



Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина Србије



Татјана Јованић,
Катарина Иванчевић

АНАЛИЗА УТИЦАЈА ПРОЦЕСА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА НА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ У СРБИЈИ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА



Шведска
Sverige

**АНАЛИЗА УТИЦАЈА ПРОЦЕСА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА
НА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ У СРБИЈИ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА
(ДЕО ПРЕГОВАРАЧКОГ ПОГЛАВЉА 28)**

**Татјана Јованић,
Катарина Иванчевић**

**АНАЛИЗА УТИЦАЈА
ПРОЦЕСА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА
НА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ У СРБИЈИ
У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА**

(ДЕО ПРЕГОВАРАЧКОГ ПОГЛАВЉА 28)

**АНАЛИЗА УТИЦАЈА
ПРОЦЕСА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА
НА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ У СРБИЈИ
У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА
(ДЕО ПРЕГОВАРАЧКОГ ПОГЛАВЉА 28)**

Ауторке

Проф. др Татјана Јованић
Проф. др Катарина Иванчевић

Издавач

Стална конференција градова и општина
– Савез градова и општина Србије
Македонска 22, 11000 Београд

За издавача

Никола Тарбук, генерални секретар СКГО

Лектура

Ивана Величковић

Дизајн и припрема за штампу

Атеље, Београд
www.atelje.rs

Штампа

Досије студио, Београд
www.dosije.rs

Место и година издавања

Београд, 2022.

ISBN 978-86-80480-63-3

САДРЖАЈ

1. УВОД	9
2. НАСТАНАК ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА И РАЗЛОЗИ ЗА ДРЖАВНУ ИНТЕРВЕНЦИЈУ	11
2.1. Разлози за државну интервенцију	13
2.2. Заштита конкуренције и заштита потрошача	14
3. РАЗВОЈ ПРАВА ЕУ И СРПСКОГ ПРАВА У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧ	17
3.1. Развој политике и права заштите потрошача у ЕУ	17
3.1.1. <i>Дойринос Евројској суда љравде</i>	22
3.2. Настанак и развој заштите потрошача на територији бивше Југославије и Србије	22
3.3. Основна права потрошача и основни појмови	28
3.3.1. <i>Основна љрава љојтрошача</i>	28
3.3.2. <i>Обавеза обавешљавања, образовање и љодришка љојтрошачима</i>	29
3.3.2.1. <i>Обавеза обавешљавања љојтрошача</i>	29
3.3.2.2. <i>Образовање и информисање љојтрошача</i>	31
3.3.2.3. <i>Подришка љојтрошачима у осљваривању њихових љрава</i>	32
3.3.3. <i>Појам љојтрошача, љојам љјрљовца и љојам љојтрошачкој уљвора</i>	33
3.3.3.1. <i>Појам љојтрошача</i>	33
3.3.3.2. <i>Појам љјрљовца</i>	35
3.3.3.3. <i>Појрошачки уљвор</i>	37
4. ПРАВО ЕУ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА И УСКЛАЂЕНОСТ СРПСКОГ ПРАВА	39
4.1. Регулаторни режим заштите потрошача према цљљевима заштите у праву ЕУ	39
4.1.1. <i>Кључни љројиси ЕУ у обласљи зашљиљље живљља, здравља и безбедносљи љојтрошача</i>	42
4.1.1.1. <i>Усклађеносљ срјској љрава</i>	44
4.1.2. <i>Кључни љројиси ЕУ у обласљи зашљиљље економских инљјереса љојтрошача</i>	45
4.1.2.1. <i>Дирекљива (ЕУ) 2019/2161 у љојледу бољље извршавања и модернизације љравила Унљје о зашљиљљи љојтрошача</i>	45
4.1.2.2. <i>Дирекљива ЕУ 2019/770 о одређеним асљекљима уљвора о исљоруци дљиљљалној садржаја и дљиљљалних усљља</i>	46
4.1.2.3. <i>Дирекљива о одређеним асљекљима љрогаје робе 2019/771/ЕУ</i>	47
4.1.2.4. <i>Усклађеносљ срјској љрава</i>	49

4.1.3. Кључни прoииси ЕУ у области сiрoвoђeња заштитиe пoшрoшача, oбeштeђeња и правнe заштитиe пoшрoшача	50
4.1.3.1. Уредба (ЕУ) 2017/2394 o сарадњи између националних шeла oдoвoрних за извршавањe прoииса o заштити пoшрoшача	50
4.1.3.2. Директива (ЕУ) 2020/1828 o прeдстaвничким шлужбама за заштитиу кoлeктивних интeрeса пoшрoшача	50
4.1.3.3. Усклађенoст српскoј права	52
4.1.4. Кључни прoииси ЕУ и пpакce на нивoу ЕУ и унутар oдaбраних зeмља чланица o алтeрнативним начинима рeшавања пoшрoшачких сiрoвa.....	54
4.1.4.1. Директива 2013/11/ЕУ o алтeрнативном рeшавању пoшрoшачких сiрoвa.....	55
4.1.4.2. Уредба (ЕУ) бр. 524/2013 o oнлајн рeшавању пoшрoшачких сiрoвa.....	55
4.1.4.3. Пpакca вансудскoј рeшавања пoшрoшачких сiрoвa на нивoу ЕУ и oдaбраних држава чланица	56
4.1.4.4. Усклађенoст српскoј права	60
4.2. Услугe oд oпштeг eкoнoмскoг интeрeса	62
4.2.1. Пoјaм услуга oд oиштeјe eкoнoмскoј интeрeса и њихoв oишти oквир у праву ЕУ.....	62
4.2.2. Услугe oд oиштeјe eкoнoмскoј интeрeса у Рeпублици Србији, ca нарoчитим осврћoм на кoмуналнe дeлaтнoсти	68

5. ИНСТИТУЦИОНАЛНА СТРУКТУРА ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА И ЈАЧАЊЕ УЛОГЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ 77

5.1. Значај институционалног капацитета система заштите потрошача у формулисању и спровођењу политике заштите потрошача	77
5.2. Институционални оквир и административни капацитети система заштите потрошача у Републици Србији	81
5.3. Историјска улога локалне самоуправе у институционалној структури заштите потрошача	86
5.4. Унапређење интеграције политике заштите потрошача и подизање капацитета локалне самоуправе	90
5.5. Побољшање координације у спровођењу изворних и поверених послова инспекцијског надзора на локалном нивоу.....	94
5.6. Унапређење институционалне сарадње између органа локалне самоуправе, потрошачких организација и привреде у спровођењу заштите потрошача на локалном нивоу	96
5.6.1. Јачање регулаторне улоге органа локалне самоуправе у домену комуналних делатности	102
5.7. Примери улоге локалне самоуправе из упоредног права и праксе.....	106
5.8. Оцена институционалних капацитета и укључености локалне самоуправе у области заштите потрошача на основу спроведене анкете	110
5.8.1. Познавање законских обавеза ЈЛС у области заштити пoшрoшача.....	111
5.8.2. Пoдршка ЈЛС oрианизацијама за заштитиу пoшрoшача	113
5.8.3. Oбуке зајoслених у ЈЛС.....	117
5.8.4. Oрианизациони aсiектi ЈЛС, ca акцeнцoм на кoмуналнe дeлaтнoсти	118
5.8.5. Сaрадња ca Министарствoм пpиврeдинe, штуризма и шeлeкoмуникација и Привредном комором	123

6. ПРЕПОРУКЕ ЗА ЈАЧАЊЕ УЛОГЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА.....	125
6.1. Препоруке на националном нивоу.....	126
6.1.1. Усаглашавање процеса са правним текстовима ЕУ.....	126
6.1.2. Сарадња са Привредном комором Србије.....	126
6.1.3. Сарадња Министарства, локалне самоуправе и СКГО.....	127
6.1.4. Сарадња Министарства, локалне самоуправе, ПКС и СКГО.....	128
6.2. Препоруке за локалну самоуправу.....	129
6.2.1. Јачање надлежности у области заштите потрошача и подршка удружењима за заштиту потрошача и телима за вансудско решавање спорова.....	129
6.2.2. Унапређење стручних капацитета локалне самоуправе.....	130
6.2.3. Најважније препоруке везане за активност локалне самоуправе у области заштите потрошача у домену комуналних делатности.....	130
6.3. Препоруке за СКГО и локалну самоуправу.....	132
7. УСКЛАЂЕНОСТ ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПОТРОШАЧА И ДРУГИХ РЕЛЕВАНТНИХ ПРОПИСА СА ПРОПИСИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ.....	135

1. УВОД

Анализа утицаја процеса европских интеграција на локалну самоуправу у области заштите потрошача (део преговарачког поглавља 28 – заштита здравља и заштита потрошача) настала је у оквиру програма „Подршка локалним самоуправама у Србији на путу ка ЕУ – Друга фаза”, који финансира Влада Шведске, а спроводи Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије (СКГО), као једна у низу анализа посвећених процени утицаја европских интеграција Републике Србије на надлежности и капацитете локалне самоуправе у различитим преговарачким поглављима.

Анализа је заснована на квалитативним анализама кључних прописа ЕУ у области заштите потрошача и њиховог утицаја на локалну самоуправу. Циљ је да се прикаже законодавство и пракса на нивоу Европске уније (даље у тексту: ЕУ) који су примењени у српским прописима, као и да се укаже на потребу даљег усклађивања са ЕУ прописима и недостатке који се испољавају у погледу нивоа усклађености и примене у пракси.

Политика заштите потрошача представља једну од основних политика ЕУ без које није могуће ефикасно функционисање јединственог европског тржишта. Споразумом о стабилизацији и придруживању (ССП)¹ у члану 78 прецизирано је које су обавезе Републике Србије у погледу усклађивања са циљем постизања свеобухватне и доследне заштите потрошача. Преговарачко поглавље 28 у области заштите потрошача првенствено подразумева обавезе на националном нивоу са циљем подизања нивоа делотворне заштите потрошача. Наведено првенствено подразумева постепено хармонизовање прописа и институционалних механизма за њихово спровођење на начин како је то спроведено у ЕУ.

У Републици Србији је општи правни оквир заштите потрошача уређен Законом о заштити потрошача (даље у тексту: ЗЗП).² Бројни секторски закони садрже одредбе којима се уређују специфична правила и пружа већи обим заштите потрошача. Носилац система заштите потрошача јесте Министарство трговине, туризма и телекомуникација у складу са одредбама ЗЗП. За ефикасан поступак

1 Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, с једне стране, и Републике Србије, са друге стране, „Службени гласник РС – Међународни уговори”, бр. 83/2008 и 12/2014.

2 Закон о заштити потрошача, „Службени гласник РС”, бр. 87/2021. До дана доношења подзаконских аката на основу овлашћења из овог закона примењиваће се подзаконски акти донети до дана његовог ступања на снагу ако нису у супротности са одредбама овог закона, ЗЗП, чл. 194

заштите потрошача од посебног су значаја удружења чија је то главна делатност и која делују на локалном нивоу, помажући потрошачима да остваре своја права у чему им значајну подршку очекивано може пружити локална самоуправа. Одредбама члана 137 ЗЗП уређене су активности органа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе које предузимају у оквиру своје надлежности у циљу унапређења заштите потрошача. Ова овлашћења су детаљније прописана одредбама ЗЗП будући да на основу одредаба Закона о локалној самоуправи³ локалне самоуправе имају одређена овлашћења у области заштите потрошача али она нису јасно прецизирана.

Закон о локалној самоуправи⁴ такође прописује надлежност локалне самоуправе, која у оквиру обављања својих послова организује службу правне помоћи грађанима, развија комуналне делатности и обавља послове од непосредног значаја за грађане. Са друге стране, Закон о општем управном поступку⁵ предвиђа надлежности локалне самоуправе у заштити корисника јавних услуга у случају да се јавне услуге, као услуге од општег економског интереса, не пружају у континуитету, квалитетно и уз обезбеђење једнаке доступности за све.

У оквиру ове анализе биће приказан правни оквир заштите права потрошача у Републици Србији, ниво усаглашености са правним тековинама ЕУ у овој области и утицај на активности локалне самоуправе у овој области. Посебна пажња ће бити посвећена активностима везаним за заштиту потрошача у домену услуга јавно комуналних предузећа.

Анализа ће, поред приказа правног оквира заштите потрошача, садржати и конкретне препоруке у погледу законодавства Републике Србије, а нарочито праксе органа локалне самоуправе у домену реализације задатака усмерених ка побољшању заштите потрошача на локалном нивоу.

Циљ анализе је и да допринесе подизању нивоа свести о значају ефикасног деловања органа локалне самоуправе на реализацији законом предвиђених активности из њихове надлежности у циљу унапређења заштите потрошача.

3 Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС”, бр. 129/07, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон, 47/2018 и 111/2021 – др. закон).

4 Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС”, бр. 129 од 29. децембра 2007, 83 од 5. августа 2014 – др. закон, 101 од 16. децембра 2016 – др. закон, 47 од 20. јуна 2018, 111 од 25. новембра 2021 – др. закон.

5 „Службени гласник РС”, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење

2. НАСТАНАК ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА И РАЗЛОЗИ ЗА ДРЖАВНУ ИНТЕРВЕНЦИЈУ

Савремени концепт заштите потрошача везује се за усвајање првих прописа којима су потрошачима гарантовани одређени стандард робе и услуга донети средином 19. века у Сједињеним Америчким Државама (САД) и крајем 19, односно почетком 20. века у Великој Британији и другим земљама.⁶ Сматра се да су САД биле пионир у развоју заштите потрошача и да је законодавство САД у овој области значајно утицало на настанак и развој законодавства у европским државама. У САД су пре Првог светског рата донети значајни прописи и основане прве савезне установе за заштиту потрошача, што је настављено и по окончању рата.⁷

Корене заштите потрошача налазимо у правилима којима се слабијој уговорној страни пружа заштита од трговаца. Са тим се срећемо у римском праву где је обезбеђена заштита купца од скривених мана продате ствари. У средњем веку се водило рачуна да до потрошача не дође покварено вино,⁸ а *Magna Carta Libertatum* садржи и одредбе о уједначеним мерама за вино, пиво, кукуруз и тканине.⁹

- 6 У Ирској је донет посебан закон: *Sale of food and Drugs Acts* – 1875–1899; У Финској је 13.6.1929. донет *Contract between the merchant and the consumer*, док је у Канади 1920. донет *Food and drugs Act*. Према: Franc Pernek, *Potrošnik in njegovo varstvo*, Založba Obzorja, Maribor 1986, str. 83
- 7 Донет је 1920. *Wheeler-Lea Act* и основана је Савезна Управа за храну и лекове 1927. године, док је *The Wool Products Act* донет 1940. Након Другог светског рата усвојен је *The McCarren Insurance Act* из 1948, *The Celler Antimerger Act* из 1950. Franc Pernek, 1986, стр. 83
- 8 Тихомир Понош, *Од лејалне њљачке до кључних љрава 21. стљолећа*, „Вјесник”, 8.08.2001.
- 9 Peter Cartwright, Consumer Protection in Finanacial Services: Putting the Law in Context, in: *Consumer Protection in Finanacial Services* (editor: Peter Cartwright), Kluwer Law International, 1999, p. 3 <https://books.google.rs/books?id=IRsdF130gwwC&pg=PA1&lpg=PA1&dq=Peter+Cartwright,+Consumer+Protection+in+Financial+Services,+Kluwer+Law+International,+1999&source=bl&ots=cqJ7CfoeNA&sig=ACfU3U0JqrmTBUMkHwMHFCPrYwTdVnhjJQ&hl=sr&sa=X&ved=2ahUKEwjmsuHofL0AhX4hP0NHcAGDBsQ6AF6BAgOEAM#v=onepage&q=Peter%20Cartwright%2C%20Consumer%20Protection%20in%20Financial%20Services%2C%20Kluwer%20Law%20International%2C%201999&f=false>.

Посебан допринос развоју покрета за заштиту потрошача и развоју законодавне активности дао је амерички председник Џон Ф. Кенеди,¹⁰ који је у марту 1962. године у америчком конгресу представио „Декларацију о заштити потрошача”.¹¹ Као најпознатији промотер права потрошача у САД издваја се новинар Ралф Надер, који је својим чланцима и књигама допринео бољој организацији потрошача, повећању њиховог утицаја и доношењу прописа којима се побољшао ниво заштите потрошача у САД.¹² У бројним акцијама које је предузимао заједно са сарадницима тражено је побољшање у погледу квалитета хране, пића, енергената, здравствених услуга као и у другим областима које су од значаја за потрошаче. Након што је 60-тих година 20. века донет значајан број прописа којима су се штитили потрошачи у појединим аспектима, 1972. године усвојен је Закон о заштити потрошача у САД.¹³

Како би се изборили за остварење својих интереса у развијеним тржишним привредама, потрошачи су почели да се уједињују јер су као појединци били слаби да се супротставе трговцима. У САД је основано прво удружење за заштиту потрошача давне 1890. године – *Лиџа њојирошача Њујорка*. Временом се формирају покрети за заштиту потрошача широм света те је тако 1960. године основана Међународна организација потрошачких удружења која је касније прерасла у *Consumers International*. Европска повеља о информисању и заштити потрошача прихваћена је 1973. године. Уведен је Светски дан права потрошача, који је први пут прослављен 15. марта 1999. и који се и дан данас обележава тог истог дана.

Генерална скупштина Уједињених нација донела је смернице о заштити потрошача Резолуцијом о Универзалној повељи о фундаменталним правима потрошача, број 39/248 од 09. априла 1985. Ова резолуција је подстакла земље чланице Уједињених нација на законско уређење ове области као и развој институција које ће потрошаче обавештавати и подучавати, и делотворно штитити њихова права. Резолуција даје владама, посебно владама земаља у развоју, оквире за разраду политике и законских аката у области заштите потрошача. Сугерише се и успостављање међународне сарадње на том плану. Поред циљева у области заштите потрошача, прокламована су и основна права потрошача која владе земаља чланица УН морају испоштовати.

10 „Потрошачи по дефиницији укључују све нас”, рекао је Кенеди у својој декларацији америчком Конгресу 15. марта 1962. године. „Они су највећа економска група, која утиче и на коју утиче готово свака јавна и приватна економска одлука. А ипак, они су једина значајна група ... чији се погледи често не чују”. „Сви смо ми потрошачи, укључујући и мене као председника САД. То је највећа привредна група а њен глас се најмање чује.”

11 Овом декларацијом су дефинисана четири права потрошача: *право на сигурност, право на информацију, право на избор и право да се чује њихов глас*. Касније су додата још нека права: *право на задовољење основних животногних потреба, право на накнаду и право на здраву животну средину*.

12 Резултат акција насталог покрета било је доношење Закона о *промеју и мојорним возилима* 1966. године. Удружење *Public Citizen*, које је основао 1971. окупило је 150.000 чланова. Међу првим законима који су донети је и Закон о *чистој води за пиће*.

13 На основу овог закона основана је Савезна комисија за безбедност потрошачке робе – *Federal Trade Commission (FTC)*.

2.1. Разлози за државну интервенцију

У савременим правним системима законодавна заштита потрошача представља политички задатак који се спроводи од стране државе у јавном интересу. Потрошачи су социолошко-економски слабија уговорна страна у односу на трговца. Интервенција државе се јавља како би се отклонили недостаци тржишта и са циљем да се обезбеди равноправан положај потрошача у односу на трговца који је економски јача страна.¹⁴ Држава на тај начин остварује и комерцијални интерес с обзиром на то да су потрошачи значајни за развој привреде. Наиме, у збиру потрошачке трансакције представљају значајну вредност за привреду иако су појединачно гледано мале вредности. Увођењем правила којима се штите потрошачи постиже се основни циљ, а то је заштита економски слабије уговорне стране која не поседује одговарајуће знање и искуство и по правилу не располаже неопходним информацијама. Потрошач, као значајно слабија уговорна страна, штити се посебним правилима од непоштеног пословања и злоупотреба трговца тако да начело слободе уговарања бива ограничено начелом социјалне правде.¹⁵ Заштита потрошача представља интервенцију државе у грађанскоправне односе која се спроводи кроз правне норме које припадају различитим гранама права – облигационом, управном, кривичном и грађанско процесном праву, тако да је то веома сложен нормативни подухват.

У почетку су се прописима штитили здравље и живот потрошача а потом је обезбеђена посебна додатна заштита потрошачу као слабијој уговорној страни. Законодавство са подручја заштите потрошача развија се кроз различите приступе појединих држава. На избор метода којима су обезбедиле заштиту потрошача утицале су социјалне, политичке и културне специфичности као и правне традиције земље. У неким земљама дат је примат методама и техникама грађанског права док су друге више користиле управно, прекршајно и кривично право. Правни инструменти који се користе јесу бројни и разнолики. Данас је у свим модерним демократским државама нормативно регулисање заштите потрошача гарантовано у уставним документима у делу који регулише права и слободе грађана. Даљи обим заштите потрошача детаљније се уређује законом и подзаконским актима, правилима која су мање више усаглашена на одређеном нивоу. У већини земаља доносе се програми заштите потрошача којима се дефинишу приоритети у домену потрошачке политике у одређеном временском периоду. Циљ ових програма јесте да обезбеде примену законских норми, побољшају ниво заштите потрошача као и

14 Светислав Табороши, Татјана Јованић, *Економско право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 421

15 Маја Станивуковић, *Уговори са потрошачима са иностраним елементом – меродавно право и надлежности*, Зборник радова: Двадесет година Закона о међународном приватном праву (ур. Мирко Живковић), Правни факултет Ниш, 2004, стр. 251

да потрошачима учине доступним информације и обуке. Држава обезбеђује средства којима ће се спровести информисање и образовање потрошача.

Да би се остварила квалитетна основа за реализацију свеукупне заштите потрошача, неопходно је да се обезбеди организовање механизма за ефикасно спровођење донетих прописа у овој области. Од ефикасности спровођења управног и инспекцијског надзора надлежних органа над применом прописа зависи стање заштите потрошача у конкретној земљи. Поред тога, за ефикасност заштите потрошача важно је како и на који начин функционишу удружења потрошача као невладине организације. Сматра се да су организације потрошача основни носиоци заштите потрошача.¹⁶ Уобичајено је да им држава пружа подршку тако што подстиче и помаже оснивање удружења потрошача и кроз финансијску помоћ којом им омогућава рад.

За ефикасну заштиту интереса потрошача важно је и да се обезбеде процесно-правна средства за остварење прописаних права. И то како индивидуалних захтева потрошача тако и заштита њихових колективних интереса. Решавање евентуално насталог спора између потрошача и трговца мора бити решено на једноставан и приступачан начин, без додатних трошкова за потрошача. У том смислу се прописују обавезе за трговца да реше приговор потрошача у одређеном року. Ако потрошач није задовољан одговором трговца, мора имати могућност да оствари своја права путем суда или кроз неки облик вансудског решавања спора.

2.2. Заштита конкуренције и заштита потрошача

Са заштитом потрошача је непосредно повезана заштита конкуренције која подразумева активности којима се спречава онемогућавање конкуренције на тржишту. Почев од 19. века принцип привредног либерализма је ограничен схватањем да се морају морализовати методе конкуренције и да треба заштитити конкуренте од нелојалне праксе. Доношењем прописа којима су уведена правила лојалне конкуренције на индиректан начин пружена је заштита и потрошачима.¹⁷ Данас се законима којима се уређује заштита конкуренције наглашава да се то чини ради економског напретка и добробити друштва, нарочито користи потрошача.¹⁸

Упоредноправна решења у овој области су веома слична. У свим земљама закони забрањују исту врсту споразума и правна последица повреде закона је свуда иста – ништавост. Свима је био узор чл. 81 (раније чл. 85) Уговора о оснивању Европске заједнице који је закључен на амстердамској међувладиној конференцији

16 Јелена Вилус, *Правна заштитија потрошача*, Београд, 1996, стр. ix

17 Noip, R., Predamon, M., *Droit commercial*, Paris, 1985, p.p. 109. Према Миодрагу Мићовићу, *Заштитија права потрошача*, Правни факултет Крагујевац, 2009, стр. 18

18 У Србији је ова материја регулисана у Закону о заштити конкуренције („Службени гласник РС” бр. 51/2009, 95/2013).

1997. Циљ је био да се обезбеди заштита од нефер утакмице на тржишту, што је значајно за очување благостања потрошача, као и обезбеђење ефикасне алокације ресурса. Три су главна циља правила о конкуренцији у Европској унији: 1. повећање ефикасности у смислу максимизирања добробити потрошача и постизања праведне алокације средстава; 2. заштита потрошача и мањих компанија од концентрисане економске моћи у форми монополистичке доминације и 3. олакшање стварања јединственог тржишта у ЕУ, а у смислу спречавања предузетника да својим поступцима онемогућавају овај процес.

3. РАЗВОЈ ПРАВА ЕУ И СРПСКОГ ПРАВА У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧ

3.1. Развој политике и права заштите потрошача у ЕУ

Право заштите потрошача у Европској заједници (даље: ЕЗ) развија се тек седамдесетих година 20. века и није било уређено јединствено на нивоу ЕЗ. Наиме, политика заштите потрошача није била саставни део Римског уговора из 1957.¹⁹ Први пут је заштита потрошача промовисана као један од циљева ЕЗ у преамбули завршног документа Конференције шефова држава и влада, која је одржана у Паризу 1972. године. Европска комисија (даље у тексту: Комисија) на основу овог документа формулисала је први програм заштите потрошача, тзв. Прелиминарни програм, који је поставио основе важног оквира законодавне заштите потрошача на нивоу ЕУ.²⁰ Циљ заштите потрошача у ЕЗ је годинама био да се омогући функционисање јединственог тржишта, а не заштита потрошача као таква. Сматрало се да функционисање великог и јединственог тржишта само по себи представља један вид заштите интереса потрошача јер подстиче конкуренцију и проширује избор различитих роба и услуга за потрошаче.²¹ Политика заштите потрошача и политика заштите животне средине су у овом периоду често паралелно третиране у оквиру програмских и нормативних аката Заједнице и трагови оваквог приступа су се дуго осећали.²²

Национална правила о заштити потрошача, која су се разликовала од државе до државе, стварала су препреке трговини и нарушавала слободну конкуренцију на формираном јединственом тржишту. Разноликост националних правила је половање трговаца на различитим тржиштима оптерећивало додатним трошковима. Трговац је морао да се прилагоди другачијим режимима рекламирања, информисања, пословне праксе, забране одређених уговорних одредаба и одговорности који

19 Римски уговор, чија је сврха била оснивање Европске економске заједнице (ЕЕЗ) и Европске заједнице за атомску енергију (Еуратом), потписан је 25. марта 1957, а ступио је на снагу 1. јануара 1958.

20 ОЈ С 92/1/75, од 25. априла 1975. *White paper: Preparation of the associated countries of Central and Eastern Europe for integration into the internal market of the Union, Com(95) 163 final* – Бела књига, Политика заштите потрошача, стр. 522

21 S. Weatherill, *EC Consumer Law and Policy*, London and New York, 1997, p.p. 36

22 N. Misita, 1997, стр. 80

важе у појединој држави.²³ Да би се отклонили уочени проблеми у пословању на јединственом тржишту, приступило се усаглашавању норми о заштити потрошача доношењем бројних директива.²⁴ Донети су циљани прописи којима су се хармонизовала само она питања која су била сметња остварењу јединственог тржишта.

Од 2002. године, након спроведених консултација²⁵ на основу иницијативе Европске комисије, долази до одређених промена у приступу политици заштите потрошача у ЕУ. Потрошач се сада посматра као тржишни субјект који, зависно од тога колико има поверења у квалитет и безбедност роба и услуга и механизме заштите својих права, врши избор понуђених роба и услуга. Значајно је да је 2004. године усвојена Уредба²⁶ којом су државе обавезане да иновирају своје прописе о заштити потрошача у циљу постизања међусобне сарадње у овој области. Овом уредбом је обезбеђена повезаност и сарадња државних органа управе земаља чланица којима је поверено спровођење прописа из области заштите потрошача. Путем ове мреже им је омогућено да размењују информације и да сарађују на спречавању кршења одредаба о заштити потрошача, надгледање тржишта и активности које се предузимају са циљем остварења права потрошача.

Принцип *минимума хармонизације*, који је примењен у директивама које су уређивале област заштите потрошача, даје слободу државама чланицама да усвоје

- 23 J. Herre, E. Hondius, G. Alpa, *op.cit.* str. 1-2 J. Herre, E. Hondius, G. Alpa, The Notions of Consumer and Professional and Some Related Questions, p.p. 3. Према Ćapeta, Tamara, *Zaštita potrošača – pravni aspekti, Prilagodbe politikama unutarnjeg tržišta EZ, očekivani učinci*, Zagreb, 2002.
- 24 Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts, OJ L 095, 21/04/1993, p. 0029 – 0034.; Directive 1999/93/ EC of 13 December 1999 on a Community framework for electronic signatures, OJ L 13/12 19. 1. 2000.; Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 on certain aspects of the sale of consumer goods and associated guarantees, OJ EC 1999 L 171/12, p. 0012-0016.; Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products OJ L 210, 07/08/1985 P. 0029 – 0033; izmijenjena i dopunjena direktivom Directive 1999/34/EC of the European Parliament and of the Council of 10 May 1999 amending Council Directive 85/374/EEC on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products, OJ L 141, 04/06/1999 P. 0020 – 0021.; Council Directive 84/450/EEC of 10 September 1984 relating to the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning misleading advertising, OJ L 250 , 19/09/1984 P. 0017 – 0020.; Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market (Directive on electronic commerce) OJ L 178, 17.7.2000.
- 25 Комисија је Зеленом књигом о заштити потрошача у ЕУ покренула јавну расправу са циљем да се добију одговори на питање у ком правцу убудуће треба да се развија заштита потрошача. Кроз расправу су размотрене сметње даљем развоју заштите потрошача, предложена су и могућа решења којима би се вршило усклађивање прописа земаља чланица у овој области, а у циљу доброг функционисања тржишта. Green Paper COM (2001) 531 final , p.p. 4.
Смисао Зелених књига је да се покрене расправа и саветовање о појединим питањима на нивоу ЕУ и да се на основу тога донесу одлуке да ли теме заслужују да им се посвети већа пажња, односно да се предузму одређене мере.
- 26 The EC Regulations No. 2006/2004, Official Journal of the EU on December 9, 2004.
Уредбе су директно применљиве у свим државама чланицама и нема потребе да се посебно уведе у национални законски систем. Довољно је публиковати их у службеним новинама ЕУ и на тај начин постају део домаћег законодавног система.

или задрже национална правила којима се обезбеђује виши ниво заштите потрошача, под условом да тиме не онемогућавају слободно кретање роба и услуга на унутрашњем тржишту. Овакав приступ је имао за последицу да комунитарно право заштите потрошача није представљало заокружену целину, већ је функционисало само у заједништву са националним правима заштите потрошача где је била присутна неуједначеност регулативе. Разноликост националних прописа у оквиру Заједнице за последицу је имала значајне трошкове везане за прилагођавање трговаца који желе да послују прекогранично.

Комисија је спровела испитивање правне регулативе заједнице о заштити потрошача.²⁷ Анализом је обухваћено осам директива које су намењене заштити потрошача.²⁸ Оцењено је да постоји потреба да се ревидирају и реформишу постојеће директиве за заштиту потрошача у ЕУ, и да се то учини прогресивно полазећи од минималне до потпуне усаглашености. Како би подигла ниво заштите потрошача и усагласила постојеће разлике у праву држава чланица, Комисија је донела неколико директива максималне хармонизације. То су: Директива 2002/65/ЕЗ о продаји финансијских услуга на даљину, Директива 2005/29/ЕЗ о непоштеној пословној пракси, Директива 2008/48/ЕЗ о потрошачком кредиту и Директива 2008/122/ЕЗ о заштити потрошача у односу на одређене аспекте уговора о праву на временски ограничену употребу непокретности, о дугорочним производима за одмор, препродаји и размени.

Донекле је промењена дефиниција „политике заштите потрошача” која сада подразумева безбедност потрошача, као и економске и правне аспекте везане за тржиште, информисање и образовање потрошача, посебно промовисање организација за заштиту потрошача које треба да дају допринос креирању политике заштите потрошача.²⁹ Оцењено је да обавештени, оспособљени потрошачи који имају поверења представљају силу која покреће привредне токове, као што њихов одабир подстиче иновације и ефикасност.³⁰

У погледу побољшања правне регулативе на подручју заштите потрошача Комисија је предузела низ активности у циљу поједностављења³¹ и побољшања законодавног оквира за трговце и потрошаче. Донете су: Директива 2011/83/ЕУ о правима потрошача, Директива 2013/11/ЕУ о алтернативном решавању

27 COM(2004) 651 final, OJ C 14, 20.1.2005, str. 6. Поступак испитивања је описан у Саопштењу из 2004. „Европско уговорно право и ревизија правног поретка Заједнице: пут напред” COM (2004) 651.

28 Ове директиве су набројане у прилогу II Зелене књиге. То су директиве: 85/577/ЕЕЗ, 90/314/ЕЕЗ, 93/13/ЕЕЗ, 94/47/ЕЗ, 97/7/ЕЗ, 98/6/ЕЗ, 98/27/ЕЗ, 1999/44/ЕЗ.

29 Комисија је формирала Европску саветодавну комисију за питања потрошача (Одлука Комисије 2009/705/ЕЗ). Комисију чине представници националних организација потрошача из сваке земље ЕУ и представници из сваке европске организације потрошача. Комисија се са овом комисијом може посаветовати по свим питањима која су у вези са интересима потрошача на нивоу ЕУ. Комисија је овлашћена да даје мишљења и саветује Комисију и служи као платформа за размену информација међу организацијама које су заступане и да обавештава националне организације о активностима у ЕУ.

30 COM(2007) 99 final.

31 Програм поједностављења правне регулативе подразумева употребу законодавних техника као што су стављање ван снаге аката, кодификација аката и њихово преобликовање, дорада и измена.

потрошачких спорова – Директива АДР, као и Уредба бр. 524/2013 о решавању спорова путем интернета – Уредба ОДР.

У ЕУ се програм деловања у области заштите потрошача надаље развијао кроз Европску стратегију заштите потрошача и Програм заштите потрошача 2014–2020.³² Европска стратегија заштите потрошача опредељује као општи циљ обезбеђење високог нивоа заштите потрошача, јачање њихове позиције и стављање потрошача у средиште јединственог тржишта у оквиру укупне стратегије за паметан, одржив и ефикасан раст. Овај општи циљ је планирано да се оствари кроз посебне циљеве: 1) побољшање сигурности потрошача – побољшање прописа којима ће се обезбедити и повећати сигурности производа и услуга са ефикасним надзором у Унији; 2) побољшање знања – побољшање образовања, обавештавања и сазнања потрошача о њиховим правима, уз пружање подршке потрошачким организацијама; 3) осигурање правне заштите – делотворно спровођење закона о заштити потрошача, већа доступност правне заштите, ефикасно решавање потрошачких спорова и могућност решавања путем модела алтернативног решавања спорова; 4) подржати остварење права потрошача са ефикасном сарадњом између националних органа задужених за саветовање потрошача. У стратегији се наводе и изазови као што су усмереност ка одрживијој потрошњи и посвећеност конкретним потребама угрожених потрошача.

Циљ Програма заштите потрошача 2014–2020. јесте помоћ грађанима да остваре своја потрошачка права и да активно учествују на јединственом тржишту.³³ Препознато је да је успешна политика заштите потрошача кључна за успешно и правилно функционисање јединственог тржишта. Посебан циљ је да се осетљивим групама потрошача пружи боља заштита. Секторске мере као приоритет одређују укљученост удружења која заступају потрошаче у рад европских институција.

Иницијативу под називом *Нове њојодности за њојрошаче* Комисија је покренула 11. априла 2018. након свеобухватне евалуације директива ЕУ у области потрошачког права.³⁴ У овом документу се наводи да издаци потрошача чине 56% БДП-а ЕУ и да је кључан фактор привредног раста здраво потрошачко окружење. Циљ ове иницијативе био је да се ојача спровођење права ЕУ о заштити потрошача као и модернизација ових правила. Комисија указује да су активностима у протеклом периоду, постигнути значајно бољи услови за потрошаче у целој ЕУ, али да случајеви злоупотребе великих размера могу да пољуљају поверење потрошача у јединствено тржиште.³⁵ У овом акту представљен је пакет

32 Уредба (ЕУ) бр. 254/2014 Европског парламента и Савета од 26. фебруара 2014. о вишегодишњем програму за потрошаче за период 2014–2020. и о стављању ван снаге Одлуке бр. 1926/2006/ЕЗ, ОЈ Л 84/42, 20.3.2014.

33 Политика заштите потрошача: начела и инструменти, <http://europa.rs/images/publikacije/Facsheet-POLITIKA-ZAS%CC%8CTITE-POTROS%CC%8CAC%CC%8CA.pdf>.

34 *Results of the Fitness Check of consumer and marketing law and of the evaluation of the Consumer Rights Directive*. 29.05.2017., <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/59332>

35 У те злоупотребе се убрајају афера „Dieselgate“ (када су поједини произвођачи аутомобила уграђивали у возила технологију за варање о испитивању емисије штетних гасова) и раширену примену неправичних уговорних одредаба од стране банака у уговорима о хипотеци.

мера којим се предлажу измене законодавног оквира. На основу ове иницијативе и предлога Комисије донете су Директива (ЕУ) 2019/2161 о бољем извршавању и модернизацији правила ЕУ о заштити потрошача и Директива 2020/1828 о представничким тужбама. Донета је Уредба (ЕУ) 2017/2394 од 12.12.2017. о сарадњи између националних тела одговорних за извршавање прописа о заштити потрошача и о стављању ван снаге Уредбе (ЕЗ) бр. 2006/2004. Донете су смернице за тумачење и примену Директиве 93/13/ЕЕЗ о неправичним одредбама у потрошачким уговорима (2019), Директиве 2005/29/ЕЗ о непоштеној пословној пракси, (2021) Директиве 2011/83/ЕУ о потрошачким правима (2021) и Директиве 98/6/ЕЗ о ценама (2021).

Програм ЕУ у области политике заштите потрошача сада чине: Европска стратегија заштите потрошача³⁶ и ажурирана визија политике заштите потрошача за период 2020–2025, под називом *Јачање ојјорности и ојјрошача ради одрживој развоја*.

