreda (u navedenom primeru posebnog upravnog postupka, odluka se objavljuje na internet stranici Ministarstva).

Pored toga, potrebno je razmotriti i problem proširivanja subjektivnog dejstva sudske odluke. Konkretno, to podrazumeva mogućnost da se na sudske odluke, donete po kolektivnoj tužbi, može pozivati u pojedinačnim parnicama, kada je to relevantno. Karakteristična takva situacija se javlja ako se u kolektivnom sporu utvrdi postojanje povrede, a u naknadnom pojedinačnom traži određivanje naknade štete po tom osnovu, pod uslovom da tužilac u pojedinačnoj parnici pripada grupi ili kategoriji lica koja je obuhvaćena dejstvom odluke donete u kolektivnom sporu. Primer za takvo pravno dejstvo bi bila presuda u kolektivnom sporu kojom se utvrđuje da je trgovac odgovoran za nepravične ugovorne odredbe u nekom korisničkom ugovoru, istom presudom se utvrđuje ništavost konkretnih odredbi, zabranjuje buduće njihovo ugovaranje, a takva presuda javno objavljuje. Međutim, kako ova odluka ne pruža naknadu štete oštećenim korisnicima tog ugovora, potrebno je da oni u pojedinačnim postupcima ostvare to pravo, na osnovu ove presude kojom je već utvrđena odgovornost trgovca, pa je potrebno samo utvrditi visinu naknade štete. Suprotno,

ukoliko bi kolektivna tužba u navedenom primeru bila odbijena, trgovac bi mogao da se na tu odluku poziva u drugim tekućim ili budućim pojedinačnim parnicama povodom iste pravne stvari, kao *res iudicata* u odnosu na tvrdnju o postojanju konkretne povrede. Na opisani način se proširuje subjektivno dejstvo presude donete u kolektivnom sporu, s tim što je takvo dejstvo potrebno eksplicitno i precizno urediti odgovarajućim zakonskim rešenjem.

Konačno, u sklopu razmatranja elemenata modela kolektivne tužbe, potrebno je istaći i značaj pojedinih procesnih pitanja, kao što su stvarna i mesna nadležnost suda i prethodno ispitivanje tužbe. U pogledu stvarne nadležnosti, uporedni modeli ne ukazuju na potrebu posebnog uređenja stvarne nadležnosti suda za kolektivnu tužbu, već podrazumevaju primenu opštih pravila. U pogledu mesne nadležnosti, takođe postoji mogućnost primene opštih pravila, s tim što je u tim predmetima moguća primena i pravila o delegaciji mesne nadležnosti, posebno ako postoji želja sudskih vlasti da se na taj način uspostavi neki vid „specijalizacije“ pojedinih stvarno nadležnih sudova. Pored toga, prethodno ispitivanje tužbe bi bio bitan procesni momenat, naročito s obzirom na ispitivanje aktivne legitimacije predstavnika kolektivnog interesa (kod reprezentativne kolektivne tužbe). Zakonsko rešenje svakako treba da precizno uredi pitanje aktivne legitimacije, ali će ispunjenost tih uslova zahtevati razmatranje i biti bitno pitanje u svakom pojedinačnom slučaju kolektivne tužbe.

*Uporednopravni primer:*

*U Republici Hrvatskoj je donet i u junu 2023. godine stupio na snagu Zakon o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača („Narodne novine RH“ br. 59/23), kojim se uređuje pravo podnošenja predstavničke tužbe u kolektivnim potrošačkim sporovima i pravila postupka na osnovu kojih sud raspravlja i odlučuje u tim sporovima. Ovim zakonom je sprovedena transpozicija Direktive (EU) 2020/1828 o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača i stavljanju van snage Direktive 2009/22/EZ.*

Radi stvaranja uslova za rešavanje problema masovnih parnica i za bolji pristup pravdi građanima u tipičnim, istovetnim ili sličnim repetitivnim sporovima, odnosno radi sudske zaštite kolektivnog interesa građana, uključujući povrede prava građana koje su po svojoj

vrednosti relativno male i tako deluju obeshrabrujuće za pokretanje pojedinačne parnice, ali koje agregatno predstavljaju značajan oblik protivpravnog ponašanja, potrebno je pristupiti kreiranju novog zakonskog rešenja kolektivne tužbe.

#### PREDLOG:

Izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku ili donošenjem posebnog zakona, uvesti u domaći pravni poredak i urediti **predstavničku kolektivnu tužbu u oblasti zaštite potrošača**. Ovim zakonom je potrebno sprovesti pravnu harmonizaciju sa pravom EU u pogledu zaštite kolektivnog interesa potrošača, odnosno transpoziciju Direktive (EU) 2020/1828 o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača.

Prilikom zakonskog uređenja kolektivne tužbe, pored ostalog, potrebno je uvažiti sledeće nužne elemente:

- potrebno je definisati adekvatan način identifikovanja ugroženosti kolektivnog interesa, odnosno zajedničkog pravnog interesa na osnovu kojeg se formira zajednica subjekata koji traže kolektivnu sudsku zaštitu;
- urediti aktivnu legitimaciju koja podrazumeva određivanje ovlašćenog predstavnika za podnošenje kolektivne tužbe, na osnovu unapred utvrđenih zakonskih kriterijuma, koji uključuju uređenje načina i uslova zastupanja kolektivnog interesa čija je zaštita predmet tužbenog zahteva;
- propisati posebna procesna pravila, kao što je, pored ostalog, prethodno ispitivanje ispunjenosti uslova za pokretanje kolektivnog spora, odgovarajuće rešenje pitanja nadležnosti suda, pravnih sredstava i druga specifična pravila kolektivnog spora;
- potrebno je urediti da pravno dejstvo sudske odluke koja se donosi u kolektivnom sporu, sadrži obavezu da se prekine sa povredom koja je utvrđena u postupku, a kojom je povređen kolektivni interes, da se otkloni utvrđena nepravilnost, kao i da se uzdrži od ponavljanja iste povrede u budućnosti; pored toga, odluka suda doneta u kolektivnom sporu treba da proi-

---

zводи dejstvo u odnosu na sva lica koja čine zajednicu pravnog interesa u konkretnom slučaju i u vezi konkretne povrede koja je utvrđena ili povodom koje je tužba odbijena;

- sudska odluka doneta u kolektivnom sporu treba biti u celini učinjena dostupnom javnosti, putem objavljivanja na internet stranici suda ili na drugi način, kako bi sva zainteresovana lica bila upoznata sa njom i bila u mogućnosti da se pozivaju na nju u tekućim ili budućim pojedinačnim parnicama;
- prilikom definisanja predstavničke kolektivne tužbe, potrebno je imati u vidu primedbe koje su sadržane u odluci Ustavnog suda kojom je utvrđena neustavnost ranijeg zakonskog rešenja kolektivne tužbe iz Zakona o parničnom postupku (Odluka Ustavnog suda IUz br. 51/2012 od 23. maja 2013. godine).

Napomena: donošenjem zakona koji uređuju predstavničku kolektivnu tužbu u potrošačkim stvarima, prestaje potreba za upravnopravnim modelima zaštite kolektivnog interesa potrošača (navedenim u predlozima u odeljku II.1 i II.4 ovog dokumenta).



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)  
340.134(497.11)

**ПРОТИЋ, Душан, 1970-**

Predlozi za unapređenje pravnog okvira u oblasti zaštite potrošača i zaštite konkurencije /  
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 978-86-89217-45-2

a) Потрошачи -- Заштита -- Србија b) Конкуренција -- Србија v) Законодавство -- Србија

COBISS.SR-ID 174500361