Нови програм за потрошаче обухвата пет основних приоритетних области: 1) *зелена тјранзиција* – решавање нових изазова за права потрошача и могућности за оснаживање уз обезбеђење доступности свима, без обзира на приходе и географски положај, одрживих производа и стила живота (у овом делу се посебно указује на потребу бољег информисања потрошача о одрживости производа у смислу утицаја на животну околину, укључујући њихову трајност или могућност поправке); 2) *дигитална тјрансформација* – стварање сигурнијег дигиталног простора за потрошаче; 3) *ефикасно сјровођење тјрава и ојјрошача и накнада* – разматрање питања утицаја пандемије болести КОВИД-19 на права потрошача и сузбијање обмањујућих тврдњи о прихватљивости производа за животну средину као и примену нелојалне комерцијалне праксе у примени техника и утицаја на мрежи; 4) *тјрисјуйање и ојјребима одређених тјруја и ојјрошача* – узимање у обзир потреба потрошача који могу бити рањиви у одређеним ситуацијама и којима су због тога потребне додатне заштитне мере и 5) *заштитија и ојјрошача у илобалном контиекстиу (међународна сарадња)* – обезбеђење сигурности увоза и заштита потрошача из ЕУ од непоштене праксе коју спроводе трговци који нису из ЕУ, кроз надзор тржишта и сарадњу са релевантним органима у партнерским земљама ЕУ.

Овај програм допуњује друге иницијативе Европске уније, и то: Европског зеленог споразума, Акционог плана за кружну економију и Саопштења о обликовању европске дигиталне будућности, а такође подржава релевантне међународне оквири, попут Програма Уједињених нација за одрживи развој до 2030. године и Конвенције Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом.

36 Комисија је 13. новембра 2020. донела Нову стратегију за потрошаче. *Strengthening consumer resilience for sustainable recovery*, COM/2020/696 final.

3.1.1. Дојринос Евројској суда ѓравде

За тумачење права ЕУ и његово прецизирање од великог су значаја пресуде Европског суда правде који има највишу власт у свим питањима која се тичу европског права. У складу са чланом 234 Уговора о оснивању ЕЗ Европски суд правде надлежан је да даје мишљење о претходним питањима у случајевима који захтевају тумачење Уговора о оснивању ЕЗ, важности и тумачења аката институција ЕЗ и Европске централне банке, као и тумачења статута тела које је основао Савет, у складу са одредбама статута. У случајевима који се тичу важења прописа ЕУ, на основу одлуке Европског суда, сви судови држава чланица морају да захтевају од Европског суда правде да донесе одлуку о претходном питању.

У својим пресудама Европски суд правде детаљније разрађује идеје законодавца и помаже у примени прописа и одређивању његовог делокруга. Пресудама се врши попуњавање правних празнина, даје се тумачење одредби и притом се води рачуна о сврсисходности сваке поједине ситуације. Суд примењује граматичко, историјско тумачење, са акцентом на системском и телеолошком тумачењу, користећи при том и методе држава чланица. У одређеним ситуацијама суд тумачи правне одредбе другачије од онога што *prima facie* изгледа као логично решење. Поједине судске одлуке Европског суда одредиле су смер развоја правног система ЕУ.

Европски суд правде је дао велики допринос промоцији и суштинском обликовању заштите потрошача као дела комунитарног права с тим да је у свом приступу заштиту потрошача везао за изградњу заједничког јединственог тржишта ЕЗ.³⁷

3.2. Настанак и развој заштите потрошача на територији бивше Југославије и Србије

У југословенском праву све до 2002. године није било системског приступа материји заштите потрошача. У периоду до 1974. године заштита потрошача се у законодавном погледу ослањала на *Закон о ѓромејџу роба и услуђа са ино-сђтрансђвом* ради сузбијања нелојалне конкуренције и на *Закон о ређулисању ѓословних односа на ѓржишђу*.³⁸ Организоване су поједине активности које су доприносиле развоју ове области.³⁹ *Усђав СФРЈ* из 1974. године уводи промене у овој области. Кроз начелну одредбу формулише институционалну основу

37 N. Misita, 1997, стр. 175

38 „Службени лист ФНРЈ”, број 27/62 и „Службени лист ФНРЈ”, број 30/62

39 На пример у Осјеку је у фебруару 1963. године одржано саветовање *Економска сђстабилација и осђва-ривање усђавне улоге ориђанизираних ѓођрошача*.

организовања потрошача у месним заједницама, самоуправним интересним заједницама, општинама и сл.⁴⁰ Заштита потрошача је била начелне природе и очекивало се да она потрошачима обезбеди: 1) право на сигурност при куповини робе; 2) право на заштиту основних интереса (здравље, остварење економског циља, накнада штете, информисање и сл.); 3) право на организовање у одређене асоцијације и структуре. У улози потрошачке организације су деловала Републичка већа потрошача.

Појединачне одредбе којима су се изричито или прећутно штитили потрошачи налазиле су се у појединим законима и неким подзаконским актима.⁴¹ Прописима је омогућено одређен утицај организованих потрошача на заједничко формирање нивоа цена и контролу цена кроз закључивање самоуправних споразума. *Закон о удруженом раду (ЗУР)*⁴² омогућио је потрошачима самоуправно организовање ради утицаја на развој производње и услужних делатности којима се задовољавају њихове потребе, ради спречавања монопола и ради обезбеђења заштите њихових интереса. У случају непоштовања законских одредаба и самоуправних споразума поред облигационоправне била је предвиђена и казнена или прекршајна одговорност.

Значајни прописи за заштиту потрошача донети су 1978. године. То су Посебне узансе у промету робе на мало и Закон о облигационим односима (даље у тексту: ЗОО).⁴³ У време када су донете прве директиве у ЕУ којима се штите поједина права потрошача (од 1990. до 2000. године), и у нашој земљи су донети закони који су садржали одредбе од значаја за заштиту потрошача.⁴⁴ У овом периоду за заштиту потрошача посебно су били значајни закони и правилници којима су уређени стандарди сигурности и квалитета које морају задовољити производи на тржишту.⁴⁵

Све до 2002. године заштита потрошача се базирала на одредбама грађанско-правног карактера које су садржане у ЗОО и одредбама привредно-управног

40 „Организације удруженог рада које се баве пословима промета робе и услуга за непосредну потрошњу дужне су да, на начин одређен законом, сарађују и договарају се са самоуправним интересним заједницама и другим заједницама и организацијама потрошача о пословима од заједничког интереса.” Устав СФРЈ, (чл. 43, став 4) „Службени лист СФРЈ”, бр. 9/74

41 Одредбе привредно управног карактера су садржавали прописи: *Закон о забрани нелојалне конкуренције и монополских споразума* („Службени лист СФРЈ” бр.24/74), *Закон о мерама ојраничења тржишта и слободној промети робе и услуга од интереса за целу земљу* („Службени лист СФРЈ”, бр. 28/75, 54/86 и 73/90). *Закон о основама пословања организација удруженог рада у области промета робе и услуга у промети робе* („Службени лист СФРЈ”, бр. 43/76) и *Закон о промети робе и услуга са иностранством* (Сл. л. СФРЈ бр. 15/77), *Закон о стандардизацији* („Службени лист СФРЈ” бр. 38/77).

42 Закон о удруженом раду (ЗУР), „Службени лист СФРЈ”, бр. 53/76

43 Посебне узансе у промету робе на мало („Службени лист СФРЈ”, бр. 12/78) и Закон о облигационим односима (ЗОО) „Службени лист СФРЈ”, број 27/78, 39/85, 57/89 и „Службени лист СРЈ” бр. 31/93, 22/99, 44/99. Донет је и Основни закон о промету робе и Закон о основама система цена и друштвеној контроли цена („Службени лист СФРЈ”, број 1/80)

44 Закон о трговини („Службени лист СФРЈ”, бр. 46/90); Закон о трговини („Службени гласник СРЈ”, бр. 32/93, 50/93, 41/94, 29/96), 37/2002, „Сл. гл. РС”, бр. 85/2005, 101/2005); Закон о стандардизацији („Службени гласник СРЈ”, бр. 30/96, 59/98, 70/2001 и 8/2003)

45 Као што су Закон о трговини, Закон о вину и ракији, Закон о дувану, Закон о здравственој исправности животних намирница и предмета опште употребе, републички Закони о туризму, Закон о стандардизацији.

карактера које су садржане у другим прописима. Заштита се превасходно заснивала на одредбама савезног *Закона о трговини*.⁴⁶ Разрађене су детаљно продавачеве обавезе у 16 тачака и уведене су новчане казне у случају кршења закона. Савезни тржишни инспекторат је имао овлашћење да изда административну наредбу са захтевом да се обезбеде права потрошача на обештећење. Сагласно одредбама овог закона потрошач је имао право да упути притужбу продавцу на коју је морао добити одговор у року од 15 дана. Уколико се утврди да роба има недостатак, потрошач је имао право на замену производа или на повраћај новца. Потрошач је имао право на добијање информација у тренутку продаје и право да се за помоћ обратe Савезном министарству, Тржишном инспекторату ради обезбеђења својих права.⁴⁷

Односи између потрошача и професионалаца поводом набавке роба и услуга успостављају се на основу уговора. Одредбе ЗОО примењују се на све уговоре грађанског права независно од тога да ли су уговорне стране физичка или правна лица, што значи да се примењују и на потрошачке уговоре уколико посебним законом није другачије одређено. ЗОО је донео значајан нормативни напредак у области заштите потрошача с обзиром на то да садржи одређене конкретне одредбе које су еквивалентне одредбама појединих директива о заштити потрошача.⁴⁸

Након политичких промена у земљи 2000. године и опредељења за приближавање нашег законодавства законодавству ЕУ долази до промена и у области заштите потрошача. У научној јавности је указано на потребу да се права потрошача заштите системски доношењем посебног закона.⁴⁹ Усвојен је савезни Закон о заштити потрошача (даље у тексту: ЗЗП, 2002),⁵⁰ којим се први пут у нашој земљи решавају питања заштите потрошача детаљније, обједињено и на једном месту. Велики број материјалних одредаба овог закона директно је преузет из директива Европске уније, из смерница ОУН и из упоредног права. Овај закон није практично заживео с обзиром на то да је након државно-уставне трансформације, стварања Државне заједнице Србија и Црна Гора и доношења Уставне повеље, уређење области заштите потрошача је препуштено државама чланицама.

У периоду од 2004. до 2007. године у Републици Србији донето је низ закона у којима се уређују права потрошача и корисника услуга, или којима се индиректно

46 Закон о трговини, 1993, чл. 32. до 40, 41. и 51.

47 За потрошачку политику је било надлежно Савезно министарство за привреду и унутрашњу трговину, које је било овлашћено да покрене све иницијативе за заштиту потрошача које се односе на уговорне одредбе, квалитет производа, цене и обезбеђење услуга.

48 Прописивање одговорности произвођача за производе је на сличном принципу као и директива која регулише ово питање, одредбе о уговору о организацији путовања еквивалентне су одредбама директиве о пакет-аранжманима, одредбе о недостацима продате ствари и о гаранцији за исправно функционисање ствари су блиске су решењима из директиве о неким питањима продаје потрошачке робе и гаранцијама за робу итд.

49 Светислав Табороши, *О њојреби доношења закона о заштити потрошача, Право и привреда*, 5-8/2001, 490-501.

50 Закон о заштити потрошача, „Службени гласник СРЈ” бр. 37/2002. Закон је био релативно кратак и имао је три дела са 58 чланова.

утиче на њихово остваривање у пракси.⁵¹ Најзначајнији међу њима, Закон о заштити потрошача који је донет 2005. године (даље у тексту: ЗЗП, 2005),⁵² представља даљи корак у развоју заштите потрошача у Србији. По природи ствари одредбе о заштити потрошача налазе се и у другим законским прописима тако да су у примени биле и одредбе о правима потрошача (корисника услуга) прописане у другим законима.⁵³

Правни основ за доношење Закона о заштити потрошача који је усвојен 2010. године⁵⁴ (даље у тексту: ЗЗП, 2010) јесу чл. 90 Устава Републике Србије⁵⁵ и чл. 78 Закона о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању.⁵⁶ Србија се обавезала да ће радити на усклађивању српског законодавства са правним тековинама Заједнице, као и да законодавство буде примењено и спроведено (ССП, чл. 72). Један од сегмената *acquis-a* са којим се врши усклађивање односи се на заштиту потрошача (ССП, чл. 78).

Одредбама ЗЗП (2010) уређен је и приватноправни и јавноправни аспект заштите потрошача и имао је за циљ потпуну хармонизацију српског потрошачког права са комунитарним правом заштите потрошача. Сагласно томе у њему су примењене одредбе великог броја потрошачких директива.⁵⁷ У појединим случаје-

51 То су посебно: Закон о санитарном надзору („Сл. гласник РС”, бр. 125/04), Закон о заштити животне средине („Сл. гласник РС”, бр. 135/04), Закон о посредовању - медијацији („Сл. гласник РС”, бр. 18/05), Закон о туризму („Сл. гласник РС”, бр. 45/05), Закон о ценама („Сл. гласник РС”, бр. 79/05), Закон о оглашавању („Сл. гласник РС”, бр. 79/05), Закон о заштити конкуренције („Сл. гласник РС”, бр. 79/05), Закон о одговорности произвођача ствари са недостатком („Сл. гласник РС”, бр. 101/05), Закон о здравственој заштити („Сл. гласник РС”, бр. 107/05), Закон о банкама („Сл. гласник РС”, бр. 107/2005).

52 Закон о заштити потрошача, „Службени гласник РС” бр. 79/05.

53 Закон о комуналним делатностима, ЗОО, Закон о трговини, Закон о Народној банци Србије („Сл. гласник РС”, бр. 72/2003 и 55/2004), Закон о превозу путника у друмском саобраћају („Сл. гласник РС” бр. 46/95, 66/01, 61/05 и 91/05), Закон о телекомуникацијама („Сл. гласник РС” бр. 44/03), Закон о контроли квалитета пољопривредних и прехрамбених производа у спољнотрговинском промету („Сл. лист СРЈ”, бр. 12/95, 59/98)

54 Закон о заштити потрошача, „Сл. гласник РС” бр. 73/2010. Овај закон је почео да се примењује 1. јануара 2011. Његовим доношењем престао је да важи ЗЗП (2005) и Закон о одговорности произвођача ствари са недостатком („Сл. гласник РС” бр. 101/05)

55 У Србији је заштита потрошача уставна категорија. У члану 90 Устава пише „Република Србија штити потрошаче. Посебно су забрањене радње усмерене против здравља, безбедности и приватности потрошача, као и све нечасне радње на тржишту.” Устав Републике Србије, „Службени гласник РС” бр. 83/06.

56 Споразумом о стабилизацији и придруживању између Европске заједнице и њихових држава чланица са једне стране и Републике Србије са друге стране, из 2008. године (ССП) који је потврђен Законом о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге („Службени гласник РС – Међународни уговори” бр. 83/08).

57 То су Директива 98/6/ЕЗ о означавању цена, Директива 2005/29 о непоштеном пословању, Директива 93/13/ЕЕЗ о неправичним уговорним одредбама, Директива 85/577 о продаји ван пословних просторија, Директива 97/7 о продаји на даљину, Директива 2002/65 о продаји финансијских услуга на даљину, Директива 85/374 о одговорности за штету од производа, Директива 90/314 о пакет-аранжманима, Директива 1999/44 о продаји робе широкe потрошње и пратећим гаранцијама, Директива 2008/122 о подељеном коришћењу непокретности (тајмшеринг), Директива 2009/22/ЕЗ о поступцима и мерама забране, Директива 2009/72 о електричној енергији, Директива 2009/73 о природном гасу; Директива 2002/22/ЕЗ о универзалним услугама, Директива 2000/31/ЕЗ о електронској трговини.

вима овај закон гарантује виши степен заштите од оног који је предвиђен директивама. Приликом израде закона креатори су имали у виду Предлог Директиве о потрошачким правима (СОМ (2008) 614/3). Због тога су у овом закону примењена нека решења које су државе чланице имале обавезу да примене тек након доношења Директиве 2011/83/ЕУ, као и решења која нису ушла у коначан текст ове директиве. У пракси се показало да су поједина решења из ЗЗП (2010) била непримењива у пракси јер нису постојали одговарајући механизми за њихово спровођење. Област заштите потрошача је веома динамична тако да је веома брзо настала потреба за даљим усаглашавањем са правним тековинама ЕУ. Србија је 2013. године стекла својство земље кандидата за придруживање ЕУ и отворени су преговори о придруживању. У оквиру поглавља 28 воде се преговори у области заштите потрошача и здравља. Урађен је Скрининг поглавља 28, у коме се указује у ком делу је потребно радити на побољшању постојећег стања са циљем усклађивања са правним тековинама ЕУ.⁵⁸ Због свега наведеног приступило се изради новог ЗЗП чији текст је усаглашен са новинама у правним тековинама ЕУ.

Закон о заштити потрошача из 2014 (даље у тексту: ЗЗП, 2014)⁵⁹ представљао је „значајан помак у смислу обезбеђивања високог нивоа заштите потрошача, успостављање механизма за спровођење закона, оснаживања удружења и савеза удружења за заштиту потрошача, обезбеђивања потпуне усклађености са потрошачким правом ЕУ и јачање државног институционалног оквира политике заштите потрошача.“⁶⁰ Одредбама овог ЗЗП обезбеђен је минимални ниво заштите потрошачима тако да није дозвољено одступање од ових решења у другим законима. Одредбе других закона ће имати предност у односу на решења из ЗЗП (2014) само уколико потрошачима пружају већи обим заштите (чл. 4). Новина је да се приликом тумачења и примене овог закон мора имати у виду положај потрошача као економски слабије стране, посебно положај угроженог потрошача (чл. 3, ст. 6). Циљеви заштите потрошача биће од утицаја приликом дефинисања и примене активности државних органа (чл. 3, ст. 8).

У оквиру реализације Националног програма за усвајање правних тековина ЕУ (2018–2021) у оквиру поглавља 28,⁶¹ у Министарству трговине, туризма и телекомуникација предузете су бројне планиране активности. У оквиру надлежности Сектора за заштиту потрошача формирана је радна група за израду стручне основе за израду Закона о изменама и допунама закона о заштити потрошача која је радила на изради Закона о изменама и допунама Закона о заштити потрошача.

58 Извештај о скринингу је доступан на сајту: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/pg28_skrining_izvestaj.pdf

59 Закон о заштити потрошача, „Сл. гласник РС” бр. 62/2014. Закон је ступио на снагу 21. јуна 2014, а почео је да се примењује од 22.09.2014. Његовим ступањем на снагу и применом престао је да важи ЗЗП (2010).

60 Из Образложења разлога за доношење новог ЗЗП (2021).

61 Извештај о спровођењу Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА), за треће тромесечје 2019. године доступан је на: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_trece_tromesecje_19.pdf

Припремљен је предлог Стратегије за заштиту потрошача за период 2019–2024. године за јавну расправу. Спроведена је радионица за запослене у Сектору за заштиту потрошача на тему анализирања података из Националног регистра потрошачких приговора употребом посебних алата (PivotTable и Power BI). Унапређена је и редизајнирана интернет страница www.zastitapotrosaca.gov.rs чија је осавремењена верзија покретна у јулу 2019. године.

На питања заштите корисника финансијских услуга као и учесника на тржишту капитала, примењују се и одредбе посебног закона (ЗЗП, 2021, чл. 4, ст. 6). То су: Закон о заштити корисника финансијских услуга,⁶² Закон о банкама,⁶³ Закон о финансијском лизингу,⁶⁴ Закон о осигурању,⁶⁵ Закон о обавезном осигурању у саобраћају,⁶⁶ Закон о добровољним пензијским фондovima и пензијским плановима,⁶⁷ Закон о заштити корисника финансијских услуга код уговарања на даљину.⁶⁸

Било је предвиђено доношење Закона о изменама и допунама ЗЗП (2014) у складу са планом Владе за 2019. годину, међутим, обим неопходних измена и допуна захтевао је израду новог Закона о заштити потрошача који је усвојен 2021. године (даље у тексту: ЗЗП, 2021).⁶⁹ Приоритет је био да се пронађе најбољи модел за вансудско решавање спорова који ће заживети у пракси. Предвиђено је да се рад ових тела финансира из буџета Републике Србије. У одредбама ЗЗП (2021) су делимично примењене одредбе Директиве ЕУ 2015/2032 о путовањима у пакет аранжманима и повезаним путним аранжманима. Новина је увођење прекршajних налога за одређене прекршaje правног лица, одговорног лица у правном лицу и предузетника. У Стратегији заштите потрошача за период 2019–2024. детаљније је разрађено делотворно спровођење одредаба ЗЗП.

За заштиту потрошача у Србији су од значаја бројни закони поред ЗЗП (2021). То су: Закон о облигационим односима – (ЗОО), Закон о оглашавању,⁷⁰ Закон о трговини,⁷¹ Закон о заштити конкуренције,⁷² Закон о електронској трговини,⁷³ Закон о техничким захтевима за производе и оцењивању усаглашености,⁷⁴ Закон о туризму,⁷⁵ Кривични законик,⁷⁶ прописи којима се уређују услуге од општег економског интереса, као и Закон о парничном поступку.⁷⁷

62 Закон о заштити корисника финансијских услуга, „Службени гласник РС” бр. 36/2011 и 139/2014

63 „Службени гласник РС”, бр. 107/2005 и 91/2010

64 „Службени гласник РС”, бр. 55/2003, 61/2005, 31/2011, 99/2011 – др. закон и 99/2011 – др. закон

65 „Службени гласник РС”, бр. 13/2014

66 „Службени гласник РС”, бр. 51/2009, 78/2011, 101/2011, 93/2012 и 7/2013 – одлука Уставног суда

67 „Службени гласник РС”, бр. 85/2005 и 31/2011

68 „Службени гласник РС”, бр. 44/2018

69 „Службени гласник РС”, бр. 87/2021

70 Закон о оглашавању, „Службени гласник РС” бр. 6/2016 и 52/2019 – др. закон

71 Закон о трговини, „Службени гласник РС” бр. 52/2019

72 Закон о заштити конкуренције, „Службени гласник РС” бр. 51/2009 и 95/2013

73 Закон о електронској трговини, „Службени гласник РС” бр. 41/2009, 95/2013 и 52/2019

74 Закон о техничким захтевима, „Службени гласник РС” бр. 36/2009

75 Закон о туризму, „Службени гласник РС” бр. 17/2019

76 „Службени гласник РС”, бр. 85/05, 88/05 – исправка; 107/05 – исправка; 72/09, 111/09 и 121/12

77 „Службени гласник РС”, бр. 72/11, 49/13 – одлука УС, 74/2013 – одлука УС, 55/2014, 87/2018 и 18/2020

3.3. Основна права потрошача и основни појмови

3.3.1. Основна права потрошача

Основна права потрошача су прокламована Резолуцијом Уједињених нација 1985. године⁷⁸ и иако ове смернице нису биле обавезујуће опште су прихваћене:

1. Право на задовољење основних потреба – доступност најнужнијих производа и услуга: хране, одеће и обуће, стамбеног простора, здравствене заштите, образовања и хигијене;
2. Право на безбедност – заштита од производа, производних процеса и услуга штетних по живот и здравље;
3. Право на информисаност – располагање чињеницама од значаја за правилан избор и заштиту од непоштене рекламе;
4. Право на избор – могућност избора између више производа и услуга, по приступачним ценама и уз гарантовано добар квалитет;
5. Право да се чује глас потрошача – интерес потрошача у процесу доношења и спровођења политике заштите потрошача, као и развоја нових производа и услуга;
6. Право на обештећење – добијање праведне накнаде за лажно приказивање својстава производа и услуга, неквалитетну робу или незадовољавајуће услуге;
7. Право на образовање – стицање знања и способности потребних за правилан и поуздан избор производа и услуга, уз свест о одговорностима и основним правима потрошача и начинима како се иста могу остваривати;
8. Право на здраву животну средину – живот и рад у окружењу које не представља претњу здрављу садашњих и будућих поколења.

Основна права потрошача, у смислу ЗЗП (2021) (чл. 2),⁷⁹ јесу право на:

1. задовољавање основних потреба – доступност најнужнијих производа и услуга, као што су храна, одећа, обућа и стамбени простор, здравствена заштита, образовање и хигијена;
2. безбедност – заштита од робе и услуга које су опасне по живот, здравље, имовину или животну средину или робе чије је поседовање или употреба забрањена;
3. обавештеност – располагање тачним подацима који су неопходни за разуман избор понуђене робе и услуга;

78 Резолуција о Универзалној повељи о фундаменталним правима потрошача број 39/248 од 9. априла 1985. Ове смернице је проширило Економско-социјално веће УН у Резолуцији Е/1999/INF/2/Add. 2 од 26. јула 1999. године. Генерална скупштина УН их је ажурирала и ревидирала својом резолуцијом 70/186 од 22. децембра 2015.

79 На исти начин су била формулисана основна права потрошача и у ЗЗП (2010) и ЗЗП (2014).

4. избор – могућност избора између више роба и услуга по прихватљивим ценама и уз гаранцију квалитета;
5. учешће – заступљеност интереса потрошача у поступку доношења и спровођења политике заштите потрошача и могућност да преко удружења за заштиту потрошача буде заступљен у поступку усвајања и спровођења политике заштите потрошача;
6. правну заштиту – заштита права потрошача у законом предвиђеном поступку у случају повреде његовог права и накнада материјалне и нематеријалне штете коју му причини продавац;
7. едукацију – стицање основних знања и вештина неопходних за правилан и поуздан избор производа и услуга, као и знања о основним правима и дужностима потрошача и начину њиховог остваривања;
8. здраву и одрживу животну средину – живот и рад у средини која није штетна за здравље и добробит садашње и будућих генерација и располагање тачним подацима неопходним за процену ризика који животна средина представља за здравље и добробит људи.

Сва прокламована права потрошача су истог ранга независно од редоследа којим су наведена. Ова права су социјална права и нису утужива нити су праћена санкцијом. Њихово дефинисање помаже у тумачењу других конкретних одредаба којима се обезбеђује заштита права потрошача.

3.3.2. *Обавеза обавештавања, образовање и подршка потрошачима*

Детаљније ћемо приказати активности које се предузимају у ЕУ везано за обавезу обавештавања потрошача као и оних које су предузете са циљем едукације – образовања и информисања и подршке потрошачима да остваре своја права, посебно у случају прекограничне трговине.

3.3.2.1. *Обавеза обавештавања потрошача*

Једно од основних права потрошача јесте право на обавештеност – информисаност. Ово право подразумева да потрошач мора да располаже чињеницама које су од значаја за одговарајући избор, заштиту од непоштене рекламе или ознака на производима који могу да га доведу у заблуду. Сматра се да је обавеза информисања *conditio sine qua non* ефикасне заштите потрошача, посебно у области финансијских услуга.⁸⁰ Информације треба да помогну потрошачу да се упозна са карактеристикама производа односно услуге, да сазна да ли и каквим

⁸⁰ Tako S. Weatherill: *EC Consumer Law and Policy*, Longman, Edinbough, 1977, str.103, B. Stauder: „Changing Relationships: The Contractual relationship”, *The Consumer and Financial Services*, London, 1990, стр. 60

ризицима је изложен и о могућој добити коју ће остварити куповином тог производа. Ускраћивање информација, потпуно или делимично, као и непружање у прописаном року сматра се озбиљним пропустом – непоштеном пословном праксом – и као такво се санкционише.

У директивама које обезбеђују својим одредбама заштиту потрошача ставља се нагласак на обавезу предуговорног и уговорног информисања потрошача. Трговац се обавезује да потрошачу пружи битна обавештења на јасан, разумљив и недвосмислен начин како би потрошач могао да донесе разумну одлуку да ли да закључи уговор или не, и ако реши да га закључи, под којим условима то да учини. За разумевање добијених информација неопходно је да потрошач поседује способност критичког мишљења, да је способан да препозна које додатне информације или објашњења су му потребни. Поседовање ових карактеристика је условљено, између осталог, и нивоом образовања потрошача о његовим правима и сврси информација које му се достављају. Образован и квалитетно информисан потрошач постаје релативно равноправан партнер трговцу на тржишту чиме се умањује дисбаланс у економској снази уговорних страна.

У првим директивама је био предвиђен мањи број информација које је трговац био дужан да обезбеди потрошачима. Временом се проширивао обим информација и њихова врста, разликовала се садржина информација од директиве до директиве. То је производило негативан ефекат код појединих роба и услуга код којих се примењивало више директива јер се дешавало да су информације биле преобилне и неусаглашене. Често су у пракси потрошачи били збуњени оваквим информацијама, а то је правило проблем и трговцима. Овај проблем је уочен и отклоњен тако да је усаглашен садржај захтева за информацијама које се пружају потрошачу пре закључења уговора, независно од тога на који начин се закључује уговор. То је учињено кроз одредбе Директиве 2011/83/ЕУ о потрошачким правима. Код специфичних уговора код којих је неопходно обезбедити додатну заштиту потрошачима, (као што су уговор о осигурању, уговор о потрошачком кредити и сл.), посебним директивама се прописују захтеви за додатним информацијама.

Важно је да потрошачи буду упознати са правом на добијање информација, о садржају обавештења која морају добити приликом закључења појединих уговора. За трговце је важно да се упознају са обавезама које имају приликом закључења уговора са потрошачима. У државама чланицама спроводе се кампање за информисање потрошача и објављују се приручници чију израду је организовала Комисија. У кампањи за обавештеност која је спроведена од пролећа 2014. до почетка 2016. радило се на повећању општег знања трговаца и потрошача о правима потрошача на нивоу ЕУ. Посебна пажња је посвећена Директиви о правима потрошача, Директиви о непоштеној пословној пракси, Директиви о непоштеним уговорним условима и Директиви о продаји робе широке потрошње и гаранцијама. Портал *Your Europe*⁸¹ има важну улогу у омогућавању приступа бољој упућености

81 <http://europa.eu/youreurope/index.htm>

у потрошачку политику и прикупљању различитих извора информација на једном референтном месту за информације.

Потрошачи се информишу на разне начине. Данас су популарни извор информисања интернет портали потрошачких организација, државних органа, трговаца, као и бројне друштвене мреже, као што су *Facebook*, *Twitter*, *Instagram* и др. Потрошачи често нису свесни да информације прикупљене на овај начин нису увек поуздане те да их је потребно проверити и критички размотрити.

3.3.2.2. Образовање и информисање потрошача

Оцењено је да би већем поверењу потрошача у прекограничну трговину могла да допринесе боља упућеност и познавање потрошачких права грађана ЕУ. Економске одлуке потрошача битно утичу на развој друштва и образовани потрошачи се сматрају битним фактором успешне привреде и бољег начина живота. Потрошачи који познају своја права делују на тржишту позитивно захтевајући квалитетније производе и услуге и на тај начин врше утицај на технолошки развој, подстичу иновације и конкурентност на тржишту.⁸² Значај образовања потрошача за привредни развој је препознат деведесетих година 20 века. У документу ОЕЦД (*Organization for Economic Co-operation and Development*) о доживотном образовању се, између осталог, подстиче финансијска и потрошачка писменост одраслог становништва.⁸³

У оквиру ЕУ се посвећује пажња образовању потрошача на различитим нивоима. Спроводе се активности усмерене ка младима кроз укључивање у школске програме основних и средњих школа, предавања и радионица са циљем стицања знања о основним правима потрошача. Ученицима средњих школа је намењен европски школски календар (*Europa Diary*) који садржи информације за младе о ЕУ и у оквиру тога њихова потрошачка права. На универзитетском нивоу се одобравају средстава за успостављање програма мастер студија из области потрошачког права.

Посебна пажња се посвећује подизању нивоа *финансијске писмености* која се препознаје као неопходна допуна финансијске заштите потрошача те се у том смислу широко промовише едукација из ове области. Уколико поседује финансијско знање и потребне вештине, потрошач је способан да средства којима располаже увећа, да решава финансијске проблеме са којима се сусреће као и да препозна од кога може и како да затражи помоћ ради њиховог решавања.⁸⁴ Радна стручна група (*Expert Group on Financial Education – EGFE*) коју је основала Комисија ради на усклађивању разноврсних приступа и стратегија финансијског образовања између држава чланица као и на пружању помоћи у спровођењу стратегије и плана

82 Катарина Иванчевић, *Финансијско образовање потрошача и делатности осигурања*, стр. 230–250, у: *Реформе и нови изазови у праву осигурања*, 2016. Удружење за право осигурања, стр. 231

83 ОЕЦД смернице нису обавезујуће, али ни добровољне. Смернице су први пут одобрене 1976. године, а у периоду 1998–2000. унета су два нова поглавља о миту и заштити потрошача.

84 У појединим државама чланицама ЕУ финансијско образовање је посебно значајно, што је случај у Немачкој, Аустрији и Италији, као и у Норвешкој. Катарина Иванчевић, 2016, стр. 231

финансијског образовања. У пракси су финансијски подржани многи национални и међународни пројекти на подручју образовања и обавештавања потрошача у ЕУ. Формирана је 2009. године јединствена база о свим пројектима и иницијативама за развој финансијске писмености у земљама чланицама (*European Database for Financial Education*).

Интерактивни интернет алат за образовање потрошача *Dolceta*⁸⁵ доступан је у свим државама чланицама и на свим службеним језицима ЕУ. Намењен је инструкторима и учитељима као и информисању потрошача. Доступни су модули: *Права потрошача*, *Финансијске услуге*, *Безбедности потрошача* и *Водич за учитеље*.

3.3.2.3. Подршка потрошачима у остваривању њихових права

Комисија је у сарадњи са државама чланицама успоставила 2005. године Мрежу европских потрошачких центара (*European Consumer Center Network – ECC - Net*).⁸⁶ Циљ рада ових центара јесте да потрошачима пруже бројне услуге, као што су информисање, саветовање о њиховим правима и помоћ у решавању рекламација и спорова са трговцем како би остварили своја права и добили одговарајуће обештећење у случају кршења њихових права. У случају спора у прекограничним куповинама центри информишу и саветују потрошаче у поступку решавања жалби и омогућавају им да приступе телима за вансудско решавање потрошачког спора. Мрежа ових центара постоји у свим земљама ЕУ у саставу државних или невладиних организација, као и у Норвешкој и на Исланду. Исту улогу за прекограничне финансијске услуге има мрежа *Financial dispute resolution network: FIN-NET*⁸⁷ приликом решавања спорова са пружаоцима финансијских услуга. Успостављена је сарадња мреже *ECC-Net* са другим европским мрежама, посебно са мрежом *FIN-NET*, мрежом за унутрашње тржиште *SOLVIT*⁸⁸ и са Европском правосудном мрежом за цивилна и пословна питања.

85 Пројекат *Dolceta* води *EUCEN – European University Continuing Education Network*. Приступ преко: <http://www.dolceta.eu>

86 Европска стратегија заштите потрошача за период од 2002. до 2006. предвиђала је оснивање Мреже европских центара за заштиту потрошача, који би били веза потрошача с Комисијом и који би, између осталог, Комисију информисали о стању на унутрашњем тржишту поједине државе чланице или државе кандидата за чланство. Задатак је био рад на подстицању и развијању што већег броја организација и органа који делују у смеру подстицања потрошачких интереса на нивоу Заједнице, у националним и регионалним оквирима. На основу Одлуке Комисије 2003/709/ЕЗ, ОЈ L 258, 10.10.2003, стр. 35

87 Мрежу је Комисија оформила 2001. године. У овој мрежи су државе чланице ЕУ, Исланд, Лихтенштајн и Норвешка. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/retail-financial-services/financial-dispute-resolution-network-fin-net/fin-net-network/about-fin-net_en

88 *SOLVIT* је услуга намењена решавању спорова који су последица кршења права Уније од стране јавних тела у државама чланицама. Пружа подршку грађанима и предузећима у остваривању њихових права када раде, живе или послују у другој држави чланици. https://ec.europa.eu/solvit/index_en.htm

3.3.3. Појам *пошрошача*, *појам шровца* и *појам пошрошачкој уговора*

3.3.3.1. Појам *пошрошача*

Појам потрошача у дугом временском периоду ни у теорији ни у пракси није био сасвим одређен. То је један од појмова који је од одлучујућег значаја да ли ће се на конкретан однос применити одредбе о заштити потрошача, односно да ли је уговор потрошачки или не.

У појединим потрошачким директивама ЕУ наведена је дефиниција потрошача, док је неке уопште не садрже, иако им је сврха заштита потрошача. Ове дефиниције су углавном биле усаглашене мада су се понекад разликовале у детаљима.⁸⁹ Различите дефиниције појма потрошача у директивама ЕУ и националним прописима стварале су проблеме у пракси. На пример, када су у појединим законима у истој земљи чланице коришћене различите дефиниције потрошача, долазило је до проблема приликом примене прописа на конкретан случај.⁹⁰ Препозната је потреба да се усвоји јединствена дефиниција потрошача која би била обавезујућа за сва акта ЕУ и за национална законодавства. Комисија је, имајући у виду и одлуке Европски суд правде,⁹¹ заузела став да се потрошачима сматрају само физичка лица те је у том смислу сачињена дефиниција у одредбама Директиве 2011/83/ЕУ о потрошачким правима. Према овој дефиницији *пошрошач* је физичко лице које у уговорима обухваћеним овом директивом, поступа у сврхе које су ван његове трговачке, пословне, занатске или професионалне делатности (чл. 2). Ову дефиницију су биле у обавези да пренесу у своје прописе све државе чланице.

У преамбули ове директиве (17) наводи се да ће се у мешовитим уговорима лице које га закључује сматрати потрошачем, када је сврха закључења делимично и пословна делатност с тим да она не преовлађује у целокупном контексту уговора. У пракси се поставило питање у ком обиму посао треба да буде у приватне сврхе да би се сматрао претежним. ЕСП је у случају *Грубер* заузео

89 Martin Ebers, The notion of „consumer“, *EC Consumer Law Compendium, Comparative Analysis*, edited by prof. dr Hans Schulte – Nölke, Univerzitat Bielefeld, 2008, p.p. 730

90 На пример у Мађарској је појам потрошача различито регулисан у Грађанском закону, Закону о заштити потрошача, Владином декрету о продаји од врата до врата, Законом о конкуренцији и Законом о пословном оглашавању. Ово је доводило до тога да често није јасно која је дефиниција примењива у одређеном случају. Очекивало се да планирана измена мађарског Грађанског законика разјасни ове недоследности. Према Martin Ebers, 2008, p.p. 720

91 Поводом дефиниције потрошача у Директиви 93/13/ЕЕЗ у обједињеним случајевима *Ideal service* ЕСП се изјаснио да се одредба члана 2 ове директиве не може шире тумачити. Суд је оценио да из текста овог члана јасно произилази да лице које није физичко лице, а које закључује уговор са продавцем или набављачем, не може бити сматрано потрошачем. Суд је сматрао да правна лица немају потребу да им се овом директивом обезбеди заштита као слабијој уговорној страни. ЕСП judgment of 22 November 2001, C -541/99 and C -542/88-*Cape Snc v Idealservice Srl and Idealservice MN RE Sas v OMAI Srl* (2001), Ecr I-9049, para 16

став да само занемарљив обим професионалне делатности може бити прихватљив као удео у укупном послу да би се сматрало да лице које предузима трансакцију има својство потрошача.⁹² У српском праву није пренета одредба о мешовитим уговорима.

Државама чланицама је остављена слобода да могу да задрже постојећа правила или уведу нова, тако што ће проширити примену правила из ове директиве на правна лица или физичка лица која нису потрошачи у смислу одредаба ове директиве, као што су невладине организације, новооснована или мала и средња предузећа (Преамбула 13). Српски законодавац није искористио ову могућност. Према ставу Европског суда правде овим лицима треба пружити заштиту, с тим да овај облик заштите треба разликовати од заштите потрошача у ужем смислу, у смислу у ком им заштиту обезбеђује примена европских директива. Оцена је да би ширење на мале и средње фирме слабило социјално заштитни елемент заштите потрошача.⁹³

Појам *просечног потрошача* дефинисан је кроз ставове Европског суда правде. Просечан потрошач како га дефинише суд, јесте „разумно добро обавештен, пажљив и опрезан” потрошач, уз поштовање друштвених, културних и језичких утицаја.⁹⁴ Применом критеријума „просечног потрошача” процењује се поштеност и непоштеност пословне праксе.⁹⁵

Из појма потрошача су се издвојили они потрошачи којима је потребно обезбедити додатну заштиту због њиховог незнања, неискуства тзв. *рањиви потрошачи*. У погледу непоштене пословне праксе опредељују се групе потрошача које су због своје психичке или физичке слабости, узраста или лакомислености нарочито осетљиви на одређену врсту пословне праксе или на дати производ процењује се према просечном члану те групе.⁹⁶

Појам *угроженог потрошача* подразумева лице које је угрожено материјално или здравствено или је због удаљености онемогућено или му је отежано коришћење услуге.

92 Господин Грубер, који живи и ради у мањем месту у Горњој Аустрији које је близу немачке границе, на свом имању бави се свињојством. Донео је одлуку да замени цреп на кући, и на просторијама где држи свиње. Све просторије заједно представљају целину с тим да 60% чини приватан простор а 40% привредни. Од фирме у Немачкој је купио цреп. Када је цреп постављен, господин Грубер је уочио да је цреп изразито неједнаке боје. Аустријски суд је упутио захтев ЕСП са питањем: Да ли се може сматрати да господин Грубер има својство потрошача или не у овом спору? Разматрајући све околности овог случаја ЕСП је закључио да 40% не представља занемарљив обим професионалне делатности у укупном послу. ECJ judgment of 20 January 2005, C-464/01 – *Johann Gruber v Bay Wa AG* [2005] ECR I-00439

93 Образложење у пресуди: ECJ Judgment of 14 March 2003, C-361/89 – *Criminal proceedings v Patrice Di Pinto* [1991] ECR I-01189. Detaljnije Misita (1997), str. 170

94 Бројне су одлуке у којима је дефинисан *просечан потрошач*. То су на пример одлуке ЕСП: *Estee Lauder Cosmetics GmbH & Co. OHG v Lancaster Group GmbH*, C-220/98; *August Storck KG v Office for Harmonisation in the Internal Market (Trade Marks and Designs)* (OHIM), T-402/02; *August Storck KG v Office for Harmonisation in the Internal Market (Trade Marks and Designs)* (OHIM), T-396/02; *Mag Instruments Inc. v Office for Harmonisation in the Internal Market (Trade Marks and Designs)* (OHIM), C-136/02.

95 У Преамбулу Директиве о непоштеној пословној пракси 2005/29/EЗ унета је ова дефиниција из одлука суда.

96 ЗЗП, 2021, чл. 17, ст. 4

У одредбама ЗЗП (2021), дефинисан је и појам *уроженеј ѿѿрошача* у делу у коме се уређују услуге од општег економског интереса.⁹⁷ Према одредбама српског права то је „потрошач који због свог економског или друштвеног положаја, услова живота, посебних потреба или других тешких личних прилика прибавља робу или користи услугу под нарочито отежаним условима или је у томе онемогућен”.

Појам *ѿѿрошача* и *ѿросечној ѿѿрошача* дефинисан је и у одредбама ЗЗП (2021)⁹⁸ на начин уређен одредбама Директиве 2011/83/ЕУ о потрошачким правима, односно одлукама Европског суда.

Директива о путовањима у пакет аранжманима и повезаним путним аранжманима, Директива (ЕУ) 2015/2302,⁹⁹ не користи појам потрошача већ дефинише појам „путник”. Путник је свако лице које жели да склопи уговор у оквиру подручја примене ове директиве или лице које има право да путује на основу уговора који је склопљен у оквиру области примене ове директиве. У преамбули (7) Директиве 2015/2302 констатује се да већина путника који купују пакет аранжмане има својство потрошача али и да није увек једноставно разликовати потрошача од представника малих предузећа или лица која резервишу путовања повезана са њиховом пословном делатношћу истим каналима као и потрошачи. Да би се избегла замена са дефиницијом потрошача која се користи у другим прописима Уније, одредбама ове директиве су заштићена лица која се називају путницима.

У ЗЗП (2021) се наводи да се под појмом путника подразумева само потрошач, а у Закону о туризму је примењена дефиниција путника из ове директиве.¹⁰⁰

3.3.3.2. Појам *ѿѿровца*

У националним законима и директивама ЕУ, друга страна у потрошачкој трансакцији назива се разним именима у зависности од сврхе прописа. Суштина је да је друга уговорна страна у потрошачком уговору професионалац, односно лице које закључује уговор са потрошачем у комерцијалне сврхе ради стицања добити.

97 ЗЗП, 2021, чл. 83. Овај појам је уведен у српско право кроз одредбе ЗЗП (2010) и преузет у ЗЗП (2014).

98 ЗЗП, 2021, чл. 5, ст. 1, т. 1, т. 20

Ужу дефиницију потрошача је прихватио ЗЗП (2010), тако да је *ѿѿрошач* физичко лице које на тржишту прибавља робу или услуге у сврхе које нису намењене његовој пословној или другој комерцијалној делатности. Иста дефиниција је задржана и у ЗЗП (2014).

99 Директива (ЕУ) 2015/2302 Европског парламента и Савета од 25. новембра 2015. о путовањима у пакет-аранжманима и повезаним путним аранжманима, о измени Уредбе (ЕЗ) бр. 2006/2004 и Директиве 2011/83/ЕУ Европског парламента и Савета и стављању ван снаге Директиве Савета 90/314/ЕЕЗ, Сл ЕУ Л 326, 11.12.2005, чл. 3, ст. 1, т. 6. Државе чланице су биле у обавези да до 1. јануара 2018. изврше усклађивање са одредбама ове директиве чија примена је отпочела 1. јула 2018, са којим даном је престала примена Директиве 90/314/ЕЕЗ.

100 *Путник* је потрошач који купује или за чији се рачун купује, односно потрошач који користи туристичко путовање, повезани путни аранжман или излет, као и другу услугу у туризму; ЗЗП (2021), чл. 5, ст. 1, т. 31. *Путник* је лице које купује или за чији рачун се купује, односно лице које користи туристичко путовање или излет, као и другу туристичку услугу; Закон о туризму, чл. 3, ст. 1, т. 19

Директива 2011/83/ЕУ о потрошачким правима под јединственим појмом *продавац* подразумева свако физичко или правно лице, независно од тога да ли је у приватном или државном власништву, које у уговорима обухваћеним овом директивом, делује у сврхе у вези са својом трговачком, пословном, занатском или професионалном делатношћу, укључујући и друга лица која делују у његово име или за његов рачун (чл. 2, ст. 1, т. 2).

Да ли ће одређено лице бити квалификовано као „трговац” захтева испитивања чији обим и критеријуми зависе од сваког појединачног случаја. Да би се одређено лице квалификовало као трговац, неопходно је да делује у сврхе повезане са својом трговачком, пословном или професионалном делатношћу, односно у име и за рачун трговца.¹⁰¹

Појам друге стране у потрошачкој трансакцији под јединственим појмом *продавац* одредио је ЗЗП (2010) у складу са одредбама Предлога Директиве о правима потрошача. Према овом закону продавац јесте правно или физичко лице које наступа на тржишту у склопу своје пословне делатности или у друге комерцијалне сврхе. Дефиниција трговца у ЗЗП (2014) и ЗЗП (2021), усклађена је са одредбама Директиве 2011/83/ ЕУ тако да гласи: „продавац је правно или физичко лице које наступа на тржишту у оквиру своје пословне делатности или у друге комерцијалне сврхе, укључујући и друга лица која послују у његово име или за његов рачун” (чл. 5, ст. 1, т. 2). На овај начин је појам проширен тако да обухвата не само трговца него и лица која су овлашћена да у његово име или за његов рачун закључују уговоре са потрошачима.

Поред појма трговца ЗЗП (2014) и ЗЗП (2021), познаје и појам произвођача¹⁰² који је уведен одредбама ЗЗП (2010) и уводи нове појмове продавца који су специфични за одређене уговоре: *продаваца*¹⁰³ *орјанизатора туристичког путовања* и *посредника у продаји туристичког путовања*.¹⁰⁴

101 ЕСП је закључио да се физичко лице које на интернет страни истовремено објављује одређен број огласа у којима нуди на продају нову и половну робу може да се сматра „трговцем” и да таква делатност може представљати „пословну праксу” само ако то лице делује у сврхе повезане са својом трговачком, пословном или професионалном делатношћу, што национални суд мора да провери у конкретним околностима појединог случаја. ESP C-105/17 *Komisija za zaštitu na potrebitelite /Evelina Kamenova*.

102 *произвођач* је лице: (1) које производи или увози готове производе, робу, сировине и саставне делове на територију Републику Србију ради продаје, закупа, лизинга или друге врсте промета, (2) које се представља као произвођач стављањем свог назива, заштитног знака или другог обележја на робу, (3) трговац производа који не садржи податке о произвођачу ако у одређеном року не обавести оштећеног о идентитету произвођача, односно лица од кога је набавио производ, (4) трговац увозног производа који садржи податке о произвођачу, али не садржи податке о увознику; ЗЗП (2021), чл. 5, ст. 1, т. 16

103 *продавац* је, у смислу одредаба којима се уређује заштита потрошача у остваривању права из уговора о продаји и заштита потрошача у остваривању права из уговора о пружању услуга, трговац са којим је потрошач закључио уговор о продаји робе, односно пружању услуге; ЗЗП (2021), чл. 5, ст. 1, т. 3

104 *орјанизатор* је трговац који организује туристичко путовање и продаје га или га нуди на продају непосредно или посредством посредника у продаји туристичког путовања; *посредник* је трговац који продаје или нуди на продају туристичко путовање које је сачинио организатор; ЗЗП (2021), чл. 5, ст. 1, т. 4, 5

3.3.3.3. Потрошачки уговор

Потрошачки уговор је уговор који закључују трговац који делује у оквиру своје пословне или професионалне делатности и лице које има својство потрошача, односно које физичко лице које на тржишту набавља робу или услуге у сврхе које нису намењене његовој пословној или другој комерцијалној делатности. Ови уговори се означавају у комунитарном праву ознаком В2С (*Business to Consumer*). Потрошач се налази у подређеном положају у односу на трговца тако да га, према ставу Европског суда правде, треба сматрати мање информисаном, економски слабијом и правно мање искусном страном у односу на свог сауговорача.¹⁰⁵

Наведено подразумева да је једна од уговорних страна професионалац који поседује стручна знања, да је економски јача страна тако да постоји одређен ниво неравноправности због које се слабијој уговорној страни – потрошачу пружа додатна заштита. Трговци добро познају тржиште и његова правила, постижу међусобне договоре око наступа на тржишту, формирају цене производа и услуга и обликују услове под којима послују и нуде потрошачима производе и услуге. Чињеница да је једна страна у уговорном односу економски јача угрожава основна начела облигационог уговорног права – слободу уговарања и равноправност уговорних страна. Због тога су уведена посебна правила заштите слабије уговорне стране у случају када уговор има карактеристике потрошачког уговора.

105 У том смислу пресуде од 3. октобра 2013, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs*, C59/12, EU:C:2013:634, и од 17. маја 2018, *Karel de Grote – Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen*, C147/16, EU:C:2018:320, т. 54

4. ПРАВО ЕУ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА И УСКЛАЂЕНОСТ СРПСКОГ ПРАВА

4.1. Регулаторни режим заштите потрошача према циљевима заштите у праву ЕУ

Повеља Европске уније о основним правима, која садржи шест основних права и слобода које су заштићене у ЕУ, прокламује да политика Уније обезбеђује висок ниво заштите потрошача.¹⁰⁶ Повељом се штите одређена политичка, друштвена и економска права грађана ЕУ. На овај начин је заштита потрошача уврштена у основна права која се гарантују грађанима ЕУ.

Основни правни извор заштите потрошача у законодавству ЕУ је Уговор о функционисању Европске уније.¹⁰⁷ Секундарне правне изворе¹⁰⁸ који се односе на заштиту потрошача, чине претежно директиве. Потпуни списак прописа који се односе на заштиту потрошача није једноставно саставити, јер се често у актима која немају за непосредан циљ заштиту потрошача налазе одредбе које се односе на ову област. Пример за то је Директива 2000/31/ЕЗ о електронској трговини¹⁰⁹ која обухвата одређене аспекте рекламирања и маркетинга од стране даваоца услуга у информационом друштву који су од значаја за потрошаче.

106 Повеља Европске уније о основним правима, (2016/С 202/02), Наслов IV, Солидарност, Заштита потрошача, чл. 38. Ову повељу су 7. децембра 2000. године прогласили Европски парламент, Савет министара и Европска комисија. Поштована је годинама као *меко љраво*, а правно обавезујућа је постала 2009. ступањем на снагу Лисабонског уговора.

107 Пречишћена верзија Уговора о функционисању Европске уније, Наслов XV, Заштита потрошача, члан 169 (ранији члан 153 Уговора о оснивању Европске заједнице). Превод на српски доступан на: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/ugovor_eu.pdf

108 *Секундарно љраво* или *деривајивно љраво* ЕУ, којим се фактички и врши унификација и хармонизација, у односу на циљ који се жели постићи и степен једнообразности решења, обухвата инструменте и методе позитивне правне интеграције. Интеграција подразумева да према правној снази појединих правних аката државе чланице имају обавезу да интервенишу, на специфичан начин, у својим унутрашњим правним системима.

109 Directive 2000/31/EC of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the internal market, O.J. L 178/1

За поступак хармонизације су нарочито значајне *уредбе, директиве* и *одлуке*. Уредбе се непосредно примењују у државама чланицама, што подразумева обавезу држава чланица да у потпуности, без измена и безусловно примени овај пропис као свој унутрашњи правни акт. Директиве обавезују државе чланице у погледу циља, али не у погледу начина реализације и имплементације у унутрашње законодавство, те су државе чланице слободне да изаберу најпримеренију форму у њиховој примени. Одлуке се доносе у погледу појединачних случајева и својим садржајем обавезују доносиоца и адресата. Бројне уредбе, директиве и одлуке праћене су стандардима, документима о заједничким политикама, коминикеима, препорукама, и обимном и веома значајном судском праксом чија се укупност од скоро назива *acquis communautaire* односно комунитарне тековине. Овако постављен систем државе кандидати морају да прихвате безусловно и у целини.

У области заштите потрошача *acquis* ЕУ је сложен и стално се мења и развија. Поједине директиве садрже општа правила која се примењују на све потрошачке трансакције, као што је Директива 93/13/ЕЕЗ о неправичним уговорним одредбама, Директива 2006/114/ЕЗ о заваравачком и компаративном оглашавању,¹¹⁰ као и Директива 2005/29/ЕЗ о непоштеној пословној пракси. Поред хоризонталног дела *acquis-a* који је везан за регулисање основних права потрошача, постоји и секторска димензија овог законодавства. Секторско законодавство је по значају равноправно са хоризонталним делом, а односи се на конкретне привредне секторе од телекомуникација до финансијских услуга. Секторска димензија захтева добру координацију и сарадњу између надлежних министарстава у области заштите потрошача. Поједине директиве се односе на поједине производе као што је Директива 2008/48/ЕЗ о потрошачком кредиту, односно на посебне методе продаје у одређеном сектору као што је Директива 2002/65/ЕЗ о продаји на даљину потрошачких финансијских услуга.

Законодавни оквир ЕУ захтева да се потрошач фаворизује тако што се у национално законодавство уводи принцип:

- транспарентности на чему се инсистира;
- обавезивања трговца на давање предуговорних и уговорних информација потрошачима;
- да се на трговца пребацује терет доказивања;
- уграђивања одредаба које штите потрошача приликом склапања уговора, посебно забрана уговарања појединих одредаба;
- да неправичне уговорне одредбе не обавезују потрошача на основу самог закона *ex lege* тако да нема потребе да се потрошач обраћа суду ради поништаја оваквих одредаба;
- да се у случају да уговорна одредба може да се тумачи на више начина иста се има тумачити у корист потрошача, односно на начин који је најповољнији за потрошача;

110 Директива 2006/114/ЕЗ Европског парламента и Већа од 12. децембра 2006. о заваравачком и компаративном оглашавању (кодификована верзија) *OJ L 376, 27.12.2006, p. 21–27*

- обавеза сачињавања одређених уговора у писаној форми у циљу заштите права потрошача;
- предвиђања дужих рокова за реакцију потрошача у случају рекламације, раскида уговора;
- обезбеђења права потрошача на одустанак од уговора без правних последица у периоду за преомишљање што се сматра једном од највећих тековина потрошачког права. Ово право се обезбеђује код уговора код којих је оцењено да је потрошачима потребно обезбедити додатну заштиту, и то:
 9. уговори закључени посебним маркетиншким техникама, као што су уговори закључени ван пословних просторија, или коришћењем средстава комуникације на даљину и
 10. уговори који су сложени и стварају дугорочне обавезе за потрошаче, као што је уговор о потрошачком кредиту и уговор о осигурању;
- обезбеђења брзог, јефтиног и непосредног система правних средстава којима се обезбеђује заштита интереса потрошача;
- обезбеђења бесплатне правне помоћи за потрошаче;
- бесплатан приступ суду (*locus standi za action popularis*) за потрошачке организације и потрошаче.

Европским мерама за заштиту потрошача штите се здравље, сигурност, економски и правни интереси потрошача. Основни циљ ових мера јесте да се свим потрошачима у државама чланицама обезбеди исти ниво заштите од ризика и претњи њиховој сигурности и економским интересима, да се повећа способност потрошача да заштите своје интересе кроз успостављање и функционисање ефикасне правне заштите потрошача. Подручје заштите потрошача укључује развијање законодавне праксе и осталих мера, укључивање интереса потрошача у остале европске политике, допуне политике заштите потрошача држава чланица и јачање потрошачких удружења и њихово активно учествовање у процесу одлучивања.

У поступку приступања Европској унији се првенствено спроводи усклађивање националних прописа са правним тековинама Европске уније. Усклађивање се врши са правним актима који су усвојени и који су на снази у одређеном тренутку када се у току преговора доносе национални прописи. Током 2019. године, када је припреман текст ЗЗП (2021) усвојене су директиве које у том периоду нису ступиле на снагу, односно државе чланице су имале период од две године у коме су биле у обавези да изврше усклађивање националних прописа. Ове директиве нису узете у обзир приликом израде коначног текста ЗЗП (2021) и нису примењене у српском праву.

Директиве са којима је извршено потпуно или делимично усклађивање у српском праву, посебно у одредбама претходних закона о заштити потрошача и одредбама ЗЗП (2021) приказане су у **табели**. У даљем тексту ћемо дати кратак приказ директива са којима предстоји усклађивање српског права у наредном периоду.

4.1.1. Кључни прописи ЕУ у области заштите животиња, здравља и безбедности потрошача

У Европској унији се чланом 168 Уговора о функционисању Европске уније прописује да се „у утврђивању и спровођењу свих политика и активности Уније обезбеђује висок степен заштите здравља људи”. У том смислу је донет низ директива које доприносе остваривању овог циља.

У погледу сигурности хране води се политика која има за циљ да се заштити људско здравље и интереси потрошача као и да се омогући успешно функционисање јединственог тржишта. Висок ниво безбедности хране је постављен након одређених криза које су се својевремено догодиле (као што је болест лудих крава 1996. у Великој Британији, диоксин у храни за животиње – Диоксин криза у Белгији 1999, афлатоксинска криза и сл.). Успостављени су високи стандарди са циљем да се обезбеди заштита здравља потрошача, јавног здравља и животне средине. На нивоу ЕУ су уведена правила која захтевају да се успоставе и поштују контролни стандарди за прехрамбене производе. Донета је Уредба (ЕЗ) бр. 178/2002 о утврђивању општих начела и услова закона о храни, оснивању Европске агенције за безбедност хране, као и утврђивању поступака у области безбедности хране.¹¹¹ Донет је сет уредби који је назван „Хигијенски пакет”.¹¹² Поједини прописи уређују специфичне области хране и хране за животиње. Уредба ЕУ, 1169/2011¹¹³ о информисању потрошача о храни је увела обавезу навођења одређених података на етикетама (навођење нутритивне информације, означавање алергена), као и декларисање и рекламирање хране у угостиољским објектима, коришћење одређеног фонта слова и означавање порекла робе.

Са циљем да се обезбеди брза размена информација у случају када се утврди да постоји директан или индиректан ризик по здравље људи чији је узрок храна или храна за животиње уведен је систем брзог обавештавања и узбуњивања на тржишту Европске уније (*Rapid Alert System for Food and Feed – RASFF*)¹¹⁴ на основу одредаба Уредбе о храни бр. 178/2002. Комисија на свом веб-сајту сваког петка објављује извештаје о производима који носе ризик по здравље људи. Члан овог система је и Република Србија.

Лекови и медицински производи подлежу правилима јединственог тржишта. За одобрење пуштања на тржиште фармацеутских производа за људску употребу надлежна је Европска агенција за лекове (ЕМА), односно у одређеним случајевима

111 Уредба (ЕЗ) бр. 178/2002 Европског парламента и Већа од 28. јануара 2002. о утврђивању општих начела и услова закона о храни, оснивању Европске агенције за безбедност хране и утврђивању поступака у области сигурности хране, (*OJ L 31, 1.2.2002, p. 1–24*)

112 Уредбе 852/2004/ЕЗ, 853/2004/ЕЗ, 854/2004/ЕЗ и 882/2004/ЕЗ

113 Уредба (ЕУ) бр. 1169/2011 Европског парламента и Већа од 25. октобра 2011. о информисању потрошача о храни, измени уредби (ЕЗ) бр. 1924/2006 и (ЕЗ) бр. 1925/2006 Европског парламента и Већа и стављању ван снаге Директиве Комисије 87/250/ЕЕЗ, Директиве Већа 90/496/ЕЕЗ, Директиве Комисије 1999/10/ЕЗ, Директиве 2000/13/ЕЗ Европског парламента и Већа, директива Комисије 2002/67/ЕЗ и 2008/5/ЕЗ и Уредбе Комисије (ЕЗ) бр. 608/2004. *OJ L 304, 22.11.2011, p. 18–63*

114 Више података на: ec.europa.eu/food/safety/rasff/index_en.htm

националне агенције. Основни законодавни акти у овом домену су Директива 2001/83/ЕЗ о законнику Заједнице о лековима за хуману примену¹¹⁵ и Уредба (ЕЗ) бр. 726/2004 о утврђивању поступака одобравања примене и поступака надзора над применом лекова који се користе у хуманој и ветеринарској медицини, као и о формирању Европске агенције за лекове.¹¹⁶

Систем сигурности производа и надзор над тржиштем обезбеђен је применом одредаба Директиве 2001/95/ЕЗ о општој безбедности производа.¹¹⁷ Ова директива прописује да сви производи који се пласирају на тржиште морају бити усклађени са одређеним нормама у вези са пружањем информација потрошачима, мерама за спречавање претњи сигурности као и надзором над безбедности производа. Посебна правила су прописана о безбедности козметичких производа, експлозива за личну употребу и играчака. Поред Уредбе (ЕЗ) 1223/2009 о козметичким производима¹¹⁸ донето је више директива којима су уређени сигурносни захтеви за експлозиве за личну употребу и сличне производе. Захтеви у вези са безбедношћу играчака утврђени су Директивом 2009/48/ЕЗ о сигурности играчака.¹¹⁹

Успостављен је Европски систем надзора над незгодама које се догађају у слободно време и код куће (EHLASS) и систем RAPEX (*Rapid Exchange Information System*) за размену информацијама у вези са одређеним производима који могу да угрозе здравље и сигурност потрошача. Систем RAPEX омогућава дојаву и размену информација о свим опасним производима, осим хране, фармацеутским и медицинским производима. Како би систем надзора био ефикасан, произвођачи су у обавези да предузму потребне мере ради отклањања опасних супстанци или, уколико то није могуће, морају повући производ са тржишта.

Одредбама Директива 85/374/ЕЕЗ о уједначавању права држава чланица у погледу одговорности за производ са недостатком,¹²⁰ која није класична потрошачка директива, обезбеђено је право оштећених лица на накнаду штете у случају наступања штете услед неког недостатка на производу. Основни циљ ове директиве била је хармонизација правног режима на нивоу ЕУ, заштита конкуренције и слободног кретања робе на јединственом тржишту и заштита потрошача. Према одредбама ове директиве одговорност за штету изазвану неисправним производом представља посебну подврсту објективне вануговорне одговорности за штету.

115 Директива 2001/83/ЕЗ Европског парламента и Већа од 6. новембра 2001. о законнику Заједнице о лековима за хуману примену. (*OJ L 311, 28.11.2001, p. 67-128*)

116 Уредба (ЕЗ) бр. 726/2004 Европског парламента и Већа од 31. марта 2004. о утврђивању поступака одобравања примене и поступака надзора над применом лекова који се користе у хуманој и ветеринарској медицини и оснивању Европске агенције за лекове (*OJ L 136, 30.4.2004, p. 1-33*)

117 Директива 2001/95/ЕЗ Европског парламента и Већа од 3. децембра 2001. о општој сигурности производа, *OJ L 11 од 15.1.2002.*

118 Уредба (ЕЗ) 1223/2009 Европског парламента и Већа од 30. новембра 2009. о козметичким производима (*OJ L 342, 22.12.2009, p. 59-209*)

119 Директивом 2009/48/ЕЗ Европског парламента и Већа од 18. јуна 2009. о сигурности играчака (*OJ L 170, 30.6.2009, p. 1-37*)

120 Директива Савета 85/374/ЕЕЗ од 25. јула 1985. о приближавању закона и прописа држава чланица о производима с недостатком, *OJ L 210 од 7.8.1985.*

4.1.1.1. Усклађеност српског права

Српско право је усклађено са одредбама бројних директива које се односе на безбедност производа. Одредбе Директиве 2001/95/ЕЗ о општој сигурности производа и Директиве 85/357/ЕЕЗ о обмањујућим производима примењене су у Закону о општој безбедности производа.¹²¹ У току 2019. извршено је усклађивање у већем обиму тако да предстоји даљи рад на усклађивању и примени ових прописа. Овим законом се уређује општа безбедност производа који су стављени на тржиште, критеријуми за оцењивање усаглашености производа са општим захтевом за безбедност, обавезе произвођача и дистрибутера, услови и начин информисања и размене информација у вези са ризицима које производ представља по здравље и безбедност потрошача и других корисника, као и вршење надзора. Законским уређењем ових питања смањена је могућност да се на тржишту појаве опасни производи, односно могућност наступања штетних последица по здравље и безбедност потрошача и других корисника, као и њихове имовине. Овај закон се примењује на све производе под условом да њихова безбедност није уређена посебним прописом, као и у ситуацији када посебан закон не садржи све захтеве за безбедност производа или њиме нису обухваћене све врсте и категорије ризика.

Безбедност појединих производа детаљније је уређена посебним прописима. Донет је Закон о предметима опште употребе¹²² којим се уређује појам предмета опште употребе,¹²³ услови здравствене исправности, односно безбедности које морају да испуњавају предмети опште употребе који се испоручују на тржиште, а у сврху високог нивоа заштите живота и здравља људи и животне средине, заштите интереса потрошача и обезбеђења слободног кретања робе. На основу овог закона донет је Правилник о безбедности играчака.¹²⁴ Закон о безбедности хране¹²⁵ уређује опште услове за безбедност хране и хране за животиње, обавезе и одговорности субјеката у пословању храном и храном за животиње, систем брзог обавештавања и узбуђивања, хитне мере и управљање кризним ситуацијама, хигијена и квалитет хране и хране за животиње.

Према званичним подацима Србија је преузела 99 одсто стандарда и око 80 одсто техничких прописа ЕУ у погледу безбедности производа. Ова област је у преговарачком процесу оцењена као једна од најусаглашенијих. „Министарство

121 Закон о општој безбедности производа, „Службени гласник РС”, бр. 41/2009, 77/2019

122 Закон о предметима опште употребе, „Службени гласник РС”, бр. 25/19 и 14/2022

123 Под предметима опште употребе, у смислу овог закона, подразумевају се: 1) материјали и предмети у контакту са храном укључујући и производе намењене одојчади и деци млађој од три године за олакшавање храњења и сисања, умиривања и спавања и амбалажа, 2) играчке, 3) козметички производи, 4) материјали и предмети који при употреби долазе у непосредан контакт са кожом, односно слузокожом било да се нарушава или не нарушава њихов интегритет, 5) детергенти, биоциди и друга средства за општу употребу и одржавање хигијене, 6) дуван, дувански производи, прибор за употребу дуванских производа, електронска цигарета и други системи за инхалирање паре са никотином или без (*Групе прегмејта ойише уйојребе*, чл. 4).

124 Правилник о безбедности играчака, „Сл. гласник РС”, бр. 78/19

125 Закон о безбедности хране, „Сл. гласник РС”, бр. 41/2009, 17/2019

привреде је у законодавство Србије пренело 100 одсто прописа и стандарда који се односе на безбедност техничких производа – машина, малих кућних апарата, електричне и електронске опреме, лифтова, личне заштитне опреме итд.¹²⁶

Одредбом ЗОО, чл. 179 прописана је објективна одговорност произвођача ствари са недостатком, односно за неисправан производ. Решење из ЗОО је својевремено представљало прво изричито свеобухватно регулисање ове одговорности у Европи које је успостављено седам година пре усвајања Директиве 85/374/ЕЕЗ. Одговорност произвођача се односи само на производе који су опасна ствар и она постоји независно од тога да ли је он знао за недостатак или не. У одредбама ЗЗП (2021) су примењене одредбе Директиве 85/374/ЕЕЗ о одговорности за производ са недостатком, иако то није потрошачка директива. У српском праву нису примењене поједине одредбе ове директиве чија примена није била обавезујућа.

4.1.2. Кључни пројиси ЕУ у области заштите економских интереса потрошача

У области заштите економских интереса потрошача усвојене су бројне директиве које су и примењене у националним прописима држава чланица. Већина ових директива је примењена и у српском праву и приказане су у табели. У даљем тексту ћемо дати кратак приказ директива које су донете у области заштите економских интереса потрошача са којима предстоји усклађивање српског права.

4.1.2.1. Директива (ЕУ) 2019/2161 у погледу боље извршавања и модернизације правила Уније о заштити потрошача¹²⁷

У оквиру Програма за прикладност и ефикасност прописа Европска комисија је у току 2016. и 2017. године, спровела проверу прикладности потрошачког и тржишног права. На основу овога је закључено да је ефикасност права у подручју заштите потрошача угрожена због недовољне информисаности потрошача и трговаца што је имало за резултат да се недовољно користе постојећи механизми правне заштите. Констатовано је да су и даље у овој области присутни значајни недостаци иако су биле предузете бројне мере да се обезбеде пропорционалне и ефикасне санкције. Уочено је да се постојећа национална правила о санкцијама знатно разликују, и то тако да државе чланице не обезбеђују могућност изрицања одговарајућих новчаних казни трговцима који су одговорни за повреде правила. Оцењено је да је потребно да се постојећа правила о санкцијама из наведених директива побољшају као и да се уведу нова правила о санкцијама. Поред

126 Према званичним подацима са сајта Министарства привреде Републике Србије, <https://privreda.gov.rs/ministarstvo/organizaciona-struktura/sektor-za-kvalitet-i-bezbednost-proizvoda>

127 Директива (ЕУ) 2019/2161 Европског парламента и Већа од 27. новембра 2019. о измени Директиве Већа 93/13/ЕЕЗ и директива 98/6/ЕЗ, 2005/29/ЕЗ и 2011/83/ЕУ Европског парламента и Већа у погледу бољег извршавања и модернизације правила Уније о заштити потрошача. СЛ Л 328, 18.12.2019, стр. 7–28

тога је утврђено да је у више области неопходно да се осавремене важећа правила Европске уније о заштити потрошача. Како би се премостиле уочене тешкоће и осигурала уједначена примена права у земљама чланицама, донета је Директива (ЕУ) 2019/2161. Овом директивом су измењене одредбе четири директиве: 93/13/ЕЕЗ о неправичним уговорним одредбама 98/6/ЕЗ о ценама, 2005/29/ЕЗ о непоштеној пословној пракси и 2011/83/ЕУ о правима потрошача.

Од држава чланица се захтева да предвиде ефикасне, пропорционалне и одвраћајуће санкције, које подразумевају новчане казне, за трговце који су одговорни за повреде које су дефинисане Уредбом (ЕУ) 2017/2394 о сарадњи националних тела одговорних за извршавање прописа о заштити потрошача. Како се у тим ситуацијама дешавају прекограничне повреде које обухватају кршење права великог броја потрошача санкције ће се одређивати с обзиром на годишњи промет трговца како би се постигао одвраћајући ефекат на трговце. Највиша казна би била најмање 4% годишњег промета трговца. Са циљем доследне примене санкција за сузбијање повреда које су дефинисане Уредбом (ЕУ) 2017/2394, у Директиве 93/13/ЕЕЗ, 98/6/ЕЗ (5), 2005/29/ЕЗ и 2011/83/ЕУ се уносе заједнички, нетаксативни и индикативни критеријуми за примену санкција. Ови критеријуми обухватају природу, тежину, обим и трајање повреде као и правну заштиту коју трговац пружа потрошачима за проузроковану штету.

Одредбама ове директиве уређени су и други аспекти потрошачког права који су се показали посебно изазовним у пракси надзорних органа. На пример, прописана су нова правила која се односе на захтеве транспарентности информација о лицу с којим се закључује уговор и о одговорности тих особа и интернет посредника. Извршено је прилагођавање дефиниција и других одредаба у складу са развојем дигиталних алата како би се у већој мери прописи примењивали и на дигитално закључење уговора.

Уведена је могућност да се поједине праксе трговаца које до сада нису биле прописане одредбама Директиве 2005/29/ЕЗ о непоштеној пословној пракси, а којима се крше права потрошача у одређеним секторима (као што је двојни квалитет робе) могу под одређеним условима дефинисати као непоштена пословна пракса.

4.1.2.2. Директива ЕУ 2019/770 о одређеним аспектима уговора о испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга¹²⁸

У периоду од 2014. до 2019. значајно је повећан проценат корисника интернета који су путем мреже наручили робу или услугу за личне потребе. У већини држава чланица тај проценат је увећан са 63% на 71%, а у пет држава чланица виши је од 80%.¹²⁹ Један од циљева европске политике заштите потрошача јесте да се

128 Директива (ЕУ) 2019/770 Европског парламента и Већа од 20. маја 2019. о одређеним аспектима уговора о испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга (Текст значајан за ЕП) (СЛ Л 136, 22. 5. 2019)

129 То је случај у Великој Британији, Данској, Холандији, Шведској и Немачкој. Према: Eurostat – Digital economy and society statistics – households and individuals Ordering or buying goods and services, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals

обезбеди сигурност потрошача у дигиталном простору, заштита њихових права на дигиталном тржишту и обезбеђење истих услова за све потрошаче у оквиру ЕУ кроз примену иновација и нових бољих услуга.

Директивом ЕУ 2019/770 усаглашена су одређена кључна правила која до сада нису била уређена на нивоу Уније, као ни у већини држава чланица, у погледу уговора о испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга којима се обезбеђује висок ниво заштите потрошача. Ова директива се примењује на податке који се производе и испоручују у дигиталном облику (нпр. музика, интернет видео-запис, односно *streaming* музике и видеа путем нпр. *Spotify*-а и *Netflix*-а, услуге којима се омогућава формирање, обрада или складиштење података у дигиталном облику (нпр. складиштење података у облаку), услуге којима се омогућава размена података (нпр. *Facebook*, *YouTube* и др.), као и све трајне носаче података који се користе искључиво као носачи дигиталног садржаја (нпр. DVD), *over the top* (OTT) интерперсоналне комуникационе услуге, пакети уговора и обрада личних података.

Утврђена су заједничка правила о одређеним захтевима у вези са уговорима између трговаца и потрошача о испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга. Уређују се правила о усклађености дигиталног садржаја или дигиталне услуге са уговором, правним средствима у случају неусклађености или неиспоруке, као и о начинима остваривања тих правних средстава и промени дигиталног садржаја или дигиталне услуге. Трговац је у обавези да обезбеди да потрошач буде информисан и да му буду достављена ажурирања, укључујући и сигурносна ажурирања која су потребна да би дигитални садржај или дигитална услуга остали усклађени. Прописана су и детаљна правила о обавези пружања ажурирања.

Очекује се да ће уређење ове области повећати поверење потрошача у набавку дигиталног садржаја и дигиталних услуга као и да ће допринети смањењу штете коју су потрошачи трпели јер се уводи скуп јасних правила која омогућавају решавање проблема са којима се суочавају.

4.1.2.3. Директива о одређеним аспектима продаје робе 2019/771/ЕУ¹³⁰

Како би се подигао ниво заштите потрошача у односу на правила дефинисана одредбама Директиве 1999/44 о продаји робе уз повећање правне сигурности и смањење трошкова трансакција за трговце, посебно за мала и средња предузећа донета су нова усаглашена правила о продаји на нивоу ЕУ усвајањем Директиве ЕУ 2019/771. Ова директива је део Стратегије јединственог дигиталног тржишта и њоме се допуњује Директива (ЕУ) 2019/770, којом се утврђују правила о испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга. Има за циљ да успостави равнотежу између високог нивоа заштите потрошача и повећане конкурентности привредних субјеката.

130 Директива (ЕУ) 2019/771 Европског парламента и Већа од 20. маја 2019. о одређеним аспектима уговора о купопродаји робе, измени Уредбе (ЕУ) 2017/2394 и Директиве 2009/22/ЕЗ и стављању ван снаге Директиве 1999/44/ЕЗ, *SL L 136*, 22.5.2019. Рок за примену Директиве је био 1. јул 2021, а за примену националних прописа 1. јануар 2022.

Директива ЕУ 2019/771 се примењује на уговоре о продаји без обзира на то који се канал продаје користи, да ли је у питању класична или интернет продаја.¹³¹ У том смислу је формулисана дефиниција појма *робе* која подразумева: 1) све физичке покретне ствари, укључујући воду, плин и електричну енергију ако се продају у ограниченој запремини или у одређеној количини; 2) сви физички покретни артикли који садрже или су међусобно повезани дигиталним садржајем или дигиталном услугом на такав начин да непостојање дигиталног садржаја или дигиталне услуге спречава да роба испуњава своју функцију („роба с дигиталним елементима”).

За потребе ове директиве су формулисани и изрази: *дигитални садржај*: подаци произведени и испоручени у дигиталном облику; *дигитална услуга*: услуга која омогућава потрошачу стварање, обраду, чување или приступ подацима у дигиталном облику, или услуга која омогућава размену или другу интеракцију с подацима у дигиталном облику које учитава или ствара потрошач или други корисници те услуге.

Ова директива је директива максималне хармонизације и прописује потпуно усклађивање правила о захтевима саобразности односно усклађености робе са уговором, правним средствима која су доступна потрошачима у случају несаобразности робе, начину и року за остваривање права и комерцијалној гаранцији.

Продавац је у обавези да обезбеди да роба која је испоручена потрошачу буде у складу са закљученим уговором. Критеријуми на основу којих се врши процена саобразности су подељени на субјективне и објективне. Одговоран је за сваки недостатак саобразности који се испољи у току периода од две године од дана испоруке. Ако је рок испоруке робе са дигиталним елементом дужи од две године продавац је одговоран за сваку испоруку дигиталног садржаја или дигиталне услуге која се појави или постане очигледна у периоду у коме се они требају испоручивати на основу уговора. Ови рокови могу бити и дужи ако се за то држава чланица определи. За половну робу се може предвидети могућност да се уговором определи рок у коме је продавац одговоран за неаобразност, с тим да тај рок не може бити краћи од годину дана.

Потрошач према одредбама Директиве има право на заштиту по основу несаобразности и у случају правних недостатака робе. Новина је и да уколико се несаобразност испољи у току прве године, потрошач нема обавезу да доказује да је она постојала у моменту испоруке.¹³² Земље чланице могу да задрже или пропишу да овај рок буде две године уместо једне. Ово се примењује и на потрошачке уговоре са дигиталним елементом као што су паметни телефони, паметни сатови и сл.

Земље чланице могу да пропишу да је потрошач у обавези да у року од два месеца од откривања несаобразности о томе обавести продавца уколико жели да искористи своја права. У преамбули 46 ове директиве земљама чланицама се препоручује да обезбеде виши степен заштите потрошачима и да не уводе ову обавезу. Земље чланице су обавезане да информишу потрошаче о њиховим правима која произилазе из одредаба ове директиве и о начину њихове реализације.

131 Државе чланице могу да искључе примену одредаба на половну робу која се продаје на јавној аукцији и живе животиње.

132 Према одредбама Директиве 1999/44 дужина овог рока је 6 месеци.

Правна средстава која су на располагању потрошачу остала су иста као и у Директиви 1999/44. Земље чланице могу омогућити потрошачима да бирају које ће правно средство користити (поправка, замена, снижење цене, раскид уговора) ако несаобразност постане очигледна у року од 30 дана од дана испоруке или могу задржати одређена правила о одговорности за скривене недостатке.

Прописана су посебна правила за робу са дигиталним елементима и одговорност за саобразност ове робе. Предвиђене су посебне обавезе продавца у случају купопродаје ствари с дигиталним елементима у потрошачким уговорима.

У погледу комерцијалне гаранције новина је њен назив јер се додаје *комерцијална*. Новина је и да даваоца гаранције може да обавезује поред дате изјаве о гаранцији и повезани рекламни материјал, зависно од тога шта је повољније за корисника гаранције.

4.1.2.4. Усклађеност српског права

Већи део правних тековина ЕУ које су на снази примењене су у српском правном систему. Српско право је усклађено са одредбама директива које су измењене одредбама Директиве (ЕУ) 2019/2161, која је усвојена након завршетка јавне расправе Закона о заштити потрошача 2019. године. То су директиве 93/13/ЕЕЗ о неправичним уговорним одредбама 98/6/ЕЗ о ценама, 2005/29/ЕЗ о непоштеној пословној пракси и 2011/83/ЕУ о правима потрошача. Предстоји усклађивање одредаба српског права са изменама ових директива које су прописане одредбама Директиве (ЕУ) 2019/2161.

Српско право је усклађено са одредбама Директиве 1999/44, која је у ЕУ почетком примене Директиве (ЕУ) 2019/771 стављена ван снаге. Предстоји усклађивање одредаба српског права, посебно одредаба ЗЗП (2021), са правилима која су прописана одредбама Директиве (ЕУ) 2019/771.

У погледу финансијских услуга српско законодавство је углавном усклађено са правним правилима ЕУ у овој области. Народна банка Србије (НБС) као надлежан надзорни орган над учесницима на финансијском тржишту прати новине у праву ЕУ и праксу Европског суда и у складу са потребама иницира доношење прописа у овој области. Планирано је да се до краја другог квартала 2023. године изврши даље усклађивање одредаба српског права. У том смислу су предвиђене измене Закона о заштити корисника финансијских услуга ради даљег усклађивања са Директивом о потрошачким кредитима, Директивом о хипотекама, Алтернативном решавањем потрошачких спорова и Директивом о судским забранама за заштиту колективних интереса потрошача.

4.1.3. Кључни пројекти ЕУ у области сировођења заштите потрошача, обештећења и правне заштите потрошача

4.1.3.1. Уредба (ЕУ) 2017/2394 о сарадњи између националних тела одговорних за извршавање пројекта о заштити потрошача¹³³

Овом уредбом се ставља ван снаге Уредба (ЕЗ) бр. 2006/2004. Њен циљ је омогућавање заштите потрошача од прекограничних повреда прописа ЕУ о заштити потрошача осавремењивањем сарадње релевантних националних тела у земљама ЕУ, Европском привредном простору (ЕГП) и Европском удружењу за слободну трговину (ЕФТА) међусобно као и са *Европском комисијом*.

Уредбом је обухваћено 26 прописа ЕУ којима се штите интереси потрошача, а који су наведени у прилозима тако да се она примењује у случају било које повреде тих прописа. Могу бити додати нови прописи ЕУ како би се проширило подручје примене Уредбе на нова подручја законодавства. Нова правила треба да доприне-су повећању поверења потрошача и трговаца у е-трговину у оквиру ЕУ.

Ова Уредба је допуњена чл. 23 Директиве ЕУ 2019/771 о одређеним аспектима уговора о испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга тако што је додата тачка 26, у којој је у поље примене додата и Директива ЕУ 2019/771.

4.1.3.2. Директива (ЕУ) 2020/1828 о представничким тужбама за заштиту колективних интереса потрошача¹³⁴

Својевремено је Директивом 2009/22/ЕЗ омогућена колективна заштита интереса потрошача на тај начин што је овлашћеним субјектима омогућено подношење захтева за забрану повреде права Уније које су штетне за колективне интересе потрошача. Овај механизам није омогућавао подношење колективног захтева за надокнаду штете потрошачима који су били оштећени применом забрањених незаконитих пракси. Чињеница да су у појединим државама постојали механизми који су омогућавали подношење колективних захтева за накнаду штете потрошачима, а у другима нису, утицало је на смањено поверење потрошача у функционисање јединственог тржишта. Процењено је да је неопходно да се ојачају механизми за заштиту колективних интереса потрошача на тај начин што ће обухватити поред мера забране и мере везане за поправљање штетних последица. Процењено је да ће се тиме побољшати одвраћање трговаца

133 Уредба (ЕЗ) бр. 2017/2394 Европског парламента и Већа од 12. децембра 2017. о сарадњи између националних тела одговорних за извршавање прописа о заштити потрошача и о стављању ван снаге Уредбе (ЕЗ) бр. 2006/2004, СЛ Л 345, 27.12.2017.

134 Директива (ЕУ) 2020/1828 о представничким тужбама за заштиту колективних интереса потрошача и стављању ван снаге Директиве 2009/22/ЕЗ, СЛ Л 409, 4.12.2020, *сир.* 1–27. Ступила је на снагу 24. децембра 2020, мора да почне примена у земљама чланицама 25. јуна 2023. Ова директива је део пакета *Нове поједносности за потрошаче*.

од примене непоштених и незаконитих пракси што ће допринети смањењу могућности настанка штетних последица по потрошаче.

Циљ примене Директиве (ЕУ) 2020/1828 јесте да се обезбеди да у свим државама чланицама потрошачима буде доступан најмање један механизам за представничке тужбе за мере забране и за мере за отклањања штетних последица на националном нивоу и на нивоу Уније. Државама чланицама је препуштено да се одреде да ли ће се представничке тужбе подносити у управном или судском поступку, или пак дати могућност да се то може учинити у оба ова поступка зависно од релевантног подручја права или релевантног привредног сектора.

Право да траже мере забране или мере за отклањање штетних последица у име група потрошача (процесну легитимацију) имају овлашћени субјекти – овлашћене организације или јавна тела које именује земља чланица након што испуне прописане услове. Наведено подразумева да се од трговаца који крше права потрошача може тражити поправљање штетних последица у области финансијских услуга, путовања и туризма, енергетике, здравства, телекомуникације и заштите података. Дефинисан је да *колективни интереси потрошача* значе општи интерес потрошача и, посебно за потребе мере отклањања штетних последица, интереси групе потрошача (чл. 3, ст. 1, т. 3).

Директива одређује која правна средства су на располагању овлашћеним лицима. Представничком тужбом се може тражити: 1) мера забране, која може бити привремена или коначна мера, којом се налаже престанак примене неке праксе или се забрањује нека пракса чија примена није ни почела али је извесно да ће до ње доћи. Може се тражити од надлежног органа да донесе декларативно решење којим ће утврдити да је нека пракса незаконита. Мера забране би могла да укључује обавезу објављивања судске одлуке или изјаве која садржи исправку. Битно је да код ових мера овлашћени субјект не мора да доказује да је настао губитак или штета за поједине потрошаче који су погођени кршењем правила нити мора доказивати постојање намере или нехата трговца; 2) мера којом се тражи од туженог трговца отклањање штетних последица тако што ће потрошачима да надокнади штету, изврши поправку, замени производ или снизи цену, изврши повраћај новца или да се тражи раскид уговора.

Прописано је да се националним прописима мора обезбедити да не дође до злоупотреба од стране потрошача приликом подношења представничких тужби, да ефекат представничке тужбе за накнаду штете делује према свим оштећеним потрошачима без потребе појединачног захтева. Предвиђено је и да се обезбеди да се спречи сукоб интереса тако што ће се онемогућити да финансијер колективне тужбе утиче на одлуке које би штетиле колективним интересима потрошача као и да тужба не може бити поднета против конкурента финансијера или лица од кога финансијер зависи.

Националним прописима се мора обезбедити могућност постизања нагодбе (поставна) која, ако је одобри суд или управно тело, може под одређеним условима бити обавезујућа, односно утврдити правила према којима потрошачи могу прихватити или одбити нагодбу. Прописана су правила о трошковима поступка који треба да буду у висини која неће одвраћати овлашћене субјекте од покретања поступка,

да потрошачи у принципу не плаћају трошкове или да плаћају симболичне накнаде (осим ако настану трошкови које су они намерно или својим немаром проузроковали) и да трошкове поступка на крају сноси странка која није успела у спору.

Очекује се и да се пропишу одговарајуће санкције за пропуст или одбијање поступања у складу с мером забране, обавезом информисања или обавезом откривања доказа и обезбедити да казне буду ефикасне, сразмерне и одвраћајуће.

4.1.3.3. Усклађеност српској праву

Српско право је усаглашено са одредбама Директиве 2009/22/ЕЗ, тако да је потребно у наредном периоду да се изврши усаглашавање са Директивом (ЕУ) 2020/1828 о представничким тужбама и Уредбом (ЕУ) 2017/2394.

Заштита колективног интереса потрошача се према одредбама српског права остварује у управном поступку који спроводи Министарство трговине, туризма и телекомуникација. У пракси се показало да је ово решење које је примењено у одредбама ЗЗП (2014) била промена набоље.¹³⁵ Вођен је одређен број поступака са циљем сузбијања непоштене пословне праксе трговаца и примене неправичних уговорних одредаба у условима пословања,¹³⁶ што представља значајан напредак у односу на период пре 2014. године када није регистровано да је покренут неки судски поступак са истим циљем. И према одредбама ЗЗП (2021) заштита колективних интереса потрошача спроводи се у управном поступку. Прописана су посебна правила овог поступка. Поступак се покреће по службеној дужности или на захтев овлашћеног лица. Поступак се обуставља ако трговац спроведе корективне мере ради отклањања повреде закона у одређеном року. Ако се у поступку утврди да постоји повреда колективног интереса Министарство одређује мере заштите решењем које се објављује на интернет страници Министарства.

Народна банка Србије (НБС) је надлежни орган овлашћен да утврди да ли се пружалац финансијских услуга бави непоштеном пословном праксом или је преговарао о непоштеним уговорним условима. Уколико НБС утврди да је пружалац финансијских услуга вршио непоштене пословне праксе или да је уговорио непоштене услове, изриче суспензију такве пословне праксе.

Према одредбама српског права нема могућности да потрошачи колективном тужбом траже надокнаду штете која је последица повреде њихових законом гарантованих права, посебно примене непоштене пословне праксе и неправичних уговорних одредаба. Својевремено је у одредбама Закона о парничном поступку

135 У српско право је одредбама ЗЗП (2014) уведена значајна новина тако да је уместо судске надлежности уведена надлежност управе у погледу колективне заштите потрошача. Према одредбама ЗЗП (2010) је било прописано да се заштита колективних интереса потрошача спроводи у судском поступку. Упоредна пракса је показала да се делотворнија заштита колективних интереса потрошача остварује спровођењем поступка од стране органа управе с обзиром на то да је управни поступак бржи и ефикаснији од судског.

136 У току 2020. покренуто је 16 поступака за колективну заштиту и три поступка у току 2021. године. У шест поступака је донета одлука о обустави, а једна корективна мера која је изречена је спроведена. На сајту Министарства су доступна донета решења. <https://arhiva.mtt.gov.rs/informacije/zastita-potrosaca/resenje-opovredi-kolektivnog-interesa-potrosaca/>

био прописан као посебан поступак – Поступак за заштиту колективних права и интереса грађана.¹³⁷ Међутим, Одлуком Уставног суда¹³⁸ ове одредбе стављене су ван снаге тако да се према одредбама српског права не може покренути поступак за заштиту колективних интереса потрошача ради наплате накнаде штете. Тренутно потрошачи појединачним тужбама настоје да остваре своја права против мобилних оператера, несавесним трговцима што је довело до преоптерећености судова великим бројем појединачних тужби које су могле бити обухваћене једном колективном тужбом. Посебан проблем је настао због великог броја тужби против банака. Да би се извршило усклађивање с Директивом (ЕУ) 2020/1828 о представничким тужбама потребно је да се у српском праву уреди овај посебан судски поступак за заштиту колективних интереса потрошача.

Значајну улогу у сузбијању непоштене пословне праксе код нас имају судови части који имају дугу традицију. *Суд частии њри Привредној комори Србије* (даље у тексту: Суд части) води поступке због повреде добрих пословних обичаја и пословног морала које представљају кршење одредаба Кодекса пословне етике (Кодекс).¹³⁹ Одредбама Кодекса се примарно пружа заштита клијентима-потрошачима, а потом члановима Коморе и заштита јавног интереса. Понашање трговца противно захтевима професионалне пажње које представља и повреду одредаба Кодекса сагласно одредбама ЗЗП представља непоштену праксу трговца која се санкционише од стране надлежне инспекције и од стране Суда части уколико буде препозната. Министарство има задатак да подстиче трговце који су приступили одређеном кодексу да контролише појаву непоштене пословне праксе трговаца.¹⁴⁰ У том смислу, када утврде да одређени трговац примењује непоштену пословну праксу, инспектори би требало да подносе пријаве Суду части како би се спровео и поступак због повреде Кодекса. Трговци веома озбиљно схватају поступак пред Судом части и не желе да се нађу на листи оних који су осуђени за повреду Кодекса јер то штети њиховом пословном угледу и често могу имати непроцењиве материјалне последице.

Задатак привредних и професионалних комора јесте да „подстичу и промовишу заштиту потрошача, нарочито међу својим члановима”. Ради унапређења заштите потрошача треба да сарађују са носиоцима заштите потрошача међу којима су између осталог и органи аутономне покрајине и локалне самоуправе као и удружења и савези који су основани са циљем заштите интереса потрошача.¹⁴¹ Одредбом Статута Привредне коморе Србије (Статут ПКС), прописано је да Суд части одлучује у случајевима повреде добрих пословних обичаја и пословног морала. Као повреда добрих пословних обичаја могу се према околностима случаја, сматрати и поступци чланова Коморе којима се наноси штета друштвеној заједници, другим привредним субјектима и потрошачима, изиграва дух и

137 Закон о парничном поступку, Глава XXXVI, чл. 494–508

138 Одлука Уставног суда, број ПУз-51/2012 од 23. маја 2013.

139 Кодекс пословне етике, „Службени гласник РС”, бр. 2/2006

140 ЗЗП (2021), чл. 24

141 ЗЗП (2021), чл. 133

смисао закона и других прописа и руши углед земље у иностранству.¹⁴² Све до 2017. пријаве Суду части подносили су потрошачи, потрошачке организације и инспекцијски органи и донето је низ одлука у којима је утврђена повреда добрих пословних обичаја и пословног морала на штету потрошача. У Правилнику о раду овог суда из 2017. наведено је да је из њихове надлежности искључено решавање потрошачких спорова¹⁴³ што је у складу са законским одредбама јер су за решавање потрошачких спорова сагласно одредбама ЗЗП надлежни судови и вансудска тела за решавање потрошачких спорова. Суд части није евидентиран у Министарству као тело за вансудско решавање потрошачких спорова. У пракси је, колико нам је познато, погрешно тумачено да ова одредба Правилника значи да потрошачке организације и потрошачи више не могу да подносе пријаве против чланова ПКС овом суду.

Сагласно одредбама Статута ПКС, чл. 65, ст. 2, могу се образовати одељења Суда части при регионалним привредним коморама и Привредној комори Београда. Мишљења смо да би на подизање нивоа заштите потрошача позитивно утицало ако би се формирала одељења суда части при регионалним коморама, посебно у Београду. Својевремено је највећи број пријава *Суду части при Привредној комори Београда*, који више не функционише, подносила тржишна инспекција и на тај начин се доприносило поштовању добре пословне праксе у привреди Београда. Пријаве су подносила и удружења потрошача и поједини потрошачи и пред овим судом је могло да се решење спора постигне мирним путем посредовањем.

4.1.4. Кључни пројиси ЕУ и праксе на нивоу ЕУ и унутар одабраних земаља чланица о алтернативним начинима решавања потрошачких спорова

Алтернативно решавање спорова (даље у тексту: АРС)¹⁴⁴ представља алтернативу класичном решавању спора пред редовним судом и подразумева велики број механизма за решавање спорова. Шира примена модела АРС у решавању спорова који нису сложени и мале су или средње вредности доприноси растерећењу судова. За потрошаче је примена модела АРС повољна с обзиром на то да су поступци бржи и ефикаснији од дуготрајних поступака пред судом и по правилу су бесплатни. Поједини аутори оцењују да одсуство модела АРС у пракси онемогућава остварење правне заштите за потрошаче.¹⁴⁵

142 Статут Привредне коморе Србије, „Службени гласник РС”, бр. 39/2016, чл. 65, ст. 6

143 Правилником о раду Суда части уређено је да „Суд части не одлучује у потрошачким споровима”. Правилник о Суду части при ПКС, „Сл. гласник РС”, бр. 114/2017, чл. 3, ст. 3

144 „Под алтернативним решавањем спорова (кратиче: АРС, АДР) подразумева се сваки поступак који је усмерен на решавање конфликта између група или појединаца постигањем споразума (уговора), самостално, или уз помоћ треће, неутралне особе.” Г. Кнежевић, В. Павић, Арбитража и АДР, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013, 188

145 G. Howells, S. Weatherhill, *Consumer Protection Law*, Ashgate Publishing Limited, Burlington 1997, 528 i dalje.

На нивоу ЕУ је значајна пажња посвећена подстицању примене модела АРС посебно у решавању потрошачких спорова. Одредбама појединих потрошачких директива изричито се захтева да се националним прописима омогући оснивање и ефикасно функционисање тела за вансудско решавање спорова. Доношењем препорука и резолуције Установљена су основна начела која се односе на ова тела и дат је подстрек државама чланицама да омогуће њихово оснивање и да подстичу привреднике, удружења за заштиту потрошача и државне органе да сарађују ради њиховог оснивања.¹⁴⁶ Директива о медијацији 2008/52/ЕЗ¹⁴⁷ обезбедила је да државе чланице у свој систем уведу стандарде у примени медијације. Даљи напредак у овој области је био усвајање Директиве 2013/11/ЕУ и Уредбе 524/2013 од којих се очекује да обезбеде да сви потрошачи на јединственом тржишту могу да се обрате компетентним телима АРС ради решавања потрошачког спора.

4.1.4.1. Директива 2013/11/ЕУ о алтернативном решавању потрошачких спорова¹⁴⁸

Директива 2013/11 (Директива АРС) уводи обавезу за државе чланице да у свим секторима оснују тела чија је надлежност решавање потрошачких спорова. У Директиви о АДР наводи се да су вансудски органи за решавање спорова са посредовањем треће стране арбитража, посредовање, медијација, омбудсман и одбори за притужбе. У државама чланицама делују различити модели АРС тако да је одредбама ове директиве остављена слобода државама чланицама да изаберу врсту тела која ће моћи да делују на њиховој територији. Директива АРС обавезује државе чланице да обезбеде да се спор реши у року од 90 дана од дана када је орган АРС примио тужбу.

4.1.4.2. Уредба (ЕУ) бр. 524/2013 о онлајн решавању потрошачких спорова¹⁴⁹

У складу са одредбама ове уредбе 15.02.2016. почела је са радом Платформа за онлајн решавање потрошачких спорова.¹⁵⁰ То је интерактивна веб-страница која је преведена на све језике ЕУ. Ова платформа је једноставна за употребу и води кориснике корак по корак кроз поступак решавања спора. Преко ње потрошачи

146 Commission Recommendation 98/257/EC of 30 March 1998; Commission Recommendation 2001/310/EC of 4 April 2001. Council Resolution 2000/C/155/01 of 25 May on a Community-wide network of national bodies for the extra-judicial settlement of consumer disputes, OJ C 155, 6.6.2000.

147 Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008. on certain aspects of mediation in civil and commercial matters the European Parliament, OJ L 136, 24.05.2008.

148 Директива 2013/11/ЕУ Европског парламента и Већа од 21. маја 2013. о алтернативном решавању потрошачких спорова и измени Уредбе (ЕЗ) бр. 2006/2004 и Директиве 2009/22/ЕЗ

149 Уредба (ЕУ) бр. 524/2013 Европског парламента и Већа од 21. маја 2013. о онлајн решавању потрошачких спорова и измени Уредбе (ЕЗ) бр. 2006/2004 и Директиве 2009/22/ЕЗ (Уредба о онлајн решавању потрошачких спорова), ОЈ Л 165, 18.6.2013, њ. 1–12.

150 Приступ платформи: <http://ec.europa.eu/consumers/odr/>

могу да поднесу предлог за вансудско решавање потрошачког спора против трговца из било које земље чланице, без потребе за личним доласком и личним достављањем докумената или достављањем путем поште. Сви документи се могу доставити у електронском облику путем Платформе и биће прослеђени телу за вансудско решавање спора.

На Платформи се налазе одобрена тела за вансудско решавање спора која представљају непристрасне организације или појединце који помажу трговцима и потрошачима да дођу до решење спора које је ефикасније и јефтиније од судског поступка. Предвиђени су одређени рокови за решавање притужби. Уз помоћ платформе потрошачи могу решити свој проблем на праведан начин. Решавање спора је бесплатно или се плаћа минимална накнада. За трговце је овакав начин решавања потрошачког спора добар јер могу избећи скупе судске поступке и одржати добре односе с потрошачима.

Сви трговци који послују преко интернета и трговци на мало у ЕУ, на Исланду, у Лихтенштајну или у Норвешкој обавезни су да осигурају уочљив лако доступан линк с платформом за решавање спорова преко интернета и адресу е-поште за платформу за решавање спорова преко интернета за контакт с потрошачима.¹⁵¹

4.1.4.3. Пракса вансудској решавања потрошачких спорова на нивоу ЕУ и одабраних држава чланица

Истраживања која су рађена 2010. године показала су да је у земљама чланицама разнолика слика у погледу примене модела АРС¹⁵² и да на територији ЕУ функционише 750 разноврсних органа АРС. У појединим земљама није било евидентираних тела за вансудско решавање спорова (нпр. Словачка), док су у појединим формирана тела која нису била ефикасна (нпр. Бугарска) Највећи број АДР тела је присутан у Немачкој њих 247 од којих је 223 евидентирано код Европске комисије.

Модел АРС се суштински разликују унутар државе чланице и међу државама чланицама. Разликује се начин финансирања ових тела, нека од њих финансира држава док друга имају друге изворе финансирања зависно од тога ко им је оснивач. Оснивачи су најчешће држава или невладине организације, али их оснивају и привредници у појединим секторима. Нека тела делују на локалном нивоу, друга на регионалном односно централном нивоу.

Нека тела АРС су надлежна за потрошачке спорове у свим секторима а нека су специјализована за спорове у одређеним секторима. Тако је у Белгији Омбудсман у подручју енергије надлежан за решавање потрошачких спорова који настану везано за услугу испоруке електричне енергије и плина.¹⁵³ Најчешће су успостављена тела која су специјализована за финансијске услуге, у оквиру њих за услуге

151 Уредба бр. 524/2013 чл. 14

152 DG Sanco *Study on the use of Alternative Dispute Resolution in the European Union - Study(2010)*, http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_study.pdf.

153 Ombudsdienst voor Energie - Le Service de médiation de l'énergie, <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2>

осигурања и банкарске услуге. У овим секторима се од стране струке успостављају омбудсмани чији су одлуке обавезујуће за пружаоце услуга, док потрошач има могућност да се обрати суду ако није задовољан одлуком омбудсмана. У Немачкој функционише омбудсман у банкарству и осигурању. Првенствени задатак је да се постигне споразум, а ако до тога не дође, омбудсман доноси одлуку. Одлука омбудсмана је обавезујућа ако је предмет спора до 5.000 евра а уколико је износ већи, омбудсман доноси необавезујућу препоруку. Поступак пред омбудсменима је бесплатан за потрошаче. У Словачкој Банкарски омбудсман решава спорове између банака и корисника њихових услуга, доношењем препоруке о чијој садржини се информисе јавност.

Свако тело за вансудско решавање спорова има своја правила и поступке. Услов за покретање вансудског решавања спора јесте да се потрошач претходно обрати трговцу са циљем мирног решења спора. По правилу поступци трају до 90 дана, спроводе се писмено или усмено или комбинацијом ова два модела зависно од природе спора. Врста одлуке (преорука, савет, одлука) и статус одлуке (необавезујућа, обавезујућа само за трговца, обавезујућа за обе стране) различит је и зависи од модела АРС.¹⁵⁴ Предвиђен је и рок у коме потрошач може покренути поступак пред надлежним телом након окончања поступка пред моделом АРС. Ови су поступци по правилу бесплатни за потрошаче.

У пракси у земљама чланицама функционишу бројни модели АРС: медијација (посредовање), специјализовани омбудсман за заштиту потрошача, арбитраже специјализоване за решавање потрошачких спорова, одбори за решавање потрошачких жалби и др.

У Скандинавским земљама Одбори за притужбе потрошача дају препоруке које странке добровољно могу да прихвате. Потрошач који уложи жалбу неком од таквих одбора може касније да обори споразум када се обрати суду уколико није задовољан са предложеним решењем. Изузетак је Норвешка, где одлука јавних одбора постаје правно обавезујућа за обе стране ако не буде у року од четири недеље побijeна на суду. У Шведској потрошачке спорове решава Национални одбор за жалбе потрошача. Поступак за странке је добровољан, бесплатан и вредност предмета спора је ограничена доњим лимитом.¹⁵⁵ Настоји се да се постигне споразумно решење спора, а одлуке су необавезујуће препоруке али је њихово извршење у значајном обиму спроводи – 75%. У Холандији је вансудско решавање потрошачких спорова поверено Одбору за потрошачке притужбе (*Stichting Geschillencommissies voor consumentenzaken*)¹⁵⁶ који оснива

154 У Бугарској је за решавање потрошачких спорова надлежан Центар за алтернативно решавање спорова (НАИС) у склопу Националног удружења за алтернативно решавање спорова. Поступак је обавезујући након споразума с једном или обе стране. <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2>

155 На пример: 55 евра за обућу и текстил; 110 евра за електронику, туризам, моторна возила; 220 евра за банкарске и осигуравајуће услуге. <http://www.consumer.ee/failid/promoting>

156 Last, Nijgh, CONSUMER TRIBUNALS BY SECTORS OF ACTIVITY, THE DUTCH MODEL, Alternative dispute resolution schemes relating to consumer disputes in the EU, Workshop organised 16-8 dec. Louvain la Neuve, Rapport final, 1999, str. 31–44

специјализоване одборе за поједине секторе индустрије и услуга. Ови одбори се оснивају на основу договора постигнутог између пословног удружења и репрезентативне организације потрошача на који сагласност даје држава. У финансирању рада Одбора учешће привредног удружења је 50% док других 50% сnose потрошачке организације при чему већи део њиховог учешћа субвенционише држава. Када се потрошач определи да спор решава одбор, члан удружења је у обавези да прихвати надлежност овог одбора. Одлука одбора је у писаном облику, мора бити образложена, обавезујућа је, и може се тражити њено извршење у судском извршном поступку.

У поступку медијације трећа страна помаже странама у спору да дође до споразума тако што стране позива да започну или поново успоставе дијалог у циљу постизања решења прихватљивог за обе стране. Овај споразум треба да омогући да по решењу спора странке буду способне да наставе нормалну личну, односно професионалну сарадњу. Медијација (посредовање) је као модел АРС примењена у великом броју земаља као самосталан модел АРС или као део другог поступка решавања спора (судског или вансудског). У Естонији је основан Одбор за заштиту потрошача као главно тело за вансудско решавање потрошачких спорова.¹⁵⁷ Из надлежности овог одбора су искључени само спорови у вези са банкарским и осигуравајућим услугама који су покривени посебним законом. Примарна улога Одбора је да спроведе поступак медијације. У 85% случајева се поступак завршава поравнањем и траје око месец дана. Омбудсман у осигурању је успостављен и у Пољској има, између осталог, задатак да ради на закључењу поравнања. Трошкове рада овог омбудсмана сnose друштва за осигурање. У Француској¹⁵⁸ се користе две врсте алтернативног решавања спорова медијација и поравнање. Ови поступци нису обавезни. Медијација у осигурању је уведена 1993. године¹⁵⁹ Мишљење које медијатор доставља странама у спору након прикупљања информација не обавезује ниједну страну и оне су слободне да се, уколико то желе, обрате суду ради остварења својих права. Уколико медијација не буде успешна, спор се може решавати пред судом у року од две године, који почиње да тече од дана догађаја који је првобитни узрок спора.

Процес у коме се спор решава пред назависним приватним судом – арбитражом, сличан је судском поступку с тим да је знатно флексибилнији и мање формалан од судског поступка. Арбитражни поступак је бржи, јефтинији и прилагодљивији природи и специфичностима спора и то је његова предност у односу на судски. Арбитражна одлука је обавезујућа за обе стране у спору и има статус извршне одлуке. У неким земљама су организоване специјализоване

157 Одбор је основан на основу одредби Закона о заштити потрошача 1994. године: Viitanen Klaus, ADR IN THE SETTLEMENT OF CONSUMER DISPUTES IN THE BALTIC STATES, Report for the Bratislava conference on ADR in consumer disputes, Helsinki, 1999, str. 6–13

158 Потрошачи имају могућност да на једном месту добију бесплатне информације и упутства као и помоћ при решавању потрошачких спорова преко Генералне канцеларије за конкуренцију, питања потрошача и спречавање превара.

159 Médiation assurance, Paris. Centre de documentation et d'information de l'assurance (CDIA), Paris

арбитраже за решавање потрошачких спорова. У Шпанији функционишу арбитражни одбори који су државна тела специјализована за решавање потрошачких спорова у свим секторима изузев финансијских услуга. У Словенији у Zavarovalnici Triglav делује специјализована Арбитража пред којом је могуће да се реши спор који настане између осигуравача и корисника услуге осигурања. За потрошача је поступак бесплатан с тим да сносе трошкове адвоката и евентуалног вештачења.

У Мађарској функционишу Потрошачка мировна тела (ПМТ) при регионалним привредним коморама као независна тела. Простор и услове за рад обезбеђује комора а средства за рад се обезбеђују из буџета. Ова тела су по својим карактеристикама најближи моделу специјализоване арбитраже.¹⁶⁰ Решавају потрошачке спорове који су у вези са закључењем и извршењем уговора и са квалитетом и безбедношћу производа. Тужбу може поднети сам потрошач и потрошачка организација уз сагласност потрошача. Трговац је у обавези да учествује у поступку. Настоји се да се дође до споразума, а ако се у томе не успе, ПМТ доноси мериторну одлуку. Одлука ПМТ је обавезујућа ако се трговац са њом сагласи, а ако није сагласан, одлука има карактер препоруке која је необавезујућа. Поступак за потрошаче је у старту бесплатан, а од исхода зависи ко ће сносити трошкове спора.

Посебна стална арбитража за решавање потрошачких спорова је установљена у Португалији. Арбитражни центри се оснивају споразумом локалне заједнице, потрошачких организација и комора. Најпознатији је Лисабонски арбитражни центар,¹⁶¹ чији су оснивачи Град Лисабон португалско удружење за заштиту потрошача и Комора трговаца у Дистрикту Лисабона. То су независна тела и нису државне институције. Арбитража је у принципу добровољна. Трговци могу да одлуче да се прикључе овом моделу АРС и у том случају је за њих учешће у поступку обавезујуће. За трговце представља одређену конкурентску предност прикључење неком од модела АРС тако да они стављају до знања потрошачима одређеним ознакама да су у одређеном моделу АРС.

Ова тела решавају спорове чија вредност не прелази 5.000 евра. Поступак покреће потрошач и настоји се да се спор реши мирним путем, уколико то не успе, предмет се предаје Арбитражном суду. Цео поступак је бесплатан за обе стране, с тим да сносе трошкове евентуалног вештачења. Одлука Арбитражног суда је обавезујућа и трговац има рок од 10 дана за добровољно извршење. Ако то не учини, спроводи се судско извршење што се у пракси ретко дешава.

160 Peter Judit, National report on ADR of Hungary, v: Peter Judit, Aleternative dispute resolution system in four PHARE countries, Pazmany Peter Catholic University, Budapest, 2000, str. 59–70

161 *Centro de arbitragem de conflictos de consumo - The Lisbon Arbitration Centre* је настао као пилот-пројекат подржан од стране Европске комисије 1989. године и започео је са радом 1993. године. Центар се финансира од стране Министарства правде, Министарства економије (Национални институт за заштиту потрошача) и Општине Лисабон.

4.1.4.4. Усклађеност српској њрава

Могућност вансудског решавања потрошачких спорова предвиђена је први пут у Закону о заштити потрошача из 2002. године, а предвиђали су је и закони који су касније донети. ЗЗП (2005) је прописивао да се, у складу са законом, у оквиру локалне самоуправе или коморе могу образовати арбитражна тела за решавање спорова потрошача чија би надлежност била везана за повреде права потрошача односно проузроковану штету.¹⁶² Нажалост, у пракси никада ова одредба није примењена. Одредбама ЗЗП (2010) је било прописано да се потрошачки спор може решити вансудским решавањем, арбитражом или медијацијом или на други начин у поступку који је уређен законом као вансудски поступак решавања спорова. Ово законско решење је изложено критици теорије и праксе као неодговарајуће и које није омогућило потребан ниво приступа моделима АРС потрошачима. Приликом израде ЗЗП (2014) примењене су одредбе Директиве 2013/11/ЕУ и Уредбе (ЕУ) бр. 524/2013. Ни ово законско решење, као ни решења из закона који су раније донети, није довело до одговарајуће примене у пракси, односно мали број потрошачких спорова је решаван у вансудском поступку. Према званичним подацима у току 2016. и 2017. године примљено је само 11 захтева за покретање вансудског решавања потрошачког спора. По основу тих захтева покренуто је и окончано само 6 спорова.¹⁶³

Одредбама ЗЗП (2021) су извршене одређене измене у овом делу. Проширен је појам потрошачког спора тако да су овим појмом покривени сви спорови који произилазе како из уговорног тако и из вануговорног односа потрошача и трговца. Овај закон уноси битне промене везано за решавање потрошачког спора вансудским путем.

Законодавац се определио да приоритет у овлашћењу за решавање потрошачког спора вансудским путем да лицима која имају својство посредника. Одредбама ЗЗП (2021) уређен је модел вансудског решавања спорова којим су обухваћени стандарди прописани Директивом 2013/11. Потрошач је једини овлашћен да покрене поступак за вансудско решавање спора. Услов је да је претходно изјавио рекламацију или приговор трговцу. Уведена је обавеза за трговца да мора да учествује у овом поступку, а његово одбијање може бити санкционисано као прекршај новчаном казном. Директива 2013/11, даје могућност за овакво решење уз услов да је странкама у спору омогућено да искористе право на приступ суду. Уколико се у поступку вансудског решавања потрошачких спорова не постигне споразум стране у спору имају право на судску заштиту. Коришћење вансудских алтернатива не може да потрошача лиши његовог права да спор изнесе пред суд. Рад тела је бесплатан за потрошача и трговца тако да ће сносити само евентуалне трошкове пута, заступања и сл. Финансирање рада ових тела ће се обезбедити средствима из буџета Републике Србије.

162 Закон о заштити потрошача – ЗЗП (2005), „Службени гласник РС”, бр. 79/2005, чл. 61

163 Стратегија заштите потрошача за период 2019–2024. године, Београд, 2019, стр. 51

Тренутно је регистровано 13 тела за алтернативно решавање спорова а међу њима је и *Регулаторна агенција за електронске комуникације (РАТЕЛ)* за спорове између претплатника и оператора електронских комуникација и између корисника и поштанских оператора. Специјализована медијација која је бесплатна се спроводи у *Сектору за заштити корисника финансијских услуга* који функционише при Народној банци Србије (НБС). Овом сектору се са приговором могу обратити незадовољни корисници услуга банака, друштава за осигурање, давалаца финансијског лизинга, друштава за управљање добровољним пензијским фондovima, пружалаца платних услуга и издаваоца електронског новца. Одлукама НБС је прописана процедура подношења приговора и поступак посредовања пред запосленима у НБС. Поступак посредовања функционише на принципу добровољности приступа. У току 2021. године је највише поступака посредовање вођено између друштава за осигурање и корисника услуге осигурања и између банака и корисника банкарских услуга.¹⁶⁴

Потрошачки спор се може решити и пред судом било редовним или изабраним – арбитражом. Одредбама Закона о парничном поступку прописан је Поступак у потрошачким споровима као посебан поступак.¹⁶⁵ Правила овог поступка имају карактер скраћеног поступка, скраћени су рокови и слична су Поступку у споровима мале вредности. Прописано је да потрошач у потрошачком спору не плаћа таксу за тужбу и пресуду ако вредност предметног спора не прелази износ од 500.000 РСД. Тренутно не постоји евиденција о потрошачким споровима тако да Министарство нема увид у битан податак о томе да ли се потрошачи овим правом користе и у ком обиму то чине. Одредбама ЗЗП (2021) уводи се обавеза за надлежне судове да успоставе евиденцију потрошачких спорова и да једном годишње достављају податке о броју спорова и одлука као и о просечној дужини трајања спора.¹⁶⁶

Услов да се спор реши пред арбитражом јесте да је након настанка спора постигнут споразум о решавању спора пред арбитражом и да је потрошач пре потписивања арбитражног споразума упознат од стране трговца са последицама његовог прихватања и обавезности одлуке (Директива 2013/11, чл. 10, ст. 1).

164 У периоду јун–септембар 2021. Решено је 707 приговора корисника на поступање друштава за осигурање. Највећи број приговора се односио на ауто одговорност 37,9% и на осигурање од последица несрећног случаја 19,5%. У овом периоду је поднето 80 предлога за посредовање, а прихваћено је 11. Окончано је 27 поступака посредовања од којих је код 4 постигнут споразум. Народна банка Србије, Подаци о приговорима на рад друштава за осигурање и друштава за управљање добровољним пензијским фондovima (јануар–септембар 2021) https://www.nbs.rs/export/sites/NBS_site/documents/zastita-korisnika/izvestaji/izvestaj_osig_dpf_III_2021.pdf

У периоду јун–септембар 2021. решене су 1.254 притужбе на рад банака. Највећи број притужби 54, 2% односио се на кредите. Примљено је 25 предлога за посредовање од којих је 11 прихваћено и два су решена споразумом, пет поступака је обустављено и од три поступка се одустало. Народна банка Србије, Подаци о притужбама на рад давалаца финансијских услуга (јануар–септембар 2021), https://www.nbs.rs/export/sites/NBS_site/documents/zastita-korisnika/izvestaji/izvestaj_bank_fl_III_2021.pdf.

165 Закон о парничном поступку, „Службени гласник РС”, бр. 72/2011, 49/2013 – одлука УС, 74/2013 – одлука УС, 55/2014 и 18/2020, Глава XXXV, чл. 488–493

166 ЗЗП (2021), чл. 148, ст. 6 и 4

Потрошач има могућност да се вољно одрекне права на приступ суду тако што ће прихватити вансудско решавање спора. То није у супротности са Европском конвенцијом о људским правима као ни Уставу. Међутим, од потрошача се не може очекивати да ће приликом закључења уговора обратити пажњу да се условима уговора које је трговац унапред припремио предвиђа дерогација права на приступ суду.¹⁶⁷ Услов за слободну одлуку потрошача о одустајању од права на приступ редовном суду јесте да је одрицање исказано тек када спор настане и када је потрошач јасно упознат са последицама своје одлуке.

Спор који настане између путника и туристичке организације поводом реализације уговора о туристичком путовању може се решити пред Арбитражним судом који је установило удружење туристичких организација YUTA. Ова арбитража расправља по захтевима путника за накнаду материјалне штете, а у погледу накнаде нематеријалне штете поступак се мора водити пред судом. У претходном поступку се путем пружања бесплатне правне помоћи и медијације настоји да се постигне мирно решење спора.¹⁶⁸

У пракси се годинама општим условима путовања туристичких агенција чланица удружења YUTA уговарала арбитражна клаузула унапред пре настанка спора, што ће сада морати да се промени с обзиром да је противно одредбама ЗЗП (2021).

4.2. Услуге од општег економског интереса

4.2.1. Појам услуга од општег економског интереса и њихов општи оквир у праву ЕУ

Услуге од општег економског интереса као концепт први пут се помињу у члану 90 Уговора о европској економској заједници (Римски уговор) из 1957. Иако је препознат у члановима 16 и 86(2) Уговора о европској заједници, појам „услуга од општег економског интереса” није јасно дефинисан у праву ЕУ, нити у оснивачким уговорима, нити секундарним изворима европског права. У првом саопштењу Европске комисије о услугама од општег интереса из 1996. године, наведено је да су услуге од општег економског интереса *фирмишне услуге које се у државама чланицама уређују посебним обавезама пружања јавних услуга на основу кријеријума општег интереса. Ово се односи, примера ради, на трансјордине мреже,*

¹⁶⁷ Образложење Предлога ЗЗП (2014)

¹⁶⁸ У периоду након 2012. године је значајно смањен број поднетих приговора и тужби у односу на период од 2005. до 2012. Највећи број приговора 124, примљен је 2008. и 68 тужби од којих је 61 усвојена делимично. У току 2017. примљено је 33 приговора и 15 тужби. У истој години је у поступку бесплатне правне помоћи решено 30 приговора, а у поступку медијације је окончано 18 приговора. Уочљиво је да је мали број предмета окончан потпуним усвајањем тужбеног захтева. <http://www.yuta.rs/yuta/organizacija/arbitra%C5%BEni-sud-yuta-33>

енерџетику и комуникације.¹⁶⁹ У Зеленој књизи о услугама од општег интереса дефинисане су као „посебне обавезе пружања јавних услуга на основу критеријума општег интереса”.¹⁷⁰

С обзиром на то да је реч о услугама које имају тржишни еквивалент и пружају се уз накнаду,¹⁷¹ управо је њихова економска природа кључна разлика између услуга од општег и услуга од општег економског интереса.¹⁷² Друга основна разлика је њихова доступност под једнаким условима неограниченом кругу корисника. По томе се, на пример, разликују од здравствених услуга које су личне природе. Дакле, делатности од општег економског интереса су део ширег корпуса делатности од општег интереса, које обухватају како услуге које имају тржишни еквивалент, тако и оне које га немају, односно код којих то није примарно, као нпр. образовање, култура и сл.¹⁷³ Делатности од општег економског интереса се често изједначавају са појмом „јавних сервиса” (енгл. *public services*, фр. *service public*, нем. *Daseinsvorsorge*), који означава делатности привредног карактера које су предмет обавеза јавне службе или јавног сервиса (*public service obligations*), односно специфичних захтева који су наметнути од стране органа јавних власти. Због тога и Суд правде за означавање услуга од општег економског интереса понекад користи израз „јавна служба”.¹⁷⁴

С обзиром на то да је Директива о услугама на унутрашњем тржишту 2006/123/ЕЗ из обухвата своје примене искључила и услуге које подразумевају постојање дистрибутивне мреже, у ЕУ је било покушаја да се ово питање уреди једнообразним правилима хоризонталне природе, посебном директивом о услугама од општег (економског) интереса.¹⁷⁵ Међутим, због националних и локалних специфичности таквим једнообразним хоризонталним правилима супротставиле су се земље чланице. У ЕУ не постоји јединствени списак услуга које се сматрају услугама од општег економског интереса, већ земље чланице самостално одређују које услуге сврставају у услуге од општег економског интереса. У саопштењу Комисије из 2000.¹⁷⁶ године јасно се наводи да ли ће се одређена услуга сматрати услугом од општег интереса а на који начин ће се обављати јесу питања о којима се првенствено одлучује локално. Иако су државе чланице слободне у дефинисању ових услуга, не сме се занемарити чињеница да су неке секторске директиве обухватиле ове услуге, попут телекомуникација, енергетике, поштанског саобраћаја и др.

169 COM(1996) 443 Communication Services of general interest in Europe, JO C 281 of 26.09.1996

170 European Commission, *Green Paper on Services of General Interest*; COM (2003) 270 final. Brussels 2003.

171 Уз напомену да услугу не морају нужно да плаћају они који је непосредно и користе. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions accompanying the Communication on “A single market for 21st century Europe”, COM(2007) 725 final of 20.11.2007.

172 Сматра се да услуга од општег економског интереса упућује на природу активности, а не јавни интерес. B. Sierra: «Chapter 6 – Article 86, *The EU Law on Competition* (eds. Jonathan Faull, Ali Nikpay), Oxford University Press, Oxford 2007, 644.

173 European Commission, *White Paper on Services of General Interest*, COM(2004) 374 final, 22.

174 Case C 393/92 *Municipality of Almelo and others v NV Energiebedrijf Ijsselmij* [1994] ECR I-1517, пар. 47 и 49.

175 European Commission, *Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment*, COM(2007) 725 final

176 European Commission, *Communication*, DOC/00/25

Поред доступности неограниченом кругу корисника без дискриминације, односно једнакости корисника, општи економски интерес огледа се и у трајности потреба корисника, због чега су њихове цене често предмет регулисања. Предмет регулисања су не само цене, већ и комерцијалне обавезе пружалаца које се односе на услове приступа систему, коришћења и квалитета услуга.

Услуге од општег економског интереса углавном обухватају комуналне делатности и услуге које се обављају кроз тзв. мреже инфраструктурних делатности (*infrastructure network industries*) као што су снабдевање гасом и електричном енергијом, телекомуникације, основне поштанске услуге и др.¹⁷⁷

Што се тиче својинског статуса, услуге од општег економског интереса пружају не само предузећа којима управља држава или су у њеном власништву, укључујући и органе локалне самоуправе, већ то може бити поверено и јавно-приватним партнерствима, концесијама или компанијама у приватном власништву које је држава овластила да обављају ову групу услуга. Ови субјекти обухваћени су појмом јавног предузећа (*public undertaking*) у праву ЕУ, односно привилегована предузећа (*privileged undertakings*) уколико су им поверена посебна или искључива права.

Директива о транспарентности односа између земаља чланица и јавних предузећа¹⁷⁸ у чл. 2(1)(б) дефинише јавно предузеће као привредно друштво над којим јавне власти односно држава имају доминантан утицај било директно или индиректно. Доминантан утицај се огледа у сегменту својине, финансијског учешћа и правних правила, односно када држава директно или индиректно поседује већину основног капитала, контролише већину гласова по основу акција и када поставља више од половине чланова управног и надзорног одбора. Вршећи овлашћења у циљу задовољења општег интереса, што се може сматрати општим рацијом додељивања посебних или искључивих права,¹⁷⁹ држава може и индиректно ограничити број конкурената дајући тзв. регулаторне предности одређеним појам привилегованих, односно предузећа којима су у форми овлашћења или дозволе дата посебна или искључива права. Пресудни елемент у овом случају није доминантни утицај у погледу одлучивања, већ додељивање неког посебног или искључивог права дозволом или посебним овлашћењем којим се иста стављају у привилегован положај. У оба случаја поверавања овлашћења, неопходно је да се обављање посебних

177 Концепт укључује и повезане услуге непривредног карактера, али је временом Суд правде у низу случајева определио које делатности се могу раздвојити, како би се спречила злоупотреба од стране држава чланица да се већи низ повезаних услуга подведе под изузетак од примене правила о заштити конкуренције. Нпр. Case C 179/90 *Merci convenzionali porto di Genova SpA v. Siderurgica Gabrielli SpA* [1991] ECR I-5889, пар. 27; Case T 366/13 *French Republic v European Commission*, ECLI:EU:T:2017:135; Case C-266/96 Case C 266/96 *Corsica Ferries France SA v. Gruppo Antichi Ormeggiatori del Porto di Genova Coop, arl and Others* [1998] ECR I-3949.

178 Commission Directive 2006/111/EC of 16 November 2006 on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings as well as on financial transparency within certain undertakings, *OJ L* 318, 17.11.2006, 17–25

179 Case C-343/95 *Diego Cali & Figli Sri v Servizi Ecologici Porto di Genova SpA*, ECLI:EU:C:1997:160, пар. 30

делатности додељује ограниченом броју субјеката на основу дискреционог акта органа јавне власти, којим се ограничава број учесника на тржишту или избор на страни тражње. Међутим, када је приступ одређеној активности регулисан навођењем тачно одређених критеријума, уколико није прописано ограничење броја субјеката на страни понуде, сматраће се да није реч о додељивању посебних права.

Искључива права представљају облик правног монопола који неки орган јавне власти даје одређеном привредном субјекту како би на искључивој основи обављао одређену привредну делатност. Није нужно да искључиво право обавља само један субјекат.¹⁸⁰ Директива 2006/111/ЕЗ о транспарентности финансијских односа између државе чланице и јавних предузећа у чл. 2(1)(ф) дефинисала је појам искључивих (ексклузивних) права као *право које држава чланица додељује једном предузећу, помоћу било које законске, подзаконске или ујавној акти, њему додељује право пружања услуга или обављања делатности на одређеном географском подручју*. Према чл. 2(1)(г) ове Директиве, посебно право представља *право које држава чланица додељује ограниченом броју предузећа, помоћу било које законске, подзаконске или ујавној инструменти, који унутар одређеној географској подручју:*

1. *Ограничава број таквих предузећа која пружају услуге и обављају делатности на два или више, и то на начин који је сувишан критеријумима објективности, пропорционалности и недискриминацији; или*
2. *Одређује, на начин сувишан тим критеријумима, неколико конкурентних предузећа која су овлашћена да пружају услуге или обављају делатности; или*
3. *Додељује било којем предузећу или предузећима, на начин који није у складу са таквим критеријумима, било какве законске или подзаконске вредности, које значајну утичу на способност било које другој предузећа да пружа исту услугу или обавља исту делатности у истом географском подручју под билико једнаким условима.*

Делатности од општег економског интереса су често у режиму посебних или искључивих права или државних монопола, међутим то не мора увек бити случај. Акт о поверавању обављања услуга од општег економског интереса представља меру јавне власти којом се дефинишу обавезе и мисија спровођења јавног интереса и континуираног пружања ових услуга.¹⁸¹ У сваком појединачном случају потребно је разликовати поверавање посебних или искључивих права и постојање обавезе јавне службе, будући да је акт поверавања инструмент који омогућава

¹⁸⁰ Case C 209/98 *Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) v Københavns Kommune* [2000] ECR I-3743; Case C 323/93 *Société Civile Agricole du Centre d'Insémination de la Crespelle v Coopérative d'Élevage et d'Insémination Artificielle du Département de la Mayenne* [1997] ECR I-5077, пар. 17

¹⁸¹ Case 127/73 *BRT and Société Belge des Auteurs, Compositeurs et Éditeurs v SABAM and Fonior* [1974] ECR 51, пар. 20, Case C 266/96 *Corsica Ferries France v Gruppo Antichi Ormeggiatori del Porto di Genova and Others* [1998] ECR I-3949, пар. 47; Joined Cases T 204/97 and T 270/97 *EPAC Empresa para a Agroalimentação e Cereais, SA v Commission of the European Communities*, [2000] ECR I-2267, пар. 125; Case 172/80 *Gerhard Züchner v Bayerische Vereinsbank AG*. [1981] ECR 2021, пар. 7

обављање јавне службе.¹⁸² Када таква права нису поверена, основни параметар квалификације неке делатности као делатности од општег економског интереса јесте постојање обавезе пружања услуге свим заинтересованим корисницима под једнаким условима,¹⁸³ што значи да је услуга универзалног и принудног карактера.¹⁸⁴ Дакле, једна од обавеза која се намеће пружаоцима услуга од општег економског интереса јесте и обавеза универзалног сервиса која се разликује од обавезе јавне услуге.¹⁸⁵ У Зеленој књизи из 2003. године Европска комисија дефинише универзални сервис као *низ захтева од општег интереса који омогућавају доступност одређених услуга по одређеном квалитету свим потрошачима и корисницима на територији државе чланице, независно од географског положаја и, у контексту посебних националних услова, по принципима једнакости цени*. Реч је о одређеним услугама од општег интереса које морају бити доступне свим потрошачима које се пружају по једнаким условима и по цени приступачној свим корисницима, без обзира на њихово финансијско стање и остале личне карактеристике.¹⁸⁶ Концепт универзалне услуге настао је из потребе да се свим корисницима, нарочито услуга које карактерише мрежна инфраструктура (телекомуникације, пошта, снабдевање електричном енергијом, водом и сл.), обезбеди континуирано пружање тачно одређених, основних, услуга истог квалитета на целој територији земље или територијалних јединица, без обзира на географску удаљеност и њихове личне прилике.¹⁸⁷ Пружање универзалне услуге често представља један од основа оправдања доделе искључивих права. Обавезе универзалне услуге представљају поткатегорију обавеза јавне службе. Њихов обухват варира од сектора до сектора, карактерише их универзалност односно пружају се под равноправним условима неограниченом кругу корисника по разумној, и по правилу регулисаној цени,

182 Case C 170/90 *Merci convenzionali porto di Genova SpA v. Siderurgica Gabrielli SpA* [1991] ECR I-5889, пар. 9 и 27; Case C 393/92 *Municipality of Almelo and others v NV Energiebedrijf IJsselmij* [1994] ECR I-1517, пар. 46–50; Case T 289/03 *British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd and BUPA Ireland Ltd v Commission of the European Communities* [2008] ECR II-81, пар. 179

183 То укључује и једнаке цене које морају бити приуштивне. Видети нпр. Opinion of Advocate General Colomer у случају Case C 265/08 *Federutility and others v Autorità per l'energia elettrica e il gas* [2010] ECR I- 3377, пар. 54–55

184 Case C 170/90 *Merci convenzionali porto di Genova SpA v. Siderurgica Gabrielli SpA* [1991] ECR I-5889, пар. 53; Case C 242/95 *GT-Link v De Danske Statsbaner* [1997] ECR I-4449, пар. 27; Case T 289/03 *British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd and BUPA Ireland Ltd v Commission of the European Communities* [2008] ECR II-81, пар. 172 и 190

185 Consumer Committee, *Elaborating the Universal Service Concept in the Services of General Interest*, *Consumer Committee position paper*, 6 December 1999.

186 European Commission, *White Paper on Services of General Interest*, COM(2004) 374 final, 8

187 У већ цитираном саопштењу Комисије из 2000. године објашњава се начин на који се наведено може применити у пракси: *Опрани јавне власни могу донети одлуку да се обавезе од општег интереса примењују на све операторе на тржишћу или, у појединим случајевима, моћу одредити посебне обавезе за једној или ограничени број оператора, без давања посебних или искључивих права. На тај начин се омогућава највећа конкуренција и корисници задржавају максималну слободу у избору избора пружаоца услуге. У случају да само један или ограничени број оператора на тржишћу имају обавезу пружања јавне услуге док то не важи за остале операторе, моћу се укључити сви оператори који су активни на том тржишћу у финансирање неке широке поменуте услуге... по систему доданих широких или у облику фонда јавне услуге.*

морају бити јасно дефинисане, проверљиве и недискриминаторне природе.¹⁸⁸ Некада се овим регулаторним инструментом постижу и други циљеви, као што је нпр. обезбеђење сигурности снабдевања у енергетском сектору.¹⁸⁹

Анализом секторских прописа којима се дефинише оквир појединих услуга од општег економског интереса, може се уочити да је у фокусу европског законодавца следеће:¹⁹⁰ стварање обавезе пружања универзалне услуге која обухвата тачно одређене услуге; приступ услугама од општег економског интереса и право избора корисника; континуитет пружања услуга и одговарајући квалитет; заштита угрожених категорија становништва; информисање корисника и транспарентност тржишта; обрачун цена и трошкова коришћења; услови уговора; специфична права корисника као нпр. у случају неуредног измирења обавеза; остваривање права потрошача и учешће потрошача у стварању и спровођењу политике заштите потрошача.

Европска комисија је још 2000. године истакла низ принципа на бази којих се могу ближе одредити права корисника услуга од општег економског интереса,¹⁹¹ што је потврђено у документу из 2007. године:¹⁹²

- *Транспарентности и још једности информација* – Ово подразумева јасне и упоредиве информације о тарифама, условима уговора, начину решавања жалби корисника и спорова;
- *Заштита здравља и безбедности* – Наглашена је потреба да се обезбеди највиши могући ниво заштите здравља и исправности услуга;
- *Независна регулаторна тела* – Комисија је нагласила потребу за постојањем регулаторних агенција које су независне од регулисаних субјеката и које имају јасне надлежности у погледу заштите интереса корисника, нарочито потрошача, адекватне финансијске ресурсе и које располажу одговарајућим мерама у надзору, укључујући и могућност изрицања санкција;
- *Учешће потрошача* – Препоручује се да се потрошачима омогући да буду консултовани и активно учествују у стварању стратегије заштите потрошача и доношењу прописа;
- *Обештећење потрошача* – Указано је на потребу да се развију механизми за обештећење потрошача и решавање спорова, нарочито вансудским путем.

Инструменти регулаторног режима заштите потрошача у сфери услуга од општег економског интереса би се најгрубље могли сврстати у следеће категорије:
а) инструменти који су усмерени на заштиту живота, сигурности и безбедности

188 Case C 265/08 *Federutility and others v Autorità per l'energia elettrica e il gas* [2010] ECR I- 3377, пар. 44

189 Johannes Bauer, „Universal service in the European Union”, *Government Information Quarterly*, Vol. 16, 4/1999, 329–343

190 European Commission, *White Paper on Services of General Interest*, COM(2004) 374 final, 9

191 European Commission, *Communication on Services of General Interest*, COM(2000) 580 final

192 *Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment*, COM (2007) 725 final

потрошача; б) инструменти којима се настоје заштитити економски интереси потрошача као слабије стране, међу којима се истичу инструменти којима се отклања информациона асиметрија, обезбеђује приступ услугама без дискриминације, прописују одређени минимални услови коришћења услуга, минимална садржина уговора и права потрошача у току трајања уговорног односа; ц) механизми обештећења потрошача и учествовања потрошача у стварању и спровођењу политике заштите потрошача у сфери услуга од општег економског интереса. Међутим, хоризонтална правила која чине корпус заштите корисника услуга од општег економског интереса по својој природи не могу бити толико детаљна да би се њима јасно дефинисали стандарди квалитета, сигурности и безбедности при коришћењу, што је предмет регулативе посебних сектора. У том смислу, у оквиру следећег наслова биће представљен покушај српског законодавца да посебним поглављем у оквиру Закона о заштити потрошача предвиди заједничка правила заштите потрошача у погледу делатности од општег економског интереса.

4.2.2. Услуге од општег економског интереса у Републици Србији, са нарочитим освртом на комуналне делатности

Јавни сектор обухвата различите облике организованости субјеката помоћу којих централни или локални органи обезбеђују остваривање интереса од општег значаја за друштво у различитим областима друштвеног живота. То је мрежа државних и недржавних, али свакако субјеката контролисаних од стране органа јавне власти. Јавни сектор привреде, како на нивоу државе, тако и на локалном нивоу, обухвата део националне привреде у којем се активностима државе и недржавних субјеката остварују опште потребе.¹⁹³

Обављање делатности од општег интереса¹⁹⁴ у Републици Србији, могуће је на три начина: оснивањем јавне службе¹⁹⁵ или јавног предузећа, поверавањем ових

193 Јуриј Бајец, Љубинка Јоксимовић, *Савремени привредни системи*, Економски факултет, Београд 1998, 56; Радован Вукадиновић, *Увод у институције и право Европске уније*, Крагујевац 2012, стр. 445–449

194 Сходно чл. 2 Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса (Сл. гласник РС, бр. 15/2016), делатности од општег интереса су делатности у области: „рударства и енергетике, саобраћаја, електронских комуникација, издавања службеног гласила Републике Србије и издавања уџбеника, нуклеарних објеката, наоружања и војне опреме, коришћења, управљања, заштите, уређивања и унапређивања добара од општег интереса и добара у општој употреби (воде, путеви, шуме, пловне реке, језера, обале, бање, дивљач, заштићена подручја и др.), управљања отпадом и другим областима, као и комуналне делатности”.

195 Оснивање јавне службе представља алтернативу јавном предузећу. Наиме, чл. 137, ст. 2 Устава Републике Србије (Сл. гласник РС, бр. 98/2006) прописано је да Република Србија, покрајине и јединице локалне самоуправе могу основати јавне службе. Јавне службе су „установе, предузећа и други облици организовања утврђени законом, који обављају делатности односно послове којима се обезбеђује остваривање права грађана односно задовољавање потреба грађана и организација, као и остваривање другог законом утврђеног интереса у одређеним областима”, Закон о јавним службама (Сл. гласник РС, бр. 42/91 и 71/94,85/2005, 83/2014).

послова неком другом привредном субјекту,¹⁹⁶ укључујући ту и предузетнике, и концесијом као обликом јавно-приватног партнерства.¹⁹⁷ Поред јавних служби и јавних предузећа, делатност од општег интереса могу да обављају и друштва капитала чији су оснивачи Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе и њихова зависна друштва, као и друштва капитала и предузетници, када им надлежни орган повери обављање те делатности. Закон о јавним предузећима дефинише јавно предузеће као посебан организациони облик („предузеће које обавља делатност од општег интереса, а које оснива Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе”).¹⁹⁸ Недоследност различитих правних аката којима се нормирају исти институти видљива је и у погледу одређења концепта јавног предузећа као функционалног појма. Наиме, по узору на право Европске уније, јавно предузеће је Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама дефинисано као „привредно друштво на које јавно тело може непосредно или посредно вршити доминантан утицај на основу власништва над њим, на основу финансијског удела у њему или на основу правила којима је уређено”.¹⁹⁹

Иако је примерно усмерен на јачање управљања и контроле, начин обављања ових делатности штуро је одређен Законом о јавним предузећима,²⁰⁰ који регулише и низ питања обављања делатности од општег интереса. Закон, такође, предвиђа да се начин обављања делатности утврђује одлуком Владе или другог надлежног органа у складу са законом.

Извештај о скринингу као и низ других аналитичких аката ЕУ, попут Годишњих извештаја о напретку констатују, да је у домену примене закона о Заштити конкуренције и Закона о контроли државне помоћи на јавна предузећа и привредне субјекте које обављају делатности од општег интереса неопходно побољшање регулаторног оквира и спровођења постојећих прописа. Наиме, од Србије се захтева да боље одреди опсег услуга од општег економског интереса и транспонује Директиву 2006/111/ЕЗ о транспарентности финансијских односа између држава чланица и јавних предузећа и финансијској транспарентности у оквиру одређених привредних субјеката.²⁰¹ Ова директива установљава оквире пословања јавних предузећа, као и привилегованих субјеката којима су поверена искључива и специјална права, или обављање делатности од општег економског интереса, као и субјекте чија добит представља битан извор буџетских прихода.

196 Чл. 137, ст. 1 Устава предвиђа да се поједина јавна овлашћења могу „законом поверити предузећима, затим установама, организацијама и појединцима, као и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима”.

197 Јелена Ђуричић, „Правни оквир за оснивање и пословање јавних предузећа у Србији”, *Гласник адвокатске коморе војводине часопис за правну теорију и праксу* 10/2013, стр. 491–504

198 Чл. 3 Закон о јавним предузећима („Сл. гласник РС”, бр. 15/2016, 88/2019)

199 Чл. 4, ст. 8 Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама („Сл. гласник РС”, бр. 88/2011, 15/2016 200 „Сл. гласник РС”, бр. 15/2016, 88/2019)

201 Commission Directive 2006/111/EC of 16 November 2006 on the transparency between Member States and public undertakings as well as on financial transparency within certain undertakings”, *OJ L 318, 17. 11. 2006.*

Нормативни оквир услуга од општег економског интереса у српском праву одређен је Законом о јавним предузећима, Законом о заштити потрошача, Законом о комуналним делатностима и низом секторских прописа којима се регулишу поједине делатности. Најшири оквир садржи поменути Закон о јавним предузећима, набрајајући ширу категорију услуга од општег интереса (члан 2 овог закона садржи детаљан, али не и комплетан списак).²⁰²

Један од најважнијих облика делатности од општег економског интереса јесу комуналне делатности, код којих се већ у самом генеричком називу („комуналне“) и законској дефиницији уочава везаност за органе локалне самоуправе. Отуда потреба да се исте сагледају у оквиру посебне целине ове студије, у делу у којем ће бити формулисано неколико препорука. Дефиниција појма комуналне делатности у Закону о комуналним делатностима који је усвојен 2011. године²⁰³ прецизно је одређена набрајањем.

У члану 1 Закона о комуналним делатностима наводи се да су комуналне делатности услуге од општег интереса код којих је јединица локалне самоуправе дужна да обезбеди квалитет, обим, доступност, континуитет и надзор над њиховим вршењем. У ставу 2 истог члана као комуналне делатности наводе се: снабдевање и управљање водом, производња и дистрибуција топлотне енергије, управљање отпадом, градски и приградски превоз путника, управљање гробљима и погребне услуге, управљање јавним паркиралиштима, обезбеђивање јавног осветљења, управљање пијацама, одржавање улица и путева, одржавање чистоће на површинама јавне намене, одржавање јавних зелених површина, димничарске услуге, делатност зоохигијене. У закону се даље наводи да снабдевање и управљање водом, производња и дистрибуција топлотне енергије и управљање отпадом представљају услуге од општег интереса уз јасно упућивање на Закон о заштити потрошача, али само у контексту појма услуга од општег економског интереса. У последњем ставу овог члана наводи се да скупштина јединице локалне самоуправе може као комуналне делатности одредити и друге делатности од локалног интереса и прописати услове за њихово обављање у складу са законом.

Према дефиницијама појмова Закона о заштити потрошача (чл. 5(1) тачка 24) услуга од општег економског интереса дефинисана је у тачки 24 члана 5 Закона о заштити потрошача као „услуга чији квалитет, услове пружања или цену, уређује или контролише државни орган или други ималац јавног овлашћења, нарочито

202 Делатности од општег интереса, у смислу овог закона, јесу делатности које су као такве одређене законом у области: рударства и енергетике, саобраћаја, електронских комуникација, издавања службеног гласила Републике Србије и издавања уџбеника, нуклеарних објеката, наоружања и војне опреме, коришћења, управљања, заштите, уређивања и унапређивања добара од општег интереса и добара у општој употреби (воде, љушеви, шуме, ловне реке, језера, обале, бање, дивљач, заштићена подручја и др.), управљања отпадом и другим областима.

Делатности у смислу става 1 овог члана јесу и комуналне делатности, као и друге делатности одређене законом као делатности од општег интереса.

У оквиру обављања делатности из става 1 овог члана из области енергетике пружају се услуге од општег економског интереса.

203 „Сл. гласник РС”, бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018

због велике вредности почетних улагања, ограничености ресурса неопходних за њено пружање, одрживог развоја, друштвене солидарности и потребе за уједначеним регионалним развојем, а у циљу задовољења општег друштвеног интереса (нпр. услуге из области енергетике, снабдевања водом за пиће, пречишћавања и одвођења атмосферских и отпадних вода, превоза путника у домаћем јавном линијском превозу, електронске комуникационе услуге, поштанске услуге, управљање комуналним отпадом, управљање гробљима и сахрањивање, управљање јавним паркиралиштима, обављање димничарских услуга и сл.)” Ово је готово непромењена дефиниција из претходно важећег Закона о заштити потрошача.

У погледу *комуналних делатности*, Законом о комуналним делатностима предвиђено је да јединица локалне самоуправе обезбеђује организационе, материјалне и друге услове за изградњу и функционисање комуналних објеката и за техничко и технолошко јединство система, као и да уређује и обезбеђује обављање комуналних делатности и њихов развој. Јединица локалне самоуправе може својим одлукама, на основу Закона о комуналним делатностима, да уреди услове обављања комуналних делатности, права и обавезе корисника комуналних услуга, обим и квалитет комуналних услуга и начин вршења надзора над обављањем комуналних делатности. Ради коришћења, чувања и одржавања средстава за обављање комуналних делатности, одржавања чистоће и заштите животне средине, јединица локалне самоуправе може да пропише опште услове одржавања комуналног реда и мере за њихово спровођење. Скупштина јединице локалне самоуправе доноси одлуке којима се прописује начин обављања комуналне делатности, као и опште и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника услуга на својој територији, укључујући и начин плаћања цене комуналне услуге, начин вршења контроле коришћења и наплате комуналне услуге и овлашћења вршиоца надзора и мере које су контролори овлашћени да предузимају. Одлука скупштине јединице локалне самоуправе се примењује на све уговорне односе вршилаца комуналне делатности са корисницима комуналних услуга као општи услови пословања. Обавезе корисника комуналне услуге, укључујући и плаћање цене комуналне услуге, настају започињањем коришћења комуналне услуге, односно почетком пружања комуналне услуге, и када се она користи супротно прописима којима се уређује та комунална делатност. Надзор над вршењем комуналних делатности врше инспектори за комуналне делатности, односно комунална инспекција на нивоу локалне самоуправе.

Закон о комуналним делатностима предвиђа неколико обавеза вршилаца комуналне делатности у раду и пословању. Наиме, вршилац је дужан да обезбеди трајно и несметано пружање комуналних услуга корисницима под условима и на начин уређен законом, прописима и стандардима донетим на основу закона; да поштује прописани или уговорени обим и квалитет комуналних услуга; предузима мере одржавања, развоја и заштите објеката, постројења и опреме који служе за обављање комуналних делатности, као и да унапређује квалитет и врсте комуналних услуга, као и организацију и ефикасност рада. Са друге стране, Закон

о комуналним делатностима садржи и низ одредби које се непосредно односе на заштиту колективних и индивидуалних права потрошача. Тако је предвиђено да вршилац комуналне делатности мора да у средствима јавног информисања или на други погодан начин обавести кориснике комуналних услуга о планираним или очекиваним сметњама и прекидима, који ће настати или могу настати у пружању комуналних услуга, најкасније 24 сата пре очекиваног прекида.

У случају наступања непланираних или неочекиваних поремећаја или прекида у пружању комуналних услуга, односно обављању комуналних делатности, вршилац комуналне делатности дужан је да одмах о томе обавести надлежни орган управе јединице локалне самоуправе и да истовремено предузме мере за отклањање узрока поремећаја. Уколико вршилац комуналне делатности то не учини у року који одреди јединица локалне самоуправе, надлежни орган управе јединице локалне самоуправе има право да предузме мере за хитну заштиту комуналних објеката и друге имовине која је угрожена на терет вршиоца комуналне делатности.

Елементи за одређивање цена комуналних услуга јесу: 1) пословни расходи исказани у пословним књигама и финансијским извештајима; 2) расходи за изградњу и реконструкцију објеката комуналне инфраструктуре и набавку опреме, према усвојеним програмима и плановима вршиоца комуналне делатности на које је јединица локалне самоуправе дала сагласност; 3) добит вршиоца комуналне делатности.

Средства која су намењена за финансирање обнове и изградње објеката комуналне инфраструктуре исказују се посебно и могу се употребити само за те намене. Јединица локалне самоуправе је у обавези да прати кретање цена комуналних услуга.

Утврђивање комуналне накнаде – Влада својим актом ближе прописује обвезнике комуналне накнаде, основ за обрачун износа комуналне накнаде, мерила за обрачун износа комуналне накнаде, највише износе комуналне накнаде, ослобођења и друга питања од значаја за утврђивање износа и наплату комуналне накнаде. Јединица локалне самоуправе у складу са законом и актом Владе својим општим актом утврђује зоне, коефицијенте и друга питања од значаја за утврђивање износа и наплату комуналне накнаде.

Одлуку о промени цена доноси вршилац комуналне делатности. Вршилац комуналне делатности надлежном органу јединице локалне самоуправе доставља образложење које нарочито садржи разлоге за промену и детаљну структуру предложене цене. Јединица локалне самоуправе објављује захтев за давање сагласности на одлуку о промени цена комуналних услуга, са образложењем, на огласној табли у седишту јединице локалне самоуправе, као и у електронском облику путем интернета, најмање 15 дана пре доношења одлуке.

Одлуком скупштине јединице локалне самоуправе о начину обављања комуналне делатности односно уговором о поверавању, могу се уредити услови под којима промена цене комуналне услуге може да ступи на снагу и пре добијања сагласности надлежног органа јединице локалне самоуправе, уз обавезу вршиоца комуналне делатности да надокнади разлику корисницима комуналних услуга ако надлежни орган јединице локалне самоуправе одбије да да сагласност

на повећање цене. Одлуком скупштине јединице локалне самоуправа о начину обављања комуналне делатности, односно уговором о поверавању, може се уредити начин промене цене комуналне услуге на иницијативу јединице локалне самоуправе. Одлуком скупштине јединице локалне самоуправе о начину обављања комуналне делатности, односно уговором о поверавању, могу се уредити одговорност, односно права и обавезе уговорних страна за случај да се цена комуналне услуге која не подлеже давању сагласности, не утврди у износу који је у складу са методологијом утврђеном у уговору о поверавању.

Права потрошача као корисника услуга од општег економског интереса одређена су главом X Закона о заштити потрошача из 2021.²⁰⁴ Упркос чињеници да многи секторски закони, попут Закона о енергетици и Закона о електронским комуникацијама, садрже посебна правила о односу физичких лица као крајњих корисника услуга у некомерцијалне сврхе са пружаоцима услуга као професионалним партнерима, одредбе Закона о заштити потрошача представљају хоризонтални оквир. Није притом јасно да ли је намера законодавца била да искључи евентуалну примену секторског прописа или одреди посебне ситуације заштите хоризонталног карактера. Закон о заштити потрошача на веома широк начин дефинише право приступа овим услугама као „право на уредно и непрекидно снабдевање услугама од општег економског интереса одговарајућег квалитета по правичној цени, у складу са посебним прописима”. Судаћи по овој одредби из члана 82, услови приступа одређени су секторским прописима. У одредби о приступу овим услугама, законодавац је формулисао и обавезе трговца да одржава квалитет у складу са законом, посебним прописима или правилима струке, потрошачима омогући упознавање са условима коришћења услуга који морају бити јавно објављени, да не врши дискриминацију потрошача, као и да услугу обрачунава применом цена утврђених посебним прописима.

Овим чланом је посебно наглашена обавеза пружаоца услуга од општег економског интереса, као и других тела која одлучују о правима и обавезама потрошача услуга од општег економског интереса, да оснују саветодавна тела у која ће бити укључени представници евидентираних удружења односно потрошачких савеза, као и комисије за решавање рекламација, у чијем саставу морају бити и представници потрошачких удружења и савеза. Питање учешћа заинтересоване јавности у области комуналних делатности заслужује да буде посебно размотрено.

Закон о заштити потрошача посебно уређује питање угроженог потрошача, који услед разлога друштвеног или економског положаја, услова живота, посебних потреба или других тешких прилика користи услугу под отежаним условима или је у томе онемогућен. Чланом 83 Закона предвиђено је да Влада ближе уређује критеријуме за дефинисање угрожених потрошача и специфичне услове за обезбеђивање ових услуга, а посебним чланом (чл. 84) дефинисан је садржај програма у појединим областима пружања услуга од општег економског интереса.

204 „Сл. гласник РС”, бр. 88/2021

Предвиђено је да на предлог министра надлежног за одговарајућу област, Влада РС доноси програм заштите угрожених потрошача у појединим областима услуга од општег економског интереса.

Посебан сегмент заштите који овај крвни закон предвиђа у погледу вршења делатности од општег економског интереса јесте заштита од обуставе пружања услуга (чл. 85), с обзиром на то да се предвиђа рок од два месеца од дана доспелости за измирење обавеза. Трговац је у обавези да пре обуставе обавести потрошача у писаном или електронском облику, односно упозори га на обавезу и позове да измири заостале обавезе у року који не може бити краћи од 30 дана од дана достављања упозорења. Међутим, у ситуацији када потрошач оспорава висину или постојање неке обавезе, а настави да уплаћује рачуне за остале услуге, не сме бити искључен са дистрибутивне мреже нити му пружање услуге може бити обустављено до окончања судског поступка чији је предмет оспоравана обавеза. У ситуацијама када у домаћинству живи угрожени потрошач, забрањује се обустава пружања услуга снабдевања топлотном односно електричном енергијом и гасом, у току грејне сезоне. Још једна специфичност српског права је и забрана да трговци ангажују друга лица у сврху наплате потраживања. Такође, у случају искључења односно обуставе, трговцу није дозвољено да наставак пружања услуге, односно поновно укључење, условљава плаћањем застарелих дугова.

У чл. 86 Закон о заштити потрошача дефинише дужност обавештавања пре закључења уговора. Ове одредбе се примењују на неискључивој основи, поред обавеза трговаца утврђених другим прописима. То су, између осталог, подаци о посебним понудама и попустима, износу тарифе која обухвата накнаду за прикључење, врстама накнада за коришћење, праву промене пружаоца услуга, праву повраћаја новца ако пружена услуга не одговара уговореном квалитету и др. Обавештење о промени цена, односно методологије цена предвиђено је у периоду од најкасније 30 дана пре почетка примене нових цена.

Посебним одредбама предвиђено је право на раскид уговора о пружању услуга, право на промену пружаоца услуге, спецификација рачуна, обавеза увођења бесплатних телефонских линија, као и право на судску или вансудску заштиту. Интересантно решење из чл. 92 новог Закона о заштити потрошача јесте да потрошач може покренути судски или вансудски поступак решавања потрошачког спора тек након пријема одговора на изјављену рекламацију или пријема одлуке трговца који пружа услуге од општег економског интереса по изјављеном приговору, у складу са законом којим се уређује општи управни поступак. У оквиру посебне целине ове студије у којој се дају препоруке за унапређење улоге локалне самоуправе у заштити потрошача, посебна пажња ће бити посвећена заштити корисника кроз управни надзор и контролу над радом пружалаца ових услуга као јавних служби.

Иако су чланови од Закона о заштити потрошача хоризонталне природе, секторски закони се примењују на одређене услуге. Ово је случај са телекомуникацијама, снабдевањем електричном енергијом, комуналним услугама и др. Питање комплементарности, тј. питање односа између одредби Закона о заштити

потрошача (ЗЗП) и одредби секторских закона које се односе на заштиту потрошача своди се на три ситуације:

- а) Уколико секторски, односно вертикални закон не садржи одредбе о одређеном питању, примењују се важеће одредбе ЗЗП;
- б) Када секторски закон обухвата питања која нису обухваћена ЗЗП, примењују се одредбе секторских закона;
- в) Када и ЗЗП и секторски закон садрже одредбу која се бави истим питањем, предност има одредба секторског закона под условом да потрошачима пружа исти или већи обим заштите. Премда секторски закони више узимају у обзир специфичности одређене услуге, одредбе ЗЗП би требало да се сматрају минималном заштитом која се нужно обезбеђује потрошачима.

Међутим, секторска правила могу изазвати велике проблеме у погледу примене Закона о заштити потрошача. На пример, општи утисак је да уговори о концесијама из Закона о јавно-приватним партнерствима и концесијама и Закона о комуналним делатностима довољно не обезбеђују правну сигурност, нарочито у погледу транспарентности и контроле методологије одређивања цена. Да би се избегле ситуације које су се десиле у неким земљама у транзицији, корисно би било да се посебним ставом у ЗЗП пропише да метод утврђивања цена мора бити познат не само у процесу склапања таквих јавних уговора, већ и у периоду важења уговора, као и да се обезбеде механизми активног учешћа корисника, нарочито на нивоу локалне самоуправе, с обзиром на то да овај закон не предвиђа постојање националног тела надлежног за концесије.

Тренутна ситуација у неким услугама од општег економског интереса захтева додатна појашњења, и потребно је обезбедити већу заштиту интереса потрошача. На пример, члан 28 Закона о комуналним делатностима овлашћује вршиоца комуналне делатности да доноси одлуку о промени цена. Надлежни орган јединице локалне самоуправе даје сагласност, у случају већине комуналних услуга, на одлуку о промени цена комуналних услуга на основу образложења које садржи разлоге за промену и детаљну структуру предложене цене које доставља вршилац комуналне делатности. Јединица локалне самоуправе објављује захтев за давање сагласности на огласној табли у свом седишту и путем интернета, најмање 15 дана пре доношења одлуке о промени цене. Међутим, одлуком скупштине јединице локалне самоуправе, односно уговором о поверавању, могу се уредити услови под којима промена цене комуналне услуге може да ступи на снагу и пре добијања сагласности, уз обавезу вршиоца комуналне делатности да надокнади разлику корисницима ако локална самоуправа одбије да да сагласност на повећање цене. Ово решење може имати негативне последице у пракси, нарочито ако се у обзир узме непостојање адекватних механизма непосредног учешћа корисника комуналних делатности на нивоу локалне самоуправе.

5. ИНСТИТУЦИОНАЛНА СТРУКТУРА ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА И ЈАЧАЊЕ УЛОГЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

5.1. Значај институционалног капацитета система заштите потрошача у формулисању и спровођењу политике заштите потрошача

Јачање институционалног капацитета управе један је од предуслова развоја конкурентног тржишта. Многи покушаји реформе јавних политика пропали су или нису дали очекиване резултате због тога што у појединим земљама нису постојале институције које би подржале и спровеле јавне политике и донете прописе.²⁰⁵ С тим у вези, изградња и јачање институција представља један свеобухватни концепт који обухвата различите циљеве попут побољшања законодавног процеса, реорганизације управног апарата односно система јавне управе, инфраструктуре за спровођење реформи, међу којима су и оне чији је циљ унапређење заштите потрошача као и ефикаснијег и правичнијег режима јавних служби, односно делатности од општег интереса.²⁰⁶

Поред опште обавезе Републике Србије да у процесу европских интеграција усклади законодавство са прописима ЕУ из области заштите потрошача, један од важних захтева који се често помиње у извештајима Европске комисије о напретку Србије представља институционални аспект, нарочито спровођење политике заштите потрошача. С обзиром на то да је на примеру многих нових чланица некадашњег Источног блока Европска комисија уочила да је један од најважнијих узрока неадекватне заштите потрошача управо институционални капацитет органа државе у систему заштите потрошача, земљама Западног Балкана нарочито је стављено до знања да је нужно успоставити адекватну институционалну

205 Cosmo Graham, „Strengthening Institutional Capacity in Poor Countries: Shoring Up Institutions, Reducing Global Poverty”, *Brookings Policy Brief Series*, April 2002, 97

206 Тајјана Јованић, *Институционални капацитет као предуслов ефикасних улога управе у заштити потрошача*, Зборник: Усклађивање пословног права Србије са правом ЕУ (ур. Вук Радовић), Београд, 2013, 148–174.

структуру. Под тим се, пре свега, подразумева јасна расподела опште и хоризонталне надлежности за питања потрошача у оквиру једне одговорне институције, која би била носилац иницијатива у области заштите потрошача и координирала активности других институција укључених у заштиту потрошача.

Упоредно посматрано, постоје три организациона модела институционалне структуре заштите потрошача: независне регулаторне агенције, организационе јединице при неком министарству или специјализоване владине организације. И док независне јавне агенције постоје у области либерализованих делатности од општег економског интереса, и по правилу имају финансијску самосталност, друга два облика често немају сопствене изворе прихода и финансирају се из државног буџета, осим уколико немају могућност да задрже део новчаних казни које се изричу за повреду прописа из области заштите потрошача. Указујући на нека упечатљива решења националних органа за заштиту потрошача из земаља чланица ЕУ у студијама у којима се анализира институционални оквир и административни капацитети заштите потрошача у Србији, аутори су предложили неколико модела институционалног устројства система заштите потрошача. Међу предложеним решењима нарочито се истичу следећа: проширење надлежности Комисије за заштиту конкуренције и потрошачки омбудсман (заштитник потрошача).²⁰⁷

Заштита потрошача представља једну од кључних политика неопходних за постојање модерног тржишта. Начин спровођења прописа о заштити потрошача није само кључно питање са становишта регулаторне стратегије, већ представља и теоријски изазов у погледу односа државе и тржишта, централизованог или децентрализованог приступа.²⁰⁸ Основно питање представља однос јавног и приватног модела заштите,²⁰⁹ односно налажење оптималног нивоа усклађености управноправне и судске заштите потрошача. Институционална димензија заштите потрошача најбоље се може приказати кроз матрикс *ex ante* и *ex post* заштите, превентивне односно реактивне заштите. Иако је управноправна заштита потрошача више *ex ante* карактера, а судска *ex post*, оба приступа су комплементарна. Примера ради, приватна тужба указује органу управе на потенцијално кршење одредби закона о заштити потрошача, док изрицање мере у надзору може бити подстрек за покретање поступка обештећења потрошача. Међутим, органи јавне управе у области заштите потрошача добијају све веће надлежности у вршењу надзора над тржиштем, па управноправна заштита потрошача све више поприма *ex post* карактер.

Постизање институционалне комплементарности и координације између суда и органа управе у спровођењу заштите потрошача подразумева координацију

207 Душан Протић, *Заштитна политика потрошача у Србији – који су могући правци најрејка? Дискусиони документи јавне политике са опцијама могућих решења*, ЦЕП, Београд, 2020, стр. 26–35

208 Више о улози управе у систему заштите потрошача: Татјана Јованић, „Улога управе у заштити колективних интереса потрошача”, *Strengthening Consumer Protection in Serbia – Јачање заштитне политике потрошача у Србији Liber Amicorum Svetislav Taboroši*, Правни факултет, Београд, 2013, 309–327

209 О односу јавноправног и приватноправног спровођења вид. нпр. А. Ogus, „Better Regulation, better enforcement”, *Better regulation* (ed. S. Weatherill) Hart Publishing, Oxford and Protland 2007, 107; G. Betlem, „Public and private transnational enforcement of EU consumer law”, *European Business Law Review* 18/ 2007, 683

не само у односу орган управе – суд, већ и између самих органа управе. Дobar пример представља став институција ЕУ да у области тржишног надзора земље чланице морају установити тела која имају јасне надлежности, ресурсе и искуство, као и обавеза међусобне сарадње и сарадње са Европском комисијом у праћењу стања на тржишту и реаговања у кризним ситуацијама, што је предвиђено Уредбом 765/2008.²¹⁰ Међу земљама чланицама ЕУ заступљени су различити модели управноправне и судске заштите потрошача, али се у области тржишног надзора с циљем заштите живота, здравља и безбедности потрошача уочава тенденција ка децентрализованом спровођењу кроз национална регулаторна тела, уз резидуалне надлежности Европске комисије. Заједнички оквир тржишног надзора у ЕУ има за циљ стварање одговарајуће институционалне структуре умрежених органа држава чланица који учествују у спровођењу заштите потрошача, а још увек не и стварање једнообразног управног процесног права. Међутим, уочава се тенденција јачања управноправне заштите потрошача на нивоу ЕУ, нарочито од доношења Уредбе 2006/2004 о сарадњи националних тела надлежних за спровођење права потрошача²¹¹ и нове Уредбе о сарадњи националних тела 2017/2394 из 2017. године.²¹²

Улога државе и органа (јавне) управе у заштити потрошача и спровођењу мера заштите права потрошача у једној држави зависи од друштвеног контекста заштите потрошача и концепта улоге државе на националном тржишту. Устројство институционалног оквира је темељ ефикасног спровођења јавних политика и мора бити засновано на пажљивој анализи релативних предности и недостатака сваке алтернативе. Ово је нарочито важно за земље централне и источне Европе, како земље нове чланице тако и кандидате за пријем, где се показало да је значај институција од кључне важности не само за усклађивање прописа са заједничким правним тековинама, већ да је изградња институционалног капацитета пресудна у спровођењу обавеза која земља чланица има у политичком систему ЕУ.

Из наведених разлога, још у фази преговора за приступање земаља Централне и источне Европе ЕУ, Европска комисија је у поглављу 23 Беле књиге из 2005. године поставила пред нове земље чланице низ начелних захтева институционалне природе.²¹³ Под насловом „Предуслови за спровођење легислативе”, Комисија је посебно истакла следеће захтеве, који као такви важе и даље за земље Западног Балкана:

- Изградња адекватне институционалне структуре у области заштите потрошача, укључујући алоцирање опште и хоризонталне надлежности за питања заштите потрошача једном телу, које ће бити одговорно за преузимање

210 OJ L 218, 13.8.2008, 30

211 Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council of 27 October 2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws (the Regulation on consumer protection cooperation) Text with EEA relevance, OJ L 364, 9.12.2004, p. 1–11

212 Regulation (EU) 2017/2394 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2017 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws and repealing Regulation (EC) No 2006/2004 (Text with EEA relevance), OJ L 345, 27.12.2017, p. 1–26

213 European Commission, *White Paper on the Preparation of the Associated Countries of CEE for Integration into the Internal Market of the Union*, COM (1995) 163 final

иницијатива у области заштите потрошача и координацију акција које предузимају друга надлежна тела у одговарајућим областима, а од утицаја су на заштиту потрошача;

- Установљавање консултативних структура, општег типа (нпр. потрошачки консултативни комитети) или у појединим секторима, који би представљали интерес потрошача и обезбедили учешће потрошача у регулаторном процесу.

Другим речима, од земаља западног Балкана се тражи не само да своје законодавство ускладе са прописима ЕУ у области заштите потрошача, већ и да развију институционални капацитет који би им омогућио да испуне све обавезе које се од њих траже.

Повеља о основним правима Европске уније из 2007. године²¹⁴ у члану 38 промовише потребу за постојањем високог нивоа заштите потрошача ЕУ. Имајући то у виду, Европска комисија је 2012. године усвојила Агенду заштите потрошача за период 2013–2020. године, чији је један од основних стубова интегрисање интереса потрошача и политике заштите потрошача у кључне секторске политике. То је препознала и претходна Стратегија заштите потрошача Републике Србије, за период 2013–2018. године, што је допринело институционалном уздизању организационе јединице МТТТ надлежне за заштиту потрошача. Томе свакако доприносе и обавезе преузете из Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране.²¹⁵ Република Србија се, између осталог, Споразумом обавезала да ће спроводити активну политику заштите потрошача, укључујући већу информисаност и развој невладиних институција, усклађивање законодавства о заштити потрошача, делотворну заштиту потрошача ради побољшања квалитета робе широке потрошње и одржавања одговарајућих стандарда безбедности, као и надзор надлежних органа над спровођењем прописа и омогућавање приступа правди у случају спора.

Европска комисија је у свом Извештају о скринингу за поглавље 28, који је објављен у јуну 2016. године оценила да „Србија улаже напоре да развије систем заштите потрошача у складу са стратегијама и вредностима ЕУ о заштити потрошача. Општи оквир постоји.” Међутим, из годишњих извештаја о напретку, указује се да спровођење транспонованих прописа, делотворно кажњавање и вансудско решавање спорова представљају изазов. Примера ради, у Извештај Европске комисије о напретку Републике Србије за 2018. годину на следећи начин оцењује се институционални капацитет: „Током следећег периода, Србија треба пре свега да: ојача административни капацитет надлежних органа за заштиту потрошача, тржишни надзор и санитарни инспекцијски преглед; ојача опште управљачке капацитете и људске ресурсе. У оквиру Кластера 2 „Унутрашње тржиште”, у последњем извештају о напретку за 2021. истакнуто је да „није остварен напредак у областима слободног кретања капитала, финансијских услуга и заштите потрошача и здравља”, као и да се од Србије очекује „даље усклађивање са правним тековинама у области заштите

214 Charter of Fundamental Rights of the European Union (2007/C 303/1)

215 „Сл. гласник РС”, бр. 83/08

потрошача и здравља”. Општа оцена је да је Србија „умерено припремљена у области заштите потрошача и здравља”. Оцењује се да „није било напретка у спровођењу препорука из претходног извештаја, које и даље важе”, па су исте поновљене и у последњем извештају (2021). Истакнуто је да би у 2022. години Србија требало нарочито да „ојача административни капацитет надлежних органа за заштиту потрошача, тржишни надзор и санитарни инспекцијски надзор”.

У Извештају се оцењује да „сарадња између министарстава и потрошачких организација стагнира, а организацијама за заштиту потрошача би користило даље промовисање њиховог рада и активности широј јавности. Потребно је додатно ојачати административне капацитете органа за заштиту потрошача, инспекцијске службе задужене за заштиту потрошача и питања безбедности производа, као и институционалну поставку и заштиту права и интереса потрошача на нивоу локалне управе”.²¹⁶ Дакле, јачање улоге локалне управе у систему заштите потрошача сада представља један од захтева процеса преговора о приступању ЕУ.

Влада РС усвојила је Преговарачку позицију за поглавље 28 – Заштита потрошача и заштита здравља, које је део Кластера 2 – Унутрашње тржиште 3. фебруара 2022. године. Преговарачка позиција је усвојена након успешно спроведене процедуре, која је, између осталог, обухватила и разматрање овог документа од стране Народне скупштине и цивилног друштва у оквиру Националног конвента о Европској унији. Упућивањем Преговарачке позиције за поглавље 28 Европској унији, Србија прогресивно испуњава све преостале критеријуме за отварање Кластера 2, који укључује укупно девет поглавља, од којих је у досадашњим преговорима отворено већ четири (ПГ 4 – Слобода кретања капитала, ПГ 6 – Право привредних друштава, ПГ 7 – Право интелектуалне својине и ПГ 9 – Финансијске услуге).²¹⁷

5.2. Институционални оквир и административни капацитети система заштите потрошача у Републици Србији

У оквиру постојеће државне структуре институција надлежних за заштиту потрошача, централни надлежни орган који, такође, има и право законодавне иницијативе у области хоризонталног потрошачког законодавства јесте Министарство трговине, туризма и телекомуникација (МТТТ). Некадашњу организациону јединицу нижег ранга, Одељење за заштиту потрошача, у оквиру

216 Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона, Саопштење о политици проширења ЕУ за 2021. годину, Стразбур, 19.10.2021. године SWD(2021) 288 коначна верзија, стр. 88, 100, 101, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF

217 <https://www.srbija.gov.rs/vest/609499/usvojena-pregovaracka-pozicija-za-poglavlje-28.php>

Сектора за трговину, цене, услуге и заштиту потрошача, заменио је Сектор за заштиту потрошача као посебан сектор, са помоћником министра надлежним за заштиту потрошача. Ова институционална промена у оквиру саме структуре Министарства позитиван је знак препознавања потребе да се област заштите потрошача подигне на виши ниво. Према Закону о Министарствима и актима унутрашње организације МТТТ, у надлежности Сектора су следећи послови: развој политике заштите потрошача; спровођење поступака (у складу са захтевом овлашћених лица или по службеној дужности) и одређивање мера заштите колективног интереса потрошача; унапређење правног оквира и усклађивање законодавства о заштити потрошача са релевантним законодавством ЕУ; подржавање формирања и вршење координације развоја тела за вансудско решавање потрошачких спорова; подржавање рада и развоја удружења за заштиту потрошача и њихових савеза, (укључујући Евиденцију удружења и савеза); вођење и надзор над Националним регистром потрошачких приговора;²¹⁸ подстицање и спровођење едукативних и информативних активности усмерених на подизање свести јавности о правима потрошача и политици заштите потрошача; праћење тржишта и давање мишљења и препорука у вези са непоштеном пословном праксом и неправичним уговорним одредбама у потрошачким уговорима; промовисање истраживачких и развојних пројеката у области заштите потрошача.

Потреба кадровског јачања овог сектора, који тренутно броји мање од двадесет запослених, препозната је као један од приоритета Стратегије заштите потрошача за период 2019–2024. године²¹⁹ и као таква представља предуслов за постизање ефикасније заштите потрошача. Један од циљева повећања институционалног капацитета и ресурса предвиђен Стратегијом заштите потрошача јесте повећање броја запослених у Сектору. У истом циљу унапређења капацитета предвиђена је организација обука и континуирано професионално усавршавање службеника у институцијама Владе РС и регулаторним телима надлежним за заштиту потрошача.

У оквиру истог министарства, поред Сектора за заштиту потрошача, Сектор тржишне инспекције је надлежан за имплементацију политике заштите потрошача кроз надзор над спровођењем Закона о заштити потрошача. Део запослених инспектора надлежан је за област заштите економских интереса потрошача, а део за заштиту безбедности и здравља потрошача. Овде се превасходно мисли на примену Закона о општој безбедности производа и Закон о тржишном надзору. Још један сектор у оквиру МТТТ, Сектор туристичке инспекције, надлежан је за област туристичких услуга и заштиту права потрошача у овој области.

Поред поменутог ресорног министарства, у систем заштите потрошача укључене су и следећа министарства: Министарство здравља, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде и Министарство заштите животне средине, Министарство финансија, Министарство рударства и енергетике, Министарство правде. Од стране

218 Национални регистар потрошачких приговора је оперативна и јавно доступна платформа која постоји од 2014. године, преко које потрошачи директно подносе приговор надлежном регулаторном саветовалишту. МТТТ објављује годишње извештаје о раду Националног регистра.

219 „Сл. гласник РС”, бр. 93/19

надлежних секторских регулатора, нарочито се издвајају Народна банка Србије и Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге (РАТЕЛ).

Будући да је надлежна за заштиту корисника финансијских услуга, Народна банка Србије (НБС) поседује оперативне капацитете у оквиру посебне организационе јединице – Сектора за заштиту корисника финансијских услуга, као и сектора надлежних за контролу банака и осигуравајућих друштава. НБС је овлашћена да поступа као алтернативно тело за решавање спорова (разматрање притужби корисника финансијских услуга, уз могућност кажњавања даваоца финансијских услуга и изрицање налога да се отклоне утврђене неправилности), као и да спроводи поступке за заштиту колективних интереса корисника финансијских услуга (контрола тржишног понашања банака и спровођење Закона о банкама и подзаконских аката НБС, као и поступци за утврђивање неправичних уговорних одредаба и непоштене пословне праксе у области банкарства).

Међу надлежним секторским регулаторима издваја се улога Регулаторне агенције за електронске комуникације и поштанске услуге (РАТЕЛ). Поред надлежности праћења пружања услуге универзалног сервиса у смислу прописаног квалитета и приступачности, одредбама члана 113 Закона о електронским комуникацијама корисницима услуга дата је могућност вансудског решавања спорова. По одбијању приговора на квалитет пружене услуге или износ од стране оператора, као и одбијања оператора да се изјасни, корисници се могу обратити агенцији РАТЕЛ или неком другом телу ради посредовања у вансудском решавању спорова, или покренути судски поступак.

Координација надлежних органа представља један од највећих изазова процеса јачања институционалних капацитета система управноправне заштите потрошача. Ово тим пре што Уредба (ЕУ) 2017/2394 Европског парламента и Савета од 12. децембра 2017. године о сарадњи између националних надлежних органа одговорних за спровођење закона о заштити потрошача, којом се укида Уредба (ЕЗ) 2006/2004, треба да буде имплементирана у наше законодавство и праксу стварањем јединствене канцеларије за сарадњу са органима за заштиту потрошача земаља чланица. Очекује се да ће ова канцеларија бити образована најкасније датумом приступања Републике Србије чланству Европске уније.

У оквиру постојеће институционалне структуре, један од најбољих примера институционалне координације представља област тржишног надзора. У циљу усклађивања са Уредбом 765/2008/ЕЗ о акредитацији и тржишном надзору, Законом о тржишном надзору²²⁰ и Законом о општој безбедности производа створен је адекватан правни оквир система брзе размене информација о опасним производима, у оквиру којег МТТТ представља главну контакт тачку система брзе размене, и пружа стручну и административну подршку Савету за безбедност производа. Ово тело, основано 2013. године, има за циљ унапређење координације сарадње између различитих органа тржишног надзора и њихову комуникацију са учесницима на тржишту.

Ван оквира система јавне управе, а од нарочитог значаја за развој политике и права заштите потрошача, ваљало би истаћи улогу Националног савета за заштиту потрошача образованог 2012. године на основу Закона о заштити потрошача из 2010. године. Ово саветодавно тело састављено је од представника свих релевантних заинтересованих страна задужених за заштиту потрошача: удружења за заштиту потрошача, надлежних државних институција, истакнутих научника у области заштите потрошача и трговаца. Саветом председава министар трговине, туризма и телекомуникација. Конституисање актуелног Националног савета за заштиту потрошача, именовањем новог министра у октобру 2020. године, завршено је усвајањем Одлуке о образовању Националног савета за заштиту потрошача фебруара 2021. године.

Друга неизоставна компонента вандржавног елемента институционалног система заштите потрошача јесу удружења за заштиту потрошача, као и удружења трговаца, међу којима нарочити значај има Привредна комора Србије. С обзиром на то да ће у оквиру препорука ове студије посебно бити размотрен однос и потенцијал за развој сарадње између ресорног министарства, локалне самоуправе и привредних удружења, у оквиру овог дела студије укратко ће се указати на институционални капацитет удружења и савеза удружења за заштиту потрошача. Због великог значаја комуналних делатности за потрошаче, као и значаја регулаторне улоге локалне самоуправе, питање институционалног капацитета и улоге потрошачких организација у овом домену потрошње биће посебно размотрено у оквиру препорука о јачању улоге органа локалне самоуправе у домену комуналних делатности.

Удружења за заштиту потрошача и њихови савези као невладине организације оснивају се у складу са Законом о удружењима. Ова тела су дужна да се руководе искључиво интересима потрошача и независни су у остваривању циљева заштите потрошача. Њихове најважније функције су следеће: информисање и образовање потрошача, саветовање и пружање правне помоћи потрошачима у решавању проблема, укључујући и приговоре потрошача; спровођење независних испитивања и упоредних анализа квалитета роба и услуга; спровођење истраживања и студија у области заштите потрошача и јавно објављивање добијених резултата; сарадња са одговарајућим органима и организацијама у земљи и иностранству.

Удружења која су регистрована у складу са поменутиим Законом о удружењима и чија је претежна делатност остваривање циљева заштите потрошача, посебно се евидентирају у Евиденцији МТТТ, уколико је задовољено неколико услова прописаних Законом о заштити потрошача и Правилником о садржини пријаве, начину вођења евиденције удружења и савеза удружења за заштиту потрошача и условима за упис из 2021. године. Неопходно је да иста буду активна у области заштите потрошача најмање три године; располажу одговарајућим кадровским, материјалним и техничким капацитетима неопходним за обављање делатности заштите потрошача; као и да поседују одговарајуће искуство, стручност и

вештину за обављање делатности у области заштите потрошача.²²¹ Удружења и савези су дужни да објављују годишњи извештај о активностима којим је обухваћен преглед свих њихових прихода, извора прихода и трошкова, као и да га доставе Министарству трговине, туризма и телекомуникација, најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину.

Евидентирање удружења, издавањем решења о испуњењу прописаних услова, издаваја удружење и савез као квалификоване органе којима су Законом о заштити потрошача призната следећа права и овлашћења:

1. Конкурисање са програмом од јавног интереса за подстицајна средства Министарства;²²²
2. Покретање поступка за заштиту колективног интереса потрошача;
3. Заступање интереса потрошача у судским и вансудским поступцима;
4. Заступања интереса потрошача у консултативним телима у области заштите потрошача на националном, регионалном и локалном нивоу;
5. Учествовање у раду радних група за припрему прописа и стратешких докумената којима се уређују права потрошача;
6. Приступ коришћењу Националног регистра потрошачких приговора;
7. Учествовање у раду Савета потрошача.

Законом о заштити потрошача предвиђено је оснивање Савета потрошача кога чине представници свих удружења, односно савеза који су евидентирани у Министарству. За упис у евиденцију неопходно је да савез буде сачињен од најмање три удружења. Сврха овог тела, основаног 2014. године, јесте усклађивање приступа и дефинисање заједничких ставова удружења потрошача, предлагање представника удружења у Национални савет за заштиту потрошача и друге органе, доношење Етичког кодекса удружења и праћење његовог спровођења, давање мишљења Министарству у поступку уписа и брисања из Евиденције и доношење препорука о брисању удружења и савеза из Евиденције Министарства.

221 Чланом 2 Правилника предвиђено је да удружење, односно савез удружења за заштиту потрошача има запосленог најмање једног дипломираног правника и најмање једно лице са VII степеном стручне спреме; да удружење, савез или члан удружења има у својини или закупу пословни простор који користи искључиво у сврху обављања делатности за које је регистровано као и да је тај простор опремљен савременим средствима комуникације (фиксни и мобилни телефон и приступ интернету); да запослени и лица на руководећем положају поседују одговарајуће дипломе, сертификате, потврде или документе о одговарајућој стручности, искуству, знању и вештинама за обављање делатности заштите потрошача.

222 Најзначајнији облик помоћи ресорног министарства јесу годишњи програми бесповратне помоћи, који се од 2008. године додељују у континуитету. На основу ових програма успостављена су регионална саветовалишта за заштиту потрошача која покривају четири региона Србије: 1. Београдски регион, 2. Регион Војводине, 3. Регион Шумадије и Западне Србије и 4. Регион Јужне и Источне Србије.

5.3. Историјска улога локалне самоуправе у институционалној структури заштите потрошача

Од промене привредног система после Другог светског рата и стварања Федеративне Народне Републике Југославије, на територији Србије (и бивше Југославије) били су присутни различити концепти улоге потрошње и потрошачких асоцијација.²²³ Први савети потрошача формиран су већ крајем четрдесетих година прошлог века, од стране Народних одбора и то паралелно са оснивањем радничких савета. Међутим, административно именовање таквих тела није био израз самоорганизовања потрошача као удружених грађана. Због тога су већ средином педесетих година први савети потрошача, иако формиран у великом броју у Југославији, постепено одумирали. Савети из тог почетног периода развоја самоуправљања су били сведени само на област трговине. Не само што такве иницијативе нису биле повезане на територијалној основи, већ је у првом плану била њихова контролна функција, са низом административних овлашћења. Због тога су предузећа са којима је требало развити сарадњу савете доживљавала више као облик државног мешања.

Првобитни основ за деловање савета потрошача чинила је Уредба о трговинској делатности и трговинским предузећима и радњама,²²⁴ која је измењена 1959. године Општим законом о стамбеним заједницама. Измене су допринеле да се савети потрошача више не предвиђају само при предузећима, већ је дата и могућност да на подручју за које није основана стамбена заједница која би непосредно или преко савета потрошача које она оснива вршила функцију савета потрошача, послове из њеног делокруга вршили месни одбори. Први облик институционалног умрежавања интереса потрошача у стамбеним заједницама и месним одборима одвијао се под окриљем организације „Породица и домаћинство”, уз покровитељство председника ФНРЈ Јосипа Броза Тита. Тада долази до уједињавања снаге, знања и кадрова преко 40 друштвених и стручних организација, привредних комора, асоцијација и специјализованих радних организација, института, завода, друштвених и стручних радника из многих области, који су учествовали у разним комисијама и радним групама. Титова подршка подстакла је трансформацију Савезног и републичких организационих одбора „Породица и домаћинство” у стална координациона тела, односно у друштвену организацију која је од 1959. године наставила такву активност. Од тада до 1965. године, на сарадњи организација удруженог рада и потрошача деловали су, поред поменутог савезног и републичких одбора и општинских одбори „Породица и домаћинство”.

223 Текст у оквиру овог наслова највише је инспирисан студијом: Милић Марковић, *Пола века заштитице потрошача*, Лесковац, 2005.

224 „Службени лист ФНРЈ”, бр. 53/53

По доношењу устава из 1963. године, којим су грађани у месној заједници доби-ли могућност да непосредно остварују самоуправљање у делатностима непосредног задовољавања потреба, месне заједнице добијају на значају. Укидањем Општег закона о стамбеним заједницама и доношењем Оквирног закона о предузећима 1965. године, и Основног закона о робном промету 1967. године, формирају се савети потрошача у месним заједницама. На зборовима у месним заједницама и трибинама друштвено-политичких организација, грађани су упорно стављали на дневни ред односе са радним организацијама у области трговине, услуга, јавних служби, друштвених делатности и слично. То је допринело да се развије непосредан утицај грађана на политику општине ради појачаног обавезивања скупштина општина да се ангажују на реализацији захтева грађана. Године 1967. одржана је секција Савезне конференције ССРНЈ за друштвено-економске односе у привреди, чији један од закључака представља подстрек за формирање облика самоуправљања грађана у месним заједницама, кроз савете месних заједница и њихове комисије, арбитражна већа потрошача за потрошачке спорове, која су грађани могли формирати у оквиру месне заједнице или шире, као и савете потрошача у месној заједници или шире. Година 1967/1968. постала је „Година акција месних заједница”, а у оквиру овог програма у Југославији је основано 800 савета потрошача. Програм петогодишњег плана акција месних заједница 1971–1975. подржале су Савезна конференција ССРНЈ, Веће ССЈ и Стална конференција градова и општина, као суорганизатори. У току спровођења овог петогодишњег плана до 1974. године основано је преко 3000 савета потрошача.

Почетком седамдесетих година прошлог века формирају се општинска већа потрошача, а уз њих, по правилу, и општински бирои за жалбе и предлоге потрошача. Као резултат развоја самоуправног споразумевања и друштвеног договорања радника у удруженом раду и потрошача, долази и до стварања потрошачких кодекса као самоуправних споразума. Први такав кодекс потписан је новембра 1970. године у Осијеку, у Хрватској, између радне организације „Водовод” и месних заједница Осијека. По доношењу Устава СФРЈ из 1974. године, првог устава у свету који је регулисао положај потрошача, чланом 43 Устава сарадња привреде са „самоуправним интересним заједницама, месним заједницама и осталим заједницама и организацијама потрошача” постала је обавезна у вези са пословима од заједничког интереса, док је у чл. 114 Устава изричито признато право радних људи да у оквиру месних заједница одлучују о остваривању заједничких интереса и на подручју заштите потрошача. Развоју улоге потрошачких савета допринела је и Резолуција X Конгреса Савеза комуниста Југославије. Крајем 1974. године на нивоу република деловала су републичка већа или одбори потрошача, које су основане у оквиру конференција „Месна заједница и породица”, односно републичког и покрајинских одбора за координацију активности месних заједница.

У том периоду, решавање потрошачких проблема у пракси био је предмет бриге и активности скоро свих самоуправних тела у месној заједници, почевши од зборова и савета потрошача, интересних зборова и комисија по областима друштвених делатности, до савета или скупштине месне заједнице, органа

општенародне одбране и друштвене самозаштите и општих зборова радних људи и грађана у месној заједници. Питања од интереса за потрошаче су се покретала и решавала у оквиру Већа месних заједница Скупштине општине. Док су у области трговине, угоститељства и занатства улогу имали зборови потрошача у месним заједницама и савет потрошача као извршни орган, и одговарајући облици на другим нивоима организовани на делегатском принципу, у области комунално стамбених делатности и тзв. великих система, организовано деловање потрошача одвијало се кроз домове корисника услуга у одговарајућим самоуправним интересним заједницама (СИЗ) и њиховим асоцијацијама, уз ослонац на зборове и савете потрошача у месним заједницама. Савети потрошача, између осталог, били су задужени за прикупљање и оцењивање примедби, жалби, рекламација и предлога потрошача, а у областима снабдевања и комунално-стамбене делатности формиране су комисије за жалбе и предлоге потрошача. Савети су сарађивали са инспекцијским службама и покретали иницијативе у циљу спровођења заједничких акција. Од самог почетка деловања месних заједница као самоуправних заједница потрошача, Стална конференција градова је подржавала и подстицала њихов рад, као и Општинска већа потрошача и Конференцију потрошача и подстицала општине да организују службе правне помоћи потрошачима.

Финансирање програма Већа потрошача, односно Конференције потрошача вршило се из средстава општинског буџета. Такође, било је предвиђено да део средстава финансирања Општинског већа или Конференције, као и савета потрошача у месним заједницама буду средства незаконито стечене имовинске користи на штету потрошача, на основу мера изречених одлукама привредних судова. У оквиру Општинског већа или Конференције потрошача формирале су се сталне или повремене комисије и друга радна тела, нпр. Комисија за жалбе и предлоге потрошача, али и Потрошачко мировно веће (арбитража). У њен састав као мешовитог органа ушли су, на бази паритета, делегати Већа или Конференције потрошача и Основне привредне коморе. Ово Потрошачко мировно веће пружало је услуге у решавању оних питања која су остала отворена и поред покушаја комисија за жалбе и предлоге потрошача у месним заједницама да их реше. Као такво представљало је посредника који је предлагао начин споразумног вансудског решавања спорних питања. Такође, потрошачка арбитража имала је своју улогу и у односу на усклађивање права и обавеза месних заједница и ООУР-а који су произишавали из потрошачког кодекса.

Због посебног значаја за тренутно стање вансудске заштите потрошача и делимичну ревитализацију улоге овог тела за потенцијалне моделе вансудског решавања спорова потрошача у Србији, у наредним редовима осврнућемо се на рад потрошачких мировних већа. С обзиром на то да је била састављена од делегата Општинског већа или Конференције потрошача и Основне привредне коморе, надзор над радом овог већа вршило је Општинско веће потрошача, у сарадњи са Основном привредном комором, који су обично бирали по једног или два члана арбитраже, зависно од тога да ли је бројала три или пет чланова.

Из угла потенцијалне улоге локалне самоуправе данас, значајно је истаћи чињеницу да је једног члана, односно председавајућег одређивао одговарајући орган Скупштине општине (Извршни савет Скупштине општине) из редова делегата или одборника. Пријаву потрошачкој арбитражи подносила је Комисија за жалбе и предлоге потрошача при Општинском већу потрошача или Конференцији потрошача, на основу савета потрошача у месним заједницама или захтев појединаца, а представник ове комисије имао је улогу тужиоца пред Потрошачким мировним већем и заступао је интересе потрошача. Рад арбитраже био је јаван, одлуке су доношене већином гласова и садржале су образложење и препоруку како да се реши спор, уз навођење рокова. Рад делегата је био волонтерски, али су могли да им буду надокнађени извесни трошкови, у складу са Правилником о раду потрошачког мировног већа. Привредни субјекти који су били потписници кодекса су се обавезали не само да прихватају посредничку улогу арбитраже, већ и да поштују њене одлуке, што је такође једна од веома добрих идеја за унапређење вансудског решавања спорова у Србији. Чланови Потрошачког мировног већа су ценили чињенице по слободном уверењу и доносили одлуку имајући у виду законе, подзаконске прописе, као и самоуправне споразуме, друштвене договоре и добре пословне обичаје.

Локална самоуправа је имала за задатак не само да обезбеди техничке услове за функционисање ових тела, већ и улогу у информисању потрошача са постојањем могућности решавања спорова. Поред тога, представници потрошача имали су активну улогу у изради планова месне заједнице, нарочито за област снабдевања и комунално-стамбених делатности, а такође су учествовали у анкетама као облицима оцењивања привредних субјеката који су пословали на територији општине.

Наведени приказ односи се на период од краја Другог светског рата, нарочито „златне седамдесете” године заштите потрошача, до распада Југославије почетком деведесетих година прошлог века, када је дошло и до потпуног распада система заштите потрошача у свим земљама бивше Југославије. Почетком 21. века, после „демократских промена”, на територији Савезне Републике Југославије, а потом државне заједнице под називом Србија и Црна Гора, систем организације потрошача није успостављен, осим у појединим општинама и градовима. Доношење Закона о заштити потрошача из 2002. године није у довољној мери подстакло развој ових удружења. У том смислу, најчешће су на нивоу општина/градова деловали саветодавни центри потрошача као облик невладиних организација, што је случај и данас, уз готово занемариву улогу локалне самоуправе.

5.4. Унапређење интеграције политике заштите потрошача и подизање капацитета локалне самоуправе

У преговарачком процесу је извршен скрининг извештај за преговарачко поглавље 28 – Заштита потрошача и заштита здравља, у коме је констатовано да у Србији постоји општи правни оквир заштите потрошача, с тим да је потребно да се унапреди спровођење права потрошача и примена потрошачких политика.²²⁵ Поступак приступања Европској унији подразумева не само да се изврши правна хармонизација већ и да се обезбеди делотворност у реализацији прописаних правила и ефикасан механизам заштите потрошача.²²⁶ Као што је већ напред истакнуто, у годишњим извештајима Европске комисије о напретку у овој области констатује се да постоје недостаци у погледу административних капацитета надлежних за заштиту потрошача и тржишни надзор и позива на активно укључење органа локалне самоуправе.²²⁷ Основни проблем домаћег система заштите потрошача јесте да се обезбеди ефикасна примена позитивних прописа у пракси. Да би заштита потрошача била делотворна, мора се спроводити не само на централном, већ и на локалном нивоу. Због тога је предвиђена активна улога органа локалне самоуправе у промовисању и заштити права и интереса потрошача.

Као што се може видети из анкете на основу које је спроведено наше истраживање, као и извештаја јединица локалне самоуправе достављених МТТТ у 2021. години, само поједини органи локалне самоуправе су предузимали активности у области заштите потрошача и то у ограниченом обиму. Најчешће се то испољава кроз финансирање одређених пројеката удружења за заштиту потрошача која делују на њиховој територији, што је добро али недовољно. Стратегија заштите потрошача 2019 –2024. препознала је неке примере добре праксе сарадње између удружења потрошача и локалних самоуправа које у свом буџету алоцирају средства којима пружају подршку удружењима.²²⁸ Међутим, и поред ретких добрих примера, чињеница је да је свега 23% евидентираних удружења потрошача добило подршку од локалне самоуправе. Додељена подстицајна средства су углавном у

225 Извештај о скринингу за преговарачко поглавље 28 Заштита потрошача и здравља, 15.06.2016.

226 Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава с једне стране и Републике Србије с друге стране, *Сл. гласник РС – Међународни ујговори*, бр. 83/2008, чл. 78

227 Видети и извештаје Европске комисије за Србију за 2019, 2020 и 2021.

228 Нпр. Центар за заштиту потрошача Сента, Општинска организација потрошача Власотинце, Центар за заштиту потрошача Инђија, Удружење потрошача Кикинде, Удружење потрошача Ужице и Организација потрошача Крагујевац.

релативно ограниченом износу у односу на улогу удружења потрошача и реалним потребама да се та улога и поверење од стране грађана и оправда.

У протеклој деценији, важећи закони о заштити потрошача и стратегије развоја система заштите потрошача дефинисали су задатке потрошачких организација и настојали су да се ојача улога невладиног сектора алокацијом финансијских средстава од стране ресорног министарства, у виду годишњих подстицајних средстава. Циљ пројектног финансирања био је да се обезбеди континуирани рад удружења потрошача, а тако и пружање бесплатне правне помоћи грађанима на што већем делу територије Републике Србије.

Стратегија заштите потрошача за период 2019–2024. препознаје потенцијал партнерства потрошачких удружења и јединица локалне самоуправе. Један од облика сарадње предвиђен је за области различитих информативних, едукативних и саветодавних активности намењених потрошачима које се организују на различитим нивоима територијалне организације. Са друге стране, Стратегија истиче да се остваривање права код појединачних приговора потрошача најефикасније остварује на локалном нивоу.²²⁹ Значај сарадње определио је законодавца да у чл. 129 Закона о заштити потрошача из 2021. године, у надлежности локалне самоуправе укључи подржавање активности удружења и савеза, нарочито у погледу материјалних елемената које су претпоставке за рад потрошачких организација (финансијска средства, просторије и неопходни услови за рад), подржавање рада тела за вансудско решавање потрошачких спорова, као и обезбеђење представљања потрошача у свим телима која на покрајинском и локалном нивоу доносе одлуке у областима од значаја за потрошаче.

У смислу чл. 137 Закона о заштити потрошача, подржавање активности потрошачких удружења и савеза у смислу обезбеђења услова за рад подразумева и примену прописа о финансирању програма од јавног интереса које реализују удружења. Поред општег захтева да локална самоуправа подстиче и подржава активности усмерене на заштиту потрошача (информисање, саветовање и едукација потрошача), чл. 137, ст. 1, тачка (4) Закона улога локалне самоуправе је широко дефинисана као планирање и спровођење активности у области заштите потрошача на својој територији у складу са Стратегијом заштите потрошача. Поред тога, у следећој тачки истог става посебно се наводи да јединице локалне самоуправе подржавају оснивање и рад тела за вансудско решавање потрошачких спорова на својој територији. Посебно је важна одредба чл. 137, ст. 1, тачка (3) Закона према којој органи локалне самоуправе „подстичу и подржавају учешће представника потрошача у свим телима која на покрајинском и локалном нивоу доносе одлуке у областима од значаја за потрошаче, као што су услуге од општег економског интереса”. Значај ове одредбе ће посебно бити размотрен у оквиру препорука усмерених на јачање регулаторне улоге органа локалне самоуправе у домену комуналних делатности.

У настојању да учврсти кровну функцију Сектора за заштиту потрошача МТТГ, Закон о заштити потрошача у чл. 137, ст. 2 предвиђа обавезу органа

229 Стратегија заштите потрошача Републике Србије 2019–2024, стр. 18–19

аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе да доставе годишњи извештај Министарству о спроведеним активностима на унапређењу заштите потрошача (у складу са активностима јединица локалне самоуправе наведених у првом ставу чл. 137 ЗЗП), најкасније до 15. марта текуће године за претходну календарску годину.

У вези са наведеним обавезама јединица локалне самоуправе, битно је указати на питање да ли се Законом о заштити потрошача као посебним законом којим се локалној самоуправи уводе обавезе и поверавају наведене надлежности, с обзиром на финансијске импликације истих, уводе и финансијске обавезе за које нису обезбеђена средства из државног буџета. Тумачењем одредби Закона о финансирању локалне самоуправе,²³⁰ нарочито одредбе о гаранцији довољности прихода из чл. 3 овог закона, произилази да се при сваком преношењу или поверавању нових послова јединици локалне самоуправе обезбеђују одговарајућа средства, односно извори прихода, потребни за обављање тих послова. С обзиром на то да се поједини послови инспекцијског надзора из области промета робе и услуга обављају као поверени послови, поставља се питање да ли се, сходно томе, примењују одредбе Закона о локалној самоуправи о поверавању јавних овлашћења. Конкретно, одредбе чл. 21 Закона о локалној самоуправи којим се предвиђа да се у ситуацијама када се општинама законом повере послови државне управе „у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад” (ст. 1) истовремено средства за обављање поверених послова обезбеђују у буџету Републике Србије у складу са врстом и обимом послова (ст. 2).

Уколико се надлежности предвиђене чл. 137, ст. 2 Закона о заштити потрошача не би сматрале повереним пословима, поставља се питање да ли подстицање активности усмерених на заштиту потрошача представља облик шире посматране правне помоћи грађанима, односно да ли подршка вансудском решавању потрошачких спорова подразумева уређивање „организације и рада мировних већа”, у смислу чл. 20, ст. 1, тачка 11 Закона о локалној самоуправи,²³¹ односно уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности као и локални превоз у смислу тачке 2 истог става. Такође, релевантне су и следеће надлежности општине из истог става: старање о развоју и унапређењу туризма, занатства, угоститељства и трговине (тачка б), остваривање, заштита, унапређење људских и мањинских права, родна равноправност (тачка 10). Одговор у погледу изнете дилеме о природи ових овлашћења јединица локалне самоуправе је битан управо због питања финансирања из изворних прихода или наменски опредељених средстава из државног буџета.

230 „Службени гласник РС”, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013, 125/2014, 95/2015, 83/2016, 91/2016, 104/2016 – др. закон, 96/2017, 89/2018, 95/2018, 86/2019, 126/2020, 99/2021 и 111/2021 – др. закон

231 Једна од надлежности општине (чл. 20, ст. 1, тачка 11): „Образује и уређује организацију и рад органа, организација и служби за потребе општине, организује службу правне помоћи грађанима и уређује организацију и рад мировних већа”.

Одговор на горе наведену дилему је свакако једна од битних претпоставки за реализације неколико посебних активности која су предвиђене Акционим планом за спровођење Стратегије заштите потрошача 2019–2024. и предвиђене за спровођење у току 2022. године.²³²

- Активност 1.3.2.3. „Развој модела за активну сарадњу локалних самоуправа и удружења потрошача како би се заштита потрошача обезбедила на приступачнијем локалном нивоу”²³³
- Активност 1.3.2.5. „Додељивање подстицајних финансијских средстава удружењима за заштиту потрошача”.

МТТТ игра вишеструку улогу у потрошачкој политици што укључује следеће: развој политике заштите потрошача, унапређење законодавног оквира, извршење поступака који се односе на заштиту колективног интереса потрошача, подршку удружењима потрошача и надзирању њиховог рада, извештавање и анализу приговорима потрошача, координацију с другим учесницима у институционалном систему заштите потрошача, као и подизање свести и образовање потрошача. Овакав вид одговорности захтева адекватне кадровске капацитете и континуирану обуку запослених. То је, са друге стране, и предуслов ефикасне координационе улоге МТТТ у трипартитном партнерству са јединицама локалне самоуправе и организацијама за заштиту потрошача.

Једна од најбитнијих претпоставки за подизање капацитета локалне самоуправе за јавно-приватно партнерство у спровођењу мера заштите потрошача јесте унапређење стручних капацитета локалне самоуправе. Стратегијом заштите потрошача 2019–2024. предвиђене су активности усмерене на побољшање стручних капацитета државних службеника, потрошачких организација, представника правосуђа, привредних субјеката и регулаторних тела спровођењем образовних активности (тематских обука, семинара, радионица и студијских посета). Једна од посебних активности предвиђених Акционим планом за спровођење Стратегије заштите потрошача 2019–2024. јесте активност под бројем 1.3.2.6. „Организовање обуке за представнике локалних самоуправа како би се подстакли на активно учешће у систему заштите потрошача”.

Стратегија заштите потрошача изричито је истакла потребу за унапређење стручних капацитета представника локалних самоуправа, с обзиром на то да су јединице локалне самоуправе Законом о заштити потрошача предвиђене као једни од носилаца заштите потрошача чији је потенцијал „искоришћен у незнатном броју случајева. Стога, овај аспект заштите захтева посебан фокус у наредном

232 У вези са наведеним активностима, као извор финансирања предвиђена су буџетска средства, као и средства из ИПА пројеката.

233 Носилац предвиђене активности јесте Министарство трговине, туризма и телекомуникација, а као партнерски органи наведени су Министарство државне управе и локалне самоуправе, јединице локалне самоуправе и удружења потрошача.

периоду, будући да сарадња која се заснива на трипартитном партнерству (ресорна министарства-локалне самоуправе-удружења потрошача) може у великој мери унапредити заштиту на локалном нивоу²³⁴... „Посебан акценат ће бити стављен на, поред државних службеника у ресорним министарствима, запослених у регулаторним телима и представника удружења потрошача који континуирано јачају своје капацитете, представнике локалних самоуправа као једне од недовољно искоришћених носиоца заштите потрошача који својим познавањем потреба на локалу и материјалних ресурса могу да одиграју кључну улогу у погледу доступности заштите потрошача на ширем територијалном обиму.”²³⁵

5.5. Побољшање координације у спровођењу изворних и поверених послова инспекцијског надзора на локалном нивоу

Један од већих проблема спровођења политике заштите потрошача су честе измене прописа који се доносе без довољне пажње у погледу ефеката њихове примене. Примера ради, Закон о тржишном надзору усвојен је 2011. године управо у циљу превазилажења проблема координације, и представља покушај да се одреди расподела надлежности и обезбеди међусобна сарадња инспекција. Законом о трговини, у домену надзора над трговином личним нуђењем, трговине у преносивим покретним објектима и покретним објектима и опреми, као и у погледу истицања и придржавања радног времена и истицања података о трговцу, јединицама локалне самоуправе поверени су послови инспекцијског надзора, односно послови тржишног инспектора. Надзор се врши од стране комуналних инспектора који имају положени испит за инспектора и посебан стручни испит за тржишног инспектора.²³⁶

Комунална инспекција на основу Закона о комуналним делатностима, одлукама локалне самоуправе о начинима обављања појединих комуналних делатности, као и Закона о становању и одржавању зграда има низ изворних надлежности. Примера ради, у складу са поменутиим законима и општинским/градским одлукама које се односе на производњу и испоруку комуналних услуга, врши се непосредан комунални инспекцијски надзор и др.

Законима којима се успостављају правила управног надзора у појединим областима, као што је то трговина, као и Законом о инспекцијском надзору,²³⁷ установљено је начело међусобне сарадње у вршењу инспекцијског надзора. Поред

234 Стратегија заштите потрошача, стр. 45

235 Стратегија заштите потрошача, стр. 42

236 Чл. 46 Закона о трговини

237 „Службени гласник РС”, бр. 36/2015, 44/2018 – др. закон и 95/2018

облика усклађивања инспекцијског надзора кроз међусобну сарадњу у утврђивању програма рада, и сарадњу у поступку вршења самосталног или заједничког инспекцијског надзора, Законом о инспекцијском надзору предвиђене су мере координације инспекцијског надзора у циљу постизања делотворнијег надзора и избегавања преклапања овлашћења и за ту потребу образована је Координациона комисија. Поред многих других овлашћења, ово тело иницира мере, утврђује смернице и даје упутства у циљу унапређења координације инспекција и делотворности инспекцијског надзора.²³⁸ Стручне и административно-техничке послове за Координациону комисију обавља министарство надлежно за послове државне управе, у оквиру кога постоји унутрашња организациона јединица задужена за подршку Координационој комисији. У оквиру Координационе комисије образују се радне групе за одређену област, односно одређена питања инспекцијског надзора. У раду радне групе могу учествовати представници инспекција које немају чланове у саставу Координационе комисије, ималаца јавних овлашћења, удружења, комора и других асоцијација и других организација чији је рад повезан са системом и пословима инспекцијског надзора, што би могло да подразумева и органе локалне самоуправе и потрошачке организације.

Када су у питању *поверени послови*, координацију послова инспекцијског надзора из делокруга републичке инспекције поверених аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, применом овлашћења у вршењу надзора над радом прописаних законом којим се уређује државна управа, врши републичка инспекција. Закон о инспекцијском надзору предвиђа да органи више јединица локалне самоуправе могу заједнички уредити обављање инспекцијских послова склапањем споразума о сарадњи у складу са законом којим је уређен систем локалне самоуправе „а за инспекцијске послове који се обављају као поверени послови државне управе у складу са законом”. Сваки инспектор заједничке инспекције јесте месно надлежан за целу територију (подручје) за коју је заједничка инспекција основана.

Одлуком надлежног органа аутономне покрајине и органа јединице локалне самоуправе одређује се који орган, унутрашња организациона јединица или тело координира инспекцијски надзор над пословима из њихове *изворне надлежности*.

Наведене одредбе Закона о инспекцијском надзору пружају низ могућности за унапређење координације у спровођењу изворних и поверених надлежности органа локалне самоуправе, нарочито у погледу уједначавања примене прописа. Републичка инспекција вршећи координацију послова инспекцијског надзора може да има веома важну улогу не само у контроли већ и промовисању питања и праксе од значаја за развој заштите потрошача. Такође, институционални капацитет јединица локалне самоуправе се може повећати заједничким обављањем инспекцијских послова на основу споразума о сарадњи, при чему би сваки инспектор заједничке инспекције био месно надлежан за целу територију коју покрива надлежност заједничке инспекције. Овде би било корисно указати на један

238 Чл. 12 Закона о инспекцијском надзору

метод сарадње општинских комуналних инспекција на нивоу градова, где постоје градски секретаријати/управе за инспекцијске послове. Градским одлукама о комуналним инспекцијама могу бити утврђена овлашћења комуналне инспекције у односу на извршавање послова у спровођењу надзора комуналних инспектора општине као и координација заједничке акције са комуналним инспекцијама градских општина, нарочито заједничким акцијама комуналног инспекцијског надзора и инспекцијског надзора над трговином.²³⁹ С обзиром на различите модалитете унутрашње организације (одсеци, групе), важно је да постоји централизована јединица за пружање стручно-техничке помоћи инспекторима.²⁴⁰

У условима недовољних људских ресурса унутар инспекцијских служби јединица локалне самоуправе, наведено представља неискоришћену могућност унапређења институционаног капацитета кроз специјализацију инспектора за поједине облике трговине или трговце, као што су рецимо јавна-комунална предузећа, или поједине облике заштите потрошача, као што је заштита колективних интереса потрошача. Инспектори специјализовани за одређене области, са друге стране, кроз републичку инспекцију и МТТТ као кровни орган државне управе надлежан за спровођење колективне заштите потрошача, били би у могућности да покрећу или барем сугеришу МТТТ покретање поступака заштите колективних интереса потрошача. У том смислу би могао да се ојача оперативни „канал” сарадње између јединица локалне самоуправе, не само у погледу поверених, већ и изворних овлашћења од значаја за спровођење заштите потрошача.

5.6. Унапређење институционалне сарадње између органа локалне самоуправе, потрошачких организација и привреде у спровођењу заштите потрошача на локалном нивоу

Стратегијом заштите потрошача, у оквиру посебног циља наведеног под редним бројем три, предвиђена је изградња трипартитног партнерства. Ради побољшања доступности услуга удружења потрошача на целокупној територији Србије, једна од мера подразумева и укључивање локалне самоуправе кроз партнерство са удружењима потрошача и МТТТ. Циљ ресорног министарства је да се сарадња са удружењима потрошача ојача и обезбеди стабилна сарадња, квалитетно и одговорно пружање услуга и доступност услуга грађанима. Да би се обезбедио

239 Видети и нпр. Одлуку о комуналној инспекцији, „Службени лист града Београда”, бр. 18/92 ... 26/19

240 На примеру Градске управе за инспекцијске послове Града Новог Сада, у свим одсецима и групи, постоји Група надзорника у којој се обављају једноставнији послови и управне радње у области инспекцијског надзора, врши контрола терена и пружа стручно-техничку помоћ комуналним инспекторима. Одлука о градским управама Града Новог Сада, „Службени лист Града Новог Сада”, бр. 52/2008, 55/2009, 11/2010 и 39/2010

стабилан квалитет услуге, ова мера ће обухватати и проверу могућег развоја система за управљање финансијама и учинком удружења потрошача, као и обезбеђивање активности којима се изграђују њихови капацитети. Трипартитно партнерство би за циљ имало омогућавање рада удружењима и у руралним регијама, у којима саветодавне услуге удружења потрошача још увек нису доступне, пружање подршке раду постојећих потрошачких удружења и савеза, као и јачање свести о правима потрошача и инструментима њихове заштите.

У циљу развоја поменутог трипартитног партнерства, какво је заиста постојало пре пола века у бившој Југославији (видети наслов: 4.3. *Историјска улога локалне самоуправе у институционалној структури заштите потрошача*) прво би требало сагледати стање унутар невладиног сектора као једне од страна.

У Србији тренутно постоји 24 (двадесет четири) удружења и савеза удружења за заштиту потрошача која су евидентирана у складу са Законом о заштити потрошача. Удружења и савези су уписани у Евиденцију удружења и савеза које води МТТТ, а која је јавно доступна на интернет страници МТТТ. Сва евидентирана удружења и савези имају право да се пријаве за програме од јавног интереса у области заштите потрошача за подстицајна средства која додељује ово министарство у циљу побољшања функционисања система заштите потрошача и даљег јачања капацитета удружења и савеза. Евидентирана удружења и савези имају право да подносе захтеве за покретање поступака за заштиту колективног интереса потрошача које спроводи МТТТ. Савет потрошача основан је 2014. године са циљем да помогне сарадњу између удружења за заштиту потрошача.

Закон о заштити потрошача прописује активнију улогу удружења потрошача, кроз облике институционалног учешћа у потрошачкој политици и решавању спорова. То, између осталог, подразумева учешће у Савету потрошача, Националном савету, као и учешће у комисијама за решавање приговора потрошача успостављених од стране пружалаца услуга од општег економског интереса у складу са чланом 92 Закона. Пружаоци услуга од општег економског интереса су, такође, у обавези да оснују саветодавна тела у која морају бити укључени представници евидентираних удружења, чији савети морају бити узети у обзир при доношењу одлука које утичу на права и обавезе потрошача.

Министарство трговине, туризма и телекомуникација од 2008. године омогућава алокацију буџетских средстава кроз пројектно финансирање рада удружења за заштиту потрошача, која сада представљају један од стубова делотворног система заштите потрошача. Кроз годишње програме бесповратне помоћи успостављена су регионална саветовалишта за заштиту потрошача која покривају четири региона Србије: 1. Београдски регион, 2. Регион Војводине, 3. Регион Шумадије и Западне Србије и 4. Регион Јужне и Источне Србије. Јачање институционалног капацитета удружења и подизање свести о предностима поступака за заштиту колективног интереса потрошача одразило се и на повећан број предмета. Пројекти се бирају на основу квалитета предложених програма и регионалне покривености удружења.

Циљ финансијске подршке удружењима потрошача јесте обезбеђење трошкова неопходних за њихово адекватно функционисање, а то су послови информисања и пружања правних савета потрошачима, односно пружање помоћи индивидуалним случајевима у решавању њихових проблема. Удружења потрошача су у обавези да своје послове обављају независно и не могу примати донације или било који вид финансијске подршке од субјеката са којима постоји сукоб интереса или може доћи до сукоба интереса. Управо потреба за независношћу од трговаца наглашава значај финансирања удружења потрошача из државног буџета, које се обавља у складу са Уредбом о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења.²⁴¹ У том смислу, с обзиром на то да је јасно да заштита потрошача представља јавни интерес, локална самоуправа би требало да препозна улогу потрошача и да, сходно својим могућностима, размотри неке облике финансирања потрошачких организација, као што су информационе кампање, тематске пројекте усмерене ка заштити потрошача, као и саветовалишта, нарочито у деловима земље у којима нису доступне услуге регионалних саветовалишта.

Рад удружења за заштиту потрошача локална самоуправа може да подржи пружањем техничке подршке (обезбеђење простора, материјала и других услова за рад), као и финансијском подршком појединих пројеката, укључујући ту и партнерство у реализацији одређених пројеката (нпр. подстицање објављивања приручника, информационе кампање, укључивање потрошачких организација у оквир пружања бесплатне правне помоћи и сл.). У том смислу би требало предвидети годишњим планом локалне самоуправе који видови подршке се планирају за наредни период и одредити у буџету одговарајућа средства за реализацију планираних активности. Критеријуми за оцену ефикасности и делотворности финансирања могли би се проценити на основу анализа конкурса за доделу буџетских средстава које спроводи МТТТ, података из Националног регистра потрошачких приговора, и система за надзор и извештавање. Такође, претходно искуство, одговорност и транспарентност услуга које удружења потрошача пружају јесу важан индикатор озбиљности потрошачких организација.

Посебно би требало истаћи улогу локалне самоуправе у систему вансудског решавања спорова потрошача, али и координацију инспекцијских органа локалне самоуправе и МТТТ као органа који спроводи колективну заштиту потрошача. Наиме, као што је на то указано, требало би ојачати сарадњу локалних инспекцијских органа у вршењу поверених и изворних овлашћења, у иницирању поступака колективне заштите потрошача. Једно од изводљивих решења јесте формирање онлајн мреже за пријаву приговора потрошача и захтева за покретање поступака вансудског решавања спора из локалне самоуправе МТТТ, као и извештавање о резултату поступка.

241 „Службени гласник РС”, бр. 16/18

Рад тела за вансудско решавање потрошачких спорова је планирано да се финансира средствима из буџета Републике Србије. Локална самоуправа има могућност да подржи рад ових тела склапањем посебног споразума на основу кога ће обезбедити техничка средства и простор за рад (сходно члану 167 Закона о заштити потрошача, ставови 3 и 4). Такође, локална самоуправа може у овом делу дати значајан допринос информисањем потрошача и трговаца о могућностима и начину решавања потрошачких спорова, као и о предностима вансудског решавања спора, што је била једна од кључних улога локалне самоуправе пре пола века.

Како један од најзначајнијих недостатака ефективног модела вансудског решавања потрошачких спорова представља непостојање институционалног решења за арбитражу, као и неразвијен и разуђен систем посредника (медијатора), сасвим је разумљива препорука за успостављање сталне потрошачке арбитраже која би представљала платформу за економично решавање спорова и изградњу капацитета арбитра.²⁴² Чињеница да од 2017. године потрошачке организације и потрошачи не могу да подносе пријаве против чланова ПКС пред Судом части ПКС, као органом спровођења Кодекса пословне етике, не значи да је улога Привредне коморе Србије у систему вансудског решавања спорова елиминисана. Штавише, одлуке Суда части при Привредној комори Србије могу да представљају користан извор актерима политике заштите потрошача, нарочито у области непоштене пословне праксе према потрошачима, с обзиром на то да се дефинишу елементи повреде добрих пословних обичаја и пословног морала од стране трговаца. У том смислу требало би подсетити на улогу Привредне коморе у систему вансудског решавања спорова у бившој Југославији, у оквиру Потрошачког мировног већа, као мешовитог арбитражног органа састављеног од представника Основне привредне коморе Општинског већа/Конференције потрошача.

Мишљења смо да би се, сходно одредбама Статута Привредне коморе Србије (чл. 65, ст. 2) могла образовати одељења Суда части при регионалним привредним коморама и Привредној комори Београда. Алтернатива томе био би управо модел поменутих Потрошачких мировних већа, као институционализованог облика арбитраже коме је, поред удружења послодаваца институционалну подршку пружала и локална самоуправа. У том смислу указујемо на модел посебне сталне арбитраже за решавање потрошачких спорова у Португалији, где се арбитражни центри оснивају споразумом локалне заједнице, потрошачких организација и комора. Без обзира на то да ли би укључивање Привредне коморе Србије подразумевало формално укључивање постојеће унутрашње арбитраже (Стална арбитража ПКС) или би ово тело пружило логистичку подршку оснивању система потрошачких арбитража, верујемо да би свакако могло да пренесе значајно процедурално искуство и стручну подршку. Такође, од значаја би било састављање листе арбитра, који би поред арбитра на листама потрошачких организација могли да буду ангажовани у оквиру потрошачких арбитража.

242 Душан Протић, нав. дело, стр. 39–40

Улога локалне самоуправе у јачању друштвене одговорности предузећа која послују на њеној територији и подстицању културе усклађености пословања са прописима о заштити потрошача, могла би да се огледа и у активности припрема едукација и едукативних материјала у виду кратких приручника за трговце о основним правима потрошача и карактеристикама потрошачког права, које би органи локалне самоуправе могли да учине доступним на свом сајту и у папирном облику уз подршку Сталне конференције градова и општина. У овим публикацијама би требало да се обраде следеће теме: право на обавештеност, право на одустанак од уговора, одговорност трговца за саобразност и сврха комерцијалне гаранције, непоштена пословна пракса и неправичне одредбе у потрошачким уговорима и алтернативно решавање потрошачких спорова. Такође, због значаја комуналних делатности за локално становништво, предлагемо да се у оквиру посебне публикације намењене не само јавним комуналним предузећима и субјектима којима је одобрено обављање комуналних делатности, већ и потрошачима, обради питање регулаторне улоге локалне самоуправе, права потрошача и процесна питања заштите њиховог интереса.

Такође, поред улоге Привредне коморе Србије у развоју система алтернативног решавања спорова потрошача, предлагемо да се сарадња локалне самоуправе са ПКС подигне на виши ниво у области заштите потрошача и то како на националном тако и на локалном нивоу. Наведено би подразумевало следеће:

- организовање обуке из области заштите потрошача за запослене код привредника, који су задужени за односе са потрошачима, као и за предузетнике и мала и средња предузећа. Ова обука се може организовати уз техничку подршку привредне коморе обезбеђењем простора, техничку организацију скупа и др. уз сарадњу са Сталном конференцијом градова и општина и локалних самоуправа;
- пружање савета и информација трговцима и потрошачима од стране послених у привредној комори у случају недоумица, посебно о примени добре пословне праксе у складу са одредбама Кодекса пословне етике, као и о могућности покретања поступка пред Судом части у случају повреде одредаба овог кодекса.

Најзад, један облик подстицања друштвено одговорног пословања представља и промовисање потрошачких кодекса, као инструмената саморегулације у области функционисања комуналних делатности као и заната. Када је у питању занатска делатност, улога локалне самоуправе је још значајнија, с обзиром на то да у Србији не постоје занатске коморе.

Унапређење положаја занатлија представља и један од захтева преговора о приступању ЕУ. Наиме, у Извештају о скринингу за поглавље 3,²⁴³ истакнуто је да обављање занатске делатности у Србији није регулисано посебним правилима.

243 Извештај о скринингу, стр. 6–7

Пошто Србија нема листу класификације делатности које се могу дефинисати као занати, на билатералном скринингу Србија је представила да ће листа бити израђена упоредо са хармонизацијом законодавстава Србије са Директивом о услугама.

Трећом ревизијом Националног програма за усвајање правних тековина ЕУ из 2018, као националним планским документом, у 2020. години била је предвиђена израда прописа који би регулисао област занатства. Србија је, нажалост, међу ретким земљама у Европи које немају овај пропис, иако је исти постојао још пре две стотине година, у време владавине Милоша Обреновића, појавом првих еснафа по струковним линијама. Први еснаф је био терзијски (кројачки) и основан је далеке 1817, док је последња занатска комора у Србији престала са радом пре нешто више од педесет година.

У недостатку постојања Закона о занатству којим би се дефинисали занати и услови за обављање занатске делатности, улога локалне самоуправе у вођењу евиденција о занатлијама и подацима од значаја за њихово пословање²⁴⁴ као и у контроли минималних услова и рада занатлија унапредила би не само положај занатлија и сузбијање сиве економије, већ би подстакла и заштиту потрошача. Ово последње нарочито у случајевима када би локална самоуправа била укључена у контролу квалитета и поспешивање фер пракси занатлија према корисницима, подстицањем кодекса добре пословне праксе, као скупа правила којима се дефинише понашање трговаца и занатлија који прихватају обавезе у вези са једном или више пословних пракси или привредних делатности.

У смислу Закона о заштити потрошача, доносилац кодекса представља лице, укључујући групу трговаца, које је одговорно за формулисање и ревизију кодекса добре пословне праксе, односно надзор над применом кодекса од стране оних који су се њиме обавезали. Иако члан 134 Закона о заштити потрошача Министарству трговине, туризма и услуга ставља у надлежност подстицање потрошачких кодекса, ваљало би нагласити да су први потрошачки кодекси у СФРЈ, који су као специфичан инструмент социјалистичке трипартидне саморегулације у области комуналних делатности као такви извршили утицај на многе земље у којима данас постоји систем тзв. потпомогнуте саморегулације, развијени управо од стране локалне самоуправе.²⁴⁵ У настанку таквих кодекса почетком седамдесетих година прошлог века највећу улогу је имала управо Стална конференција градова и општина.²⁴⁶ У том смислу, нарочито у области заната и пружања комуналних делатности, локална самоуправа могла би да има улогу промотера кодекса, али и органа који би надгледао њихову примену.

244 У многим земљама подноси се пријава органу локалне самоуправе ради уписа у евиденцију.

245 Осијечки кодекс и Лесковачки кодекс су први примери, настали почетком седамдесетих година прошлог века.

246 Видети Милић Марковић, *Пола века заштите потрошача у Србији*, Лесковац, 2005.

5.6.1. Јачање регулаторне улоге органа локалне самоуправе у домену комуналних делатности

Комуналне услуге, из угла заштите потрошача, представљају подврсту услуга од општег економског интереса које су у непосредној надлежности општина и градова. Као што је већ напред приказано (видети наслов 3.2.2. Услуге од општег економског интереса у Републици Србији, са нарочитим освртом на комуналне делатности) јединице локалне самоуправе имају широка регулаторна овлашћења, као што су прописивање услова пружања тих услуга, њихово оснивање или одлучивање о поверавању њиховог обављања, а од нарочите важности је и вршење надзора над радом јавних комуналних предузећа и других организационих облика привредних субјеката којима је поверено обављање комуналне делатности. С обзиром на то да се у овој области појављује велики број потрошачких приговора, као и поступака принудне наплате у комуналним предметима, локална самоуправа мора бити активније укључена у пружање адекватне правне помоћи потрошачима на својој територији.

Поред Закона о комуналним делатностима, чије су одредбе о регулаторним овлашћењима размотрене у оквиру анализе нормативног оквира услуга од општег економског интереса у Србији, Закон о локалној самоуправи такође прописује надлежност локалне самоуправе, која у оквиру обављања својих послова организује службу правне помоћи грађанима, развија комуналне делатности и обавља послове од непосредног значаја за грађане. Са друге стране Закон о општем управном поступку²⁴⁷ предвиђа надлежности локалне самоуправе у заштити корисника јавних услуга у случају да се јавне услуге, као услуге од општег економског интереса, не пружају у континуитету, квалитетно и уз обезбеђење једнаке доступности за све.

Такође, Закон о заштити потрошача у глави X садржи норме хоризонталног карактера у односу на Закон о комуналним делатностима и секторске прописе (нпр. Закон о енергетици, Закон о електронским комуникацијама и др.). С обзиром на то да се односе на право потрошача на приступ овим услугама, право на уредно и непрекидно снабдевање услугама од општег економског интереса, налаже низ обавеза у циљу континуираног обављања делатности, регулације цена, као и обавеза информационе природе како би се обезбедила транспарентност рада и обавештавање потрошача, Закон о заштити потрошача веома је значајан за органе локалне самоуправе. Скрећемо пажњу на још једну димензију улоге локалне самоуправе: према Закону о комуналним делатностима, одлука скупштине јединице локалне самоуправе примењује се на све уговорне односе вршилаца комуналне делатности са корисницима комуналних услуга као општи услови пословања, што значи да локална самоуправа на тај начин непосредно одређује и садржину уговорног односа. Посебно је важно поново указати на одредбу члана 92 Закона о заштити потрошача, којом је предвиђено да потрошач може покренути судски

²⁴⁷ „Службени гласник РС”, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење

или вансудски поступак решавања потрошачког спора тек након пријема одговора на изјављену рекламацију или пријема одлуке трговца који пружа услуге од општег економског интереса по изјављеном приговору, у складу са законом којим се уређује општи управни поступак.

Изменама из 2016. године, Закон о комуналним делатностима обавезао је органе локалне самоуправе да, поред регулаторних надлежности, најмање једном годишње врше анкету међу корисницима комуналних услуга о квалитету пружања ових услуга од стране вршилаца комуналних делатности, које се може организовати електронским путем или на други погодан начин. Изјашњавање корисника је значајно, с обзиром на то да уколико већина испитаних није задовољна пруженом комуналном услугом одређеног вршиоца комуналне делатности, јединица локалне самоуправе покреће поступак преиспитивања рада тог вршиоца комуналне делатности и налаже му да отклони недостатке који су наведени у изјашњавању корисника, у року који не може бити дужи од 90 дана. Уколико вршилац комуналне делатности не поступи у складу са ставом 2, чл. 13 Закона, у погледу отклањања недостатака квалитета пружене комуналне услуге, јединица локалне самоуправе може раскинути закључени уговор о поверавању и поверити обављање комуналне делатности другом вршиоцу комуналне делатности који испуњава услове. Законом о комуналним делатностима је такође утврђено да скупштина јединице локалне самоуправе (ЈЛС) одлуком треба да утврди процедуре за спровођење процене задовољства корисника квалитетом комуналних услуга. У том смислу је под окриљем Сталне конференције градова и општина развијена методологија за спровођење испитивања задовољства корисника комуналних услуга.²⁴⁸ Један од аспеката процене задовољства корисника јесте и откривање типичних потрошачких проблема у вези са пружањем комуналних услуга.

На нивоу јединица локалне самоуправе постоји различита пракса нормативног уређивања обављања комуналних делатности. У неким јединицама обављање комуналних делатности је уређено једном одлуком, док у другима више посебних одлука, у односу на пружаоца и врсте услуге. Међутим, проблем нису различити нормативни оквири, већ различитости у погледу регулаторних режима појединих комуналних делатности, као и права и обавеза потрошача у вези са њима. Један од најилустративнијих примера су одлуке о начину и условима снабдевања топлотном енергијом, будући да међу општинама и градовима постоје велике разлике у погледу, примера ради, добровољног искључења са мреже и принудне обуставе због неплаћања услуге.

У циљу уједначавања стандарда заштите потрошача, а у одсуству јединственог регулаторног тела за надзор над вршењем комуналних делатности (какво, на пример, постоји у Румунији), сматрамо да се на нивоу Министарства за државну управу и локалну самоуправу мора успоставити адекватна организациона јединица

248 М. Поповић et al., *Методологија за спровођење испитивања задовољства корисника комуналним услугама – Водич за јединице локалне самоуправе и јавна комунална предузећа о изјашњавању корисника о квалитету пружања комуналних услуга*, СКГО, Београд

која би се бавила управо овим питањем, уз неизоставну улогу Сталне конференције градова и општина.

Са друге стране, на нивоу локалне самоуправе неопходно је развити организациону јединицу, било у оквиру комуналне инспекције или општинске/градске управе, чији би предмет, поред спровођења и оцене анализе испитивања задовољства корисника комуналним услугама била непосредна контрола рада комуналних предузећа и примена Закона о заштити потрошача и Закона о општем управном поступку, нарочито у домену приговора потрошача. У ту сврху, аналогно са пилот-испитивањима локалне самоуправе и комуналних предузећа која су спроведена у процесу израде методологије и припреме водича за испитивање задовољства корисника комуналним услугама, сматрамо да би требало спровести пилот-испитивање које би обухватило нарочито следеће: 1) анализу спровођења регулаторне функције у домену најбитнијих инструмената економске и социјалне регулације као надлежности локалне самоуправе, 2) поступак решавања по приговорима на рад јавних комуналних предузећа и лица којима је поверено вршење комуналних делатности.

Даље, Закон о заштити потрошача прописује активнију улогу удружења потрошача, кроз облике институционалног учешћа у потрошачкој политици и решавању спорова. То, између осталог, подразумева учешће у Савету потрошача, Националном савету, као и учешће у комисијама за решавање приговора потрошача успостављених од стране пружалаца услуга од општег економског интереса у складу са чланом 92 Закона. Пружаоци услуга од општег економског интереса су такође у обавези да оснују саветодавна тела у која морају бити укључени представници евидентираних удружења, чији савети морају бити узети у обзир при доношењу одлука које утичу на права и обавезе потрошача.

Редован дијалог између организација потрошача, пружаоца услуга и представника владе и регулаторних агенција представља данас један од најважнијих механизма јачања заштите потрошача. Због тога је потребно утврдити механизме заштите како би се обезбедила адекватна заступљеност колективних интереса потрошача у процесу доношења одлука у којем се разматрају и доносе одлуке управо о потрошачким питањима.

У упоредној пракси постоје различити модели институционалног устројства представљања интереса потрошача (комисије за јавне услуге; консултативне комисије за поједине делатности на нивоу једне или више локалних самоуправа; тројне комисије које обухватају представнике јединица локалне самоуправе или регулаторних тела, потрошача и пружалаца услуга; општински/градски омбудсмани за комуналне услуге и др.).²⁴⁹ У зависности од степена учешћа потрошача у доношењу одлука, облици учешћа крећу се од *ad hoc* састанака, па до непосредног учествовања у пружању услуга. Највише пажње је усмерено на три формална

249 Више о моделима организације у: Татјана Јованић, *Облици учешћа потрошача у процесу регулације јавног сектора привреде (делатности од општег економског интереса)*, Зборник: „Усклађивање пословног права Србије са правом ЕУ (2012)”, ур. Вук Радовић, Београд, 2012, 220–254

модела учешћа корисника: учешће у јавним консултацијама, чланство у саветодавним телима и чланство у оквиру тела која доносе одлуке, посебно с обзиром на чињеницу да остваривање права корисника често зависи од постојања регулаторних тела којима може бити стављено у задатак да штите потрошаче и омогуће њихово учешће у току регулаторног поступка.

У области заступања потрошача, могу се издвојити две димензије: индивидуална (индивидуална права корисника, прикупљање жалби потрошача, медијација у потрошачким споровима итд.) и колективна димензија (политика утврђивања цена, преглед стандарда, уговорне одредбе и заштита колективних интереса потрошача). У том смјеру би активности усмерене на заштиту потрошача подразумевале унапређивање индивидуалне заштите потрошача, нарочито кроз обезбеђивање права на приступ информацијама, транспарентност рада вршилаца комуналних делатности и ефикасно решавање потрошачких спорова). Колективна заштита потрошача ефикасно се остварује улогом представника потрошача у саветодавним комисијама и другим телима, зависно од предвиђене саветодавне улоге.

У том смислу, поред горе наведених препорука, требало би посебно истаћи значај унапређења стандарда заштите корисника путем надзора и контроле, као и заштите потрошача као корисника комуналних услуга у управном поступку. Овде се нарочито подразумева примена одредби Закона о општем управном поступку (ЗУП) о управноправној заштити индивидуално одређених корисника јавних услуга у случајевима када се услуга не пружа према прописаним условима у погледу квалитета, уредности и доступности пружања услуге под једнаким условима. Органи локалне самоуправе би требало да имају у виду чињеницу да је ЗУП-ом предвиђено да се регистрованим заступницима колективних интереса и ширих интереса јавности може признати својство странке у управном поступку, ако исход таквог управног поступка може да утиче на интересе које они заступају.²⁵⁰ У том смислу би представке евидентираних потрошачких организација обавезивале орган локалне самоуправе да их размотри. Са друге стране, правна заштита корисника која се не односи на поштовање прописаних стандарда квалитета, уредности и доступности, већ на друга питања није регулисана одредбама ЗУП, већ одредбама Закона о облигационим односима, Закона о заштити потрошача, Закона о комуналним делатностима, посебних закона и Закона о парничном поступку.

Један од првих корака унапређења заштите индивидуалних и колективних интереса потрошача јесте јачање спровођења и координације инспекцијског надзора над радом јавних служби, како инспекција организованих у оквиру општинских/градских органа управа, тако и њихове сарадње са републичким инспекцијама, нарочито тржишном инспекцијом у домену непоштених пословних пракси.

Још једна препорука у погледу јачања улоге јединица локалне самоуправе, из угла Министарства за државну управу и локалну самоуправу, јесте вршење унутрашњег надзора законитости рада јединица локалне самоуправе (поступак

250 Чл. 44, ст. 3 ЗУП

управне инспекције) у случају када оне врше послове инспекцијског надзора над јавним предузећима и установама чији су оснивачи, јер се на тај начин правно утиче на конфликт интереса до кога у овом случају може доћи.

Најзад, с обзиром на то да је ЗУП-ом предвиђена заштита корисника јавних услуга у случају да се јавна услуга не пружа у континуитету, квалитетно и уз обезбеђење једнаке доступности за све, препоручује се теренска анализа примене одредби ЗУП и тумачење примене два правна инструмента која за циљ имају заштиту права корисника. Наиме, када се пружање јавних услуга не врши према три претходно наведена стандарда, ЗУП предвиђа два средства управноправне заштите корисника: приговор и жалбу. Приговор, као ремонстративно правно средство, постојао је у посебним законима и пре уношења у ЗУП 2016. године и служио је као средство против неодговарајућег начина пружања јавне услуге. Међутим, регулисање приговора ЗУП-ом није само обавезало надлежни орган да у одређеном року донесе решење о приговору, већ је обезбедио и заштиту против таквог решења. У том смислу, а ради уједначавања праксе, предлаже се да јединице локалне самоуправе затраже званично тумачење ресорног министарства поводом следећих питања: како се рачуна рок за подношење приговора у смислу одређивања момента који се рачуна као почетак пружања услуге на неодговарајући начин, као и како се рачуна рок за доношење решења о приговору и да ли је могуће одређивање привремене мере до момента доношења коначног решења. Такође, неопходно је да се разјасни који орган ће одлучивати о жалби на приговор поводом пружања јавних услуга.

5.7. Примери улоге локалне самоуправе из упоредног права и праксе

Заштита потрошача на нивоу ЕУ је хармонизирана у многим секторима и као таква представља област подељене надлежности Уније и њених чланица. Међутим, по питању институционалног устројства система спровођења заштите потрошача земље чланице се међусобно разликују. У неким је спровођење политике и прописа о заштити потрошача централизовано, односно надлежност је централних органа власти, док је у другима мање или више изражена улога регионалног или локалног нивоа власти. Упоредних студија о систему заштите потрошача на регионалном и локалном нивоу у ЕУ је веома мало. У оквиру једне експертске публикације израђене на захтев Европског комитета региона,²⁵¹ истакнуто је да се локалне самоуправе могу сврстати у три опште категорије:²⁵²

251 Ово тело настало је 1994. године потписивањем Споразума из Мастрихта и представља скупштину у којој су заступљени представници 350 регионалних и локалних власти свих земаља чланица.

252 European Committee of the Regions, Commission for Natural Resources, Consumer Protection, 2018

1) *Земље у којима постоје подељена надлежност централној и локалних нивоа власти, укључујући и земље где регионалне/локалне власти имају и легислативне надлежности* (нпр. Немачка, Италија, Шпанија, Аустрија);

Пример Аустрије: Савезно министарство за рад, социјална питања, здравље и заштиту потрошача задужено је за сарадњу са покрајинама (*Bundesländer*), које су надлежне да спроводе неке прописе из области заштите потрошача.

Пример Немачке: Поред опште надлежности Савезног министарства правде и заштите потрошача, шеснаест савезних држава има могућност да усвоји прописе из области заштите потрошача и обавезу да се стара о спровођењу не само регулативе о заштити потрошача усвојене на савезном нивоу, већ и на нивоу савезних држава. У свим савезним државама (*Länder*) постоје потрошачки саветодавни центри, независне и непрофитне организације, које пружају помоћ потрошачима, а финансирају их заједнички савезне државе и јединице локалне самоуправе. Примера ради, у оквиру Потрошачког центра најнасељеније државе Северна Рајна-Вестфалија, функционише 61 локални саветодавни центар.

Пример Италије: У оквиру Министарства за економски развој, његовог Директората за тржиште, конкуренцију, потрошаче и надзор над тржиштем и техничким нормама, формулише се хоризонтална политика заштите потрошача. Надлежности у спровођењу прописа из области заштите потрошача подељени су између регионалних органа власти и овог министарства. Регионални органи власти имају могућност да доносе легислативу и спроводе је у одређеним областима, нарочито комуналним делатностима. У циљу заштите потрошача, у оквиру региона оснивају се регионални консултативни комитети, који су финансирани из регионалних буџета. У оквиру таквих комитета воде се и регионални регистри потрошачких удружења. Регионалним комитетима председава представник регионалног органа власти, а у њихов састав улазе и представници регистрованих потрошачких организација.

Пример Шпаније: Аутономни органи регионалне самоуправе имају подељену надлежност у спровођењу заштите потрошача са централним нивоом власти, са којим сарађују кроз Секторски одбор за потрошњу и заштиту потрошача, којим председава министар надлежан за здравство и социјалну политику. Ово тело дефинише политику и заједничку стратегију, која се спроводи путем координационог тела којим председава председник Агенције за послове заштите потрошача, безбедност хране и исхрану (AECOSAN), у којем су представљени и аутономни органи власти. Спровођење прописа из области заштите потрошача и надзор над тржиштем је надлежност аутономних региона, који доносе прописе у различитим областима заштите потрошача. Рад потрошачких организација подржавају региони и јединице локалне самоуправе. У оквиру многих градова функционишу општински/градски информациона потрошачки бирои, као и потрошачке арбитраже.

2) Земље у којима рејонални органи власти односно органи локалне самоуправе имају изричите надлежности, укључујући и поверене послове, у спровођењу заштитне потрошача (нпр. Пољска, Португал, Естонија, Хрватска, Белгија, Бугарска, Литванија, Шведска, Грчка, Словачка);

Пример Бугарске: Комисија за заштиту потрошача на нивоу јединица локалне самоуправе има своја одељења, у оквиру којих се прати примена Закона о заштити потрошача (укључујући и инспекцијски надзор) у домену истицања цена, обележавања производа, решавања притужби потрошача. Органи локалне самоуправе имају низ надлежности, као што је пружање информација и савета потрошачима. Изменама Закона о заштити потрошача из 2014. уведена је обавеза јединица локалне самоуправе да сарађују са потрошачким организацијама у активностима усмереним ка заштити потрошача. Поред постојања Националног омбудсмана, јединице локалне самоуправе могу оснивати локалне омбудсмани, чији рад финансирају јединице локалне самоуправе и који могу бити надлежни и за решавање спорова произашлих из коришћења комуналних услуга.

Пример Португала: Законом о заштити потрошача изричито је прописано да су држава, аутономни региони и јединице локалне самоуправе одговорни за заштиту потрошача, као и да подстичу формирање и рад потрошачких удружења и потрошачких кооператива, као и спровођење закона у пракси. Регионални и локални органи власти су у обавези да непосредно, или у сарадњи са потрошачким организацијама обезбеде активности усмерене на обуке и информисање потрошача. Јединице локалне самоуправе су у обавези да подржавају центре за алтернативно решавање спорова (центре за медијацију, локалне арбитраже) и потрошачке организације.

Пример Хрватске: Законом о заштити потрошача (члан 126) утврђено је да хрватски градови и општине имају низ надлежности у домену спровођења политике заштите потрошача: информисање и едукација, организација саветодавних центара, пружање подршке потрошачким организацијама, учествовање у имплементацији Националног програма заштите потрошача на локалном нивоу, укључујући и обавезу да обезбеде неопходан простор за рад саветовалишта. Саветовање и информисање потрошача, као и њихова обука, делимично се финансирају из буџета јединица локалне самоуправе. Од локалних и регионалних органа власти се, такође, очекује да пруже подршку у решавању притужби потрошача.

Пример Естоније: Поред Управе за заштиту потрошача при Министарству за економске послове и комуникације, Законом о заштити потрошача Естоније утврђено је да јединице локалне самоуправе организују и пружају савете потрошачима, нарочито у области комуналних услуга. Јединица локалне самоуправе може оформити организациону јединицу за заштиту потрошача или закључити јавни уговор о сарадњи са регистрованом потрошачком организацијом, као и Управом за заштиту потрошача.

Пример Грчке: Заштита потрошача је подељена надлежност између државе, регионалних и локалних органа власти. Локална самоуправа у обавези је да обезбеди финансијску подршку потрошачким организацијама, као и да подстиче образовање потрошача и јачање свести о њиховим правима, а у последње време све више пажње усмерава се на организацију тела за алтернативно решавање спорова. Координација између Министарства и регионалних органа власти одвија се кроз Конференцију државе и региона.

Пример Литваније: Агенција за заштиту права потрошача је, поред Министарства правде, кључни орган за координацију активности државних органа у области заштите потрошача. У састав одбора Агенције улазе представници локалне самоуправе, кроз Удружење локалних јединица власти Литваније, која такође има низ надлежности у спровођењу заштите потрошача и стратегије заштите потрошача.

Пример Пољске: Комисија за заштиту конкуренције и потрошача (UOKiK), чији председник је непосредно одговоран Премијеру, надлежна је за спровођење политике заштите потрошача и уједначавање праксе на нивоу јединица регионалне власти. У ту сврху, агенција сарађује са општинским и регионалним омбудсманима (ниво војводства). У Пољској постоји 370 потрошачких омбудсмана, који функционишу независно од централног нивоа, али сарађују са њим, с обзиром на то да њихови представници чине Национални одбор потрошачких омбудсмана, који представља саветодавно тело.

Пример Шведске: Агенција за заштиту потрошача, којом председава Потрошачки омбудсман, између осталог спроводи и обуке запослених у јединицама локалне самоуправе, који обављају функцију потрошачких саветника. Потрошачки саветници су запослени у оквиру јединица локалне самоуправе (постоје у највећем броју јединица локалне самоуправе иако не постоји формална обавеза) и њихов задатак је да потрошачима пружају информације и упутства.

3) Земље у којима регионални органи власти и органи локалне самоуправе имају веома ограничене надлежности или их немају. Међутим, чак и у тим земљама јединице локалне самоуправе могу пружати различите облике подршке спровођењу политике заштите потрошача, као што је финансирање потрошачких удружења, спровођење едукативних кампања и слично.

Може се закључити да постоје три нивоа улоге локалне самоуправе кроз три групе инструмената. Први подразумева регулативна овлашћења субцентралних нивоа власти у области формулисања и спровођења политике заштите потрошача. Најчешће је реч о савезним државама у оквиру федералне структуре (нпр. Немачка, Аустрија), или независним регионима (Шпанија, Италија) који имају могућност доношења прописа, за чије спровођење су одговорни.

Други ниво подразумева активну улогу органа локалне самоуправе, било да је реч о њиховим организационим јединицама, или посебним институцијама попут независних локалних омбудсмана, телима за алтернативно решавање спорова, института и слично. Било да је реч о органима регионалних/локалних власти или независним телима, субцентрални ниво власти има значајну улогу у њиховом функционисању.

Претходно наведени нивои не искључују институционалну финансијску подршку од стране регионалних или локалних власти, усмерену ка телима и организацијама надлежним за спровођење политике заштите потрошача. Било да је реч о финансирању независних потрошачких саветовалишта, или појединачних потрошачких организација, потрошачких савета (општинских или специјализованих за поједине услуге или области заштите потрошача), циљ финансијске и материјалне подршке је да се обезбеди континуирано пружање њихових услуга. У том смислу органи локалне самоуправе најчешће обезбеђују простор за рад ових тела и финансирају њихове пројекте.

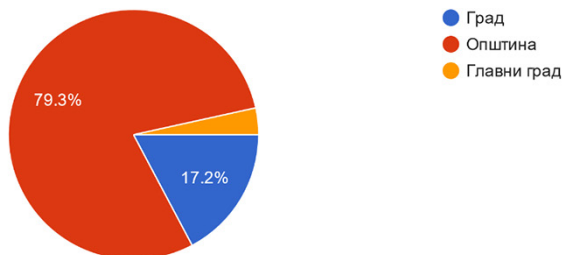
5.8. Оцена институционалних капацитета и укључености локалне самоуправе у области заштите потрошача на основу спроведене анкете

Један од циљева претходно приказане анализе прописа ЕУ у области заштите потрошача, оцене усклађености домаћег права у области дела преговарачког поглавља 28 који се односи на заштиту потрошача, као и анализе институционалне структуре система заштите потрошача, јесте да запослене у локалним самоуправама упозна са стандардима ЕУ у области заштите потрошача и да укаже на неопходност унапређења капацитета и улоге ЈЛС у спровођењу заштите потрошача. Поменута анализа послужила је за састављање упитника ради прикупљања података о капацитету и улози ЈЛС, који представља примарни извор информација на којем су засновани наши налази, а на основу тога и формулисане препоруке. Упитник за локалне самоуправе, који представља Анекс I ове студије, општег је карактера и достављен је ЈЛС посредством СКГО. Нису постојали посебни услови за дефинисање узорка. Анализа је заснована на одговорима двадесет и девет јединица локалне самоуправе. У структури анкетираних ЈЛС, поред Града Београда, 17,2% чине градови, а 79,3% општине (*График 1*).

График 1. Структура анкетираних ЈЛС

Врста јединице локалне самоуправе

29 responses



Основна сврха упитника јесте да се утврди ниво познавања области заштите потрошача од стране ЈЛС, утврде институционални, административни и финансијски капацитети ЈЛС и идентификују позитивни примери постојеће сарадње ЈЛС и потрошачких организација. Због значаја комуналних услуга и чињенице да су ЈЛС надлежни регулаторни органи, посебан део упитника обрађује питања улоге ЈЛС у области комуналних делатности. Резултате анкете представићемо у оквиру неколико сегмената заокружених према тематској сродности питања.

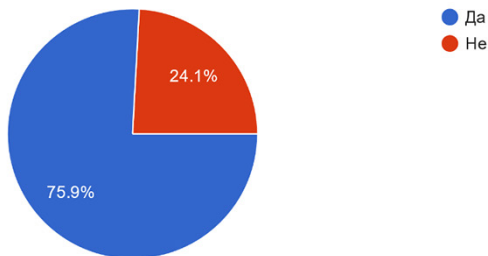
5.8.1. Познавање законских обавеза ЈЛС у области заштите потрошача

Иако су представници нешто већег процента јединица локалне самоуправе упознати са чињеницом да је донет нови Закон о заштити потрошача (75,9% – *График 2*), нешто мањи проценат анкетираних је упознат са одредбом чл. 129 старог ЗЗП, односно чл. 137 ЗЗП који се примењује од 19. 12. 2021 (69% – *График 3*) којом су предвиђене надлежности органа аутономне покрајине и ЈЛС с циљем унапређења заштите потрошача. Са друге стране, још већи број анкетираних (51,7%) истиче да им је познат садржај активности и обавеза ЈЛС које су предвиђене одредбама ЗЗП. Имајући у виду претходно питање које се односи на конкретни члан ЗЗП, делује да је већина испитаних ово питање разумела као активности комуналних инспекција у примени одредби ЗЗП (*График 4*).

График 2. Свест о примени новог ЗЗП

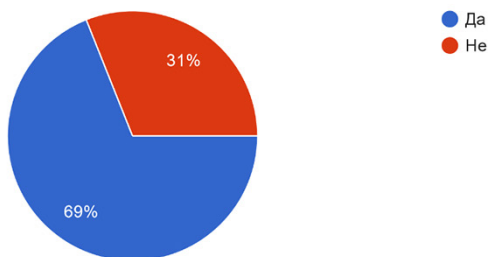
1. Да ли сте упознати да је 2021. године донет нови Закон о заштити потрошача (даље: ЗЗП) који почиње да се примењује од 19.12.2021.?

29 responses

**График 3.** Познавање одредаба ЗЗП о надлежностима ЈЛС у циљу унапређења заштите потрошача

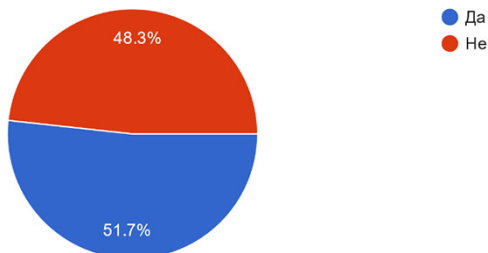
2. Да ли сте упознати да су одредбом ЗЗП (члана 129. ЗЗП из 2014, одн. члана 137. ЗЗП из 2021) предвиђене активности које би из своје надле...оуправе у циљу унапређења заштите потрошача?

29 responses

**График 4.** Знање о садржају активности и обавеза ЈЛС које су предвиђене одредбама ЗЗП

3. Да ли вам је познат садржај активности и обавеза јединице локалне самоуправе које су предвиђене одредбама ЗЗП-а?

29 responses



5.8.2. Подршка ЈЛС организацијама за заштити потрошача

Из прикупљених одговора на питање бр. 6. Анкете (*Да ли на територији ваше општинске/града делује нека од организација за заштиту потрошача, и ако делује, наведиће која?*), произилази да су представници ЈЛС препознали постојање организација за заштиту потрошача у Ужицу, Трстенику и Новом Саду. Већина испитаних одговорила је да потрошачко удружење не делује или да не располажу траженом информацијом. Интересантан је одговор Одсека за привреду и развој, Општинске управе Апатин, где је наведено да организациона јединица надлежна за пружање правне помоћи даје правне савете које се односе и на област заштите права потрошача (*не делује организација, али се грађани обраћају локалној самоуправи – Послови јавне помоћи (025/772-122 локал 620), где добијају јавни савети и помоћ у решавању проблема*). Градска управа за привреду Новог Сада је у одговору навела да на територији Новог Сада постоје два активна удружења потрошача (Удружење потрошача Војводине и Удружење за заштиту права потрошача Просперитет – Нови Сад) и истакла да се планира образовање савета за заштиту потрошача „чији ће се чланови именовати од стране представника јединице локалне самоуправе, удружења за заштиту потрошача и других стручних лица из ове области”.

Имајући у виду напред наведено, произилази да у чак 96,6% анкетираних ЈЛС није успостављен било какав формални облик сарадње са неком од организација за заштиту потрошача (*График 5*). Исто тако, 96,6% анкетираних сведочи да њихове јединице локалне самоуправе нису подржавале локалне потрошачке организације или регионална саветовалишта (*График 6*). Неке ЈЛС навеле су да постоји неформална сарадња. На пример, представник градске управе у Ваљеву истиче постојање неформалне сарадње са ваљевским удружењем Вапот; неформални контакти у Нишу постојали су пре 2015. са Центром за заштиту потрошача „Форум”. Као пример добре праксе у Јавном комуналном предузећу „Новосадска топлана” Нови Сад формирано је саветодавно тело у које је, осим запослених у ЈКП „Новосадска топлана” Нови Сад укључено и Удружење за заштиту права потрошач „Просперитет” – Нови Сад са седиштем у Новом Саду.²⁵³

253 Такође, у јавном комуналном предузећу „Лисје” Нови Сад формирана је Комисија за решавање рекламација потрошача у чији састав је укључен представник евидентираних удружења потрошача. У јавном комуналном предузећу за одржавање стамбених и пословних простора „Стан” Нови Сад, такође је образована комисија за решавање рекламација потрошача у чији састав је укључен представник Удружења за заштиту потрошача. У јавном градском саобраћајном предузећу „Нови Сад”, на основу Правилника о условима и начину решавања рекламација корисника услуга ЈСП „Нови Сад” образована је Комисија за рекламације корисника, а корисници услуге јавног превоза су обавештени на који начин могу да пријаве рекламацију (телефонским позивом, личним доласком и уписом у Књигу рекламација и електронским путем).

График 5. Постојање формалних облика сарадње ЈЛС са организацијама за заштиту потрошача

7. Да ли ваша општина/град тренутно има било какав формални облик сарадње са неком од организација за заштиту потрошача ?

29 responses

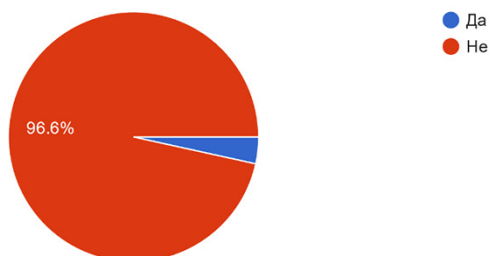
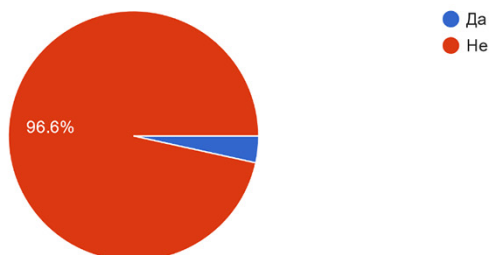


График 6. Подржавање потрошачких организација или регионалних саветовалишта потрошача

9. Да ли Ваша општина или град на неки начин подржава локалне потрошачке организације или регионална саветовалишта потрошача?

29 responses

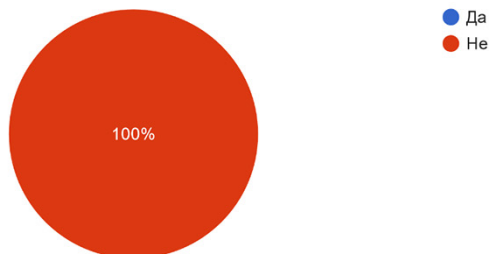


Из графика који следе јасно произилази да у већини анкетираних ЈЛС нису биле организоване активности усмерене на информисање, едукацију и саветовање потрошача (График 7), а као разлози наводе се непостојање потрошачке организације, недостатак финансијских и људских ресурса (График 8).²⁵⁴

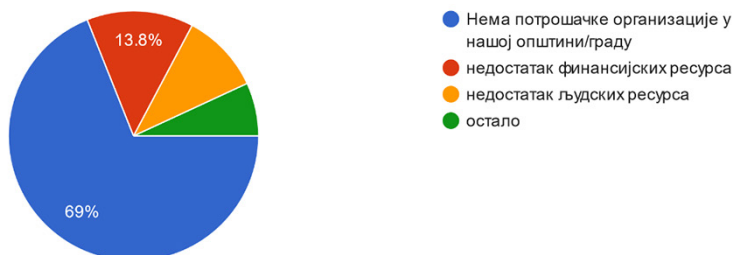
²⁵⁴ Напомена: под категоријом „остало” у Графику 8, анкетирани наводе „недостатак људских и финансијских ресурса”.

График 7. Активности ЈЛС усмерене ка заштити потрошача

11. Да ли Вам је познато да су на нивоу Ваше општине/града у протеклих неколико година биле организоване неке активности усмерене ка...ормисање, едукација, саветовање потрошача).
27 responses

**График 8.** Разлози због којих није било активности ЈЛС у области заштите потрошача

14. Уколико није било активности усмерених на заштиту потрошача, молимо вас да наведете могући разлог:
29 responses

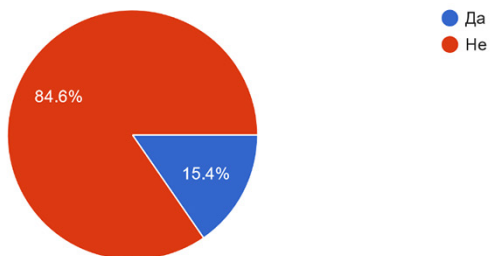


У погледу финансирања рада потрошачких организација или организација цивилног друштва које у оквиру свог деловања имају за циљ заштиту индивидуалних и колективних интереса потрошача, укључујући ту и кориснике комуналних услуга, само 15,4% анкетираних изјаснило се позитивно (График 9). Међутим, у последњих десет година, скоро половина анкетираних (48,3%) обезбедила је просторије за рад неке недобитне организације (График 10). Међутим, на конкретно питање да ли се ту подразумевају и просторије за рад потрошачких саветовалишта, дат је само један позитиван одговор. Односно, 96,6% анкетираних општина/градова није обезбедило просторије за рад потрошачких саветовалишта (График 11).

График 9. Планирање средстава у буџету града/општине за финансирање активности која за циљ имају заштиту потрошача

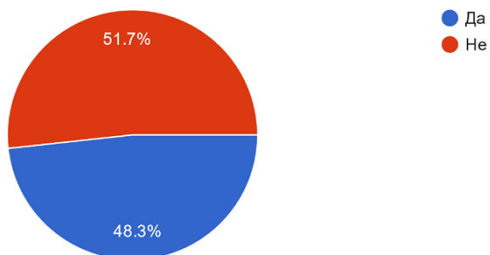
16. Да ли је Ваша општина/ град у протеклих 10 година у свом буџету предвидела средства за финансирање рада потрошачких организација ил...кључујући ту и кориснике комуналних услуга?

26 responses

**График 10.** Обезбеђивање просторија за рад недобитних организација

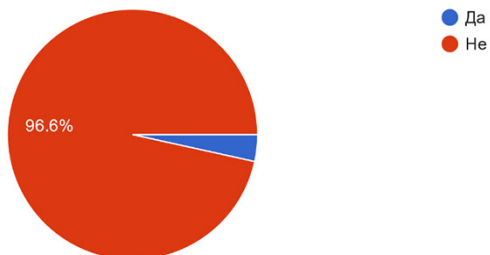
17. Да ли је Ваша општина или град у протеклих 10 година обезбедила просторије за рад неке недобитне организације?

29 responses

**График 11.** Обезбеђивање просторија за рад потрошачких саветовалишта

18. Да ли је Ваша општина или град у протеклих 10 година обезбедила просторије за рад потрошачких саветовалишта?

29 responses

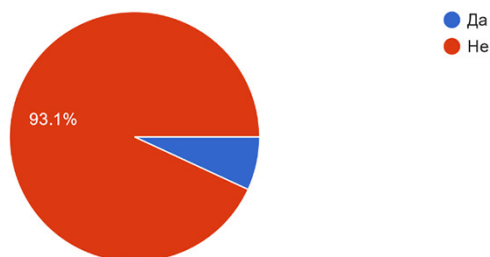


Тела за решавање потрошачких спорова по правилу послују ван оквира потрошачких саветовалишта. Да на њиховој територији не делује посредник за вансудско решавање потрошачких спорова тврди 93,1% испитаних (*График 12*).

График 12. Посредници за вансудско решавање потрошачких спорова на територији анкетираних општине/града

23. Да ли на вашој територији делује посредник за вансудско решавање потрошачких спорова?

29 responses



5.8.3. Обуке зајошлених у ЈЛС

Одговори на ову групу питања указују на велики степен заинтересованости представника јединица локалне самоуправе за обуке из области заштите потрошача (*График 13*), с обзиром на то да је свега 6,9% анкетираних потврдило да је представник њихове општине/града похађао семинар или обуку из области заштите потрошача (*График 14*). Већи број анкетираних (86,2%) изразио је заинтересованост да се организују обуке ширих група становника који живе и раде на њиховој територији, укључујући ту и предузетнике, децу у школама и др. (*График 15*).

График 13. Заинтересованост за бесплатне едукације из области заштите потрошача за запослене у ЈЛС

20. Да ли сте заинтересовани за могућност организације бесплатних едукација/семинара из области заштите потрошача за ваше запослене?

29 responses

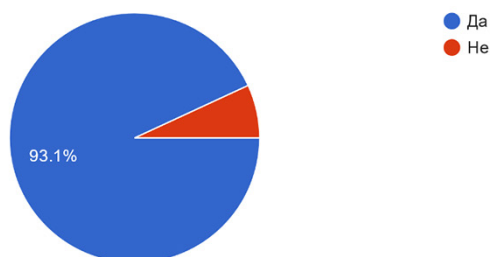
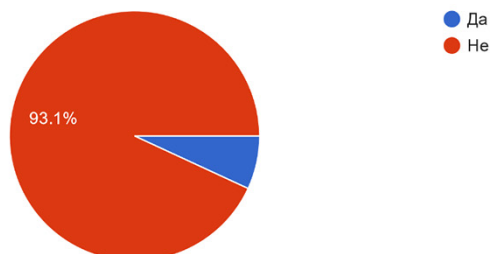


График 14. Досадашње похађање обука запослених у ЈЛС из области заштите потрошача

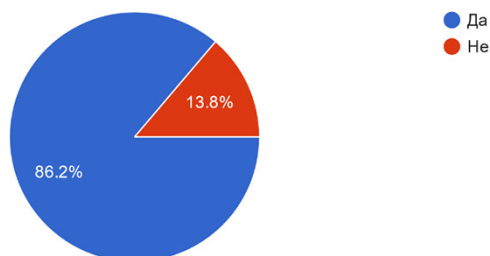
19. Да ли је представник Ваше општине или града похађао семинар или обуку из области заштите потрошача?

29 responses

**График 15.** Заинтересованост за организацију обука из области заштите потрошача за становништво и привреду

21. Да ли сте заинтересовани за организацију едукације из области заштите потрошача становништва, одраслих, деце на школовању, п... раде на територији ваше локалне самоуправе?

29 responses



У вези са последњим, највећи број представника ЈЛС истакао је да би предмет обуке требало да буду општа питања заштите потрошача и важећа регулатива, укључујући и појашњење нових решења из Закона о заштити потрошача.

5.8.4. Организациони аспекти ЈЛС, са акцентом на комуналне делатности

На нивоу организационе структуре, видљиво је да у општинским или градским управама свега 10,3% анкетираних постоји организациона јединица или појединац који се баве питањима из делокруга заштите потрошача (График 16). Међутим, већи проценат анкетираних (44,8%) у оквиру своје организационе структуре има организационе јединице које се баве решавањем жалби корисника јавних услуга, укључујући ту и комуналне делатности (График 17). Ту се нарочито

мисли на управни поступак решавања по приговору, предвиђен Законом о општем управном поступку. Највећи број анкетираних (93,1%) потврдно је одговорио на питање да ли се обавља инспекцијски надзор²⁵⁵ над радом пружалаца услуга комуналних делатности као јавних служби (График 18).

График 16. Организациона јединица или појединац који су надлежни за питања из делокруга заштите потрошача

27. Да ли у управи Ваше општине или града постоји посебна организациона јединица или појединац, који се баве питањима из делокруга заштите потрошача?

29 responses

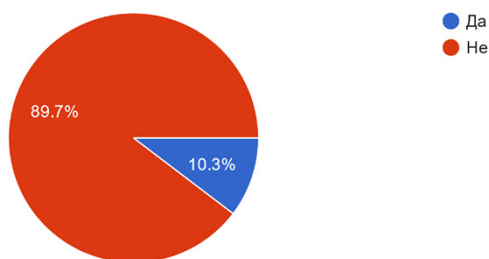
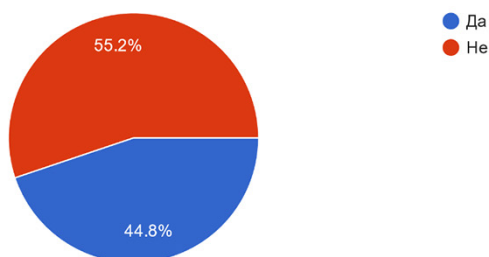


График 17. Организациона јединица која решава у поступку приговора/жалбе корисника јавних услуга

25. Да ли у управи Ваше општине или града постоји организациона јединица која решава према ЗУП-у у поступку приговора, односно жалбе корисника јавних услуга?

29 responses

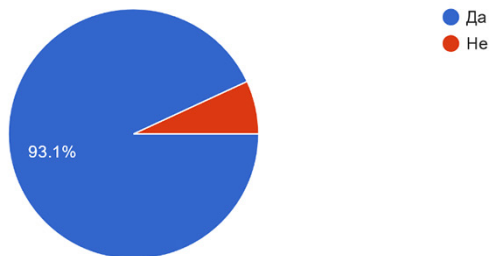


255 Овде се нарочито мисли на надлежност комуналне инспекције, али обухвата и друге врсте управног надзора.

График 18. Инспекцијски надзор над радом пружалаца комуналних услуга

26. Да ли се на нивоу Ваше општине или града обавља инспекцијски надзор над радом пружалаца услуга комуналних делатности као јавних служби?

29 responses



Следећа група питања садржаних у анкети (28-34) односи се превасходно на право потрошача на представљање, доступност информација и поступак рекламација. У малом броју испитаних општина/градова, свега 6,9%, представници потрошачких организација учествују у телима која доносе одлуке у областима од значаја за заштиту потрошача на локалном нивоу (*График 19*). У мањем броју управа општине или града (27,6%), у оквиру организационе јединице која се бави питањем комуналних услуга и примене Закона о комуналним делатностима, постоји посебна организациона јединица или запослени бави питањима заштите потрошача као корисника јавних услуга (*График 20*).

График 19. Представљање потрошача у телима на локалном нивоу који доносе одлуке у областима од значаја за заштиту потрошача

28. Да ли у телима која доносе одлуке у областима од значаја за заштиту потрошача на локалном нивоу учествују представници потрошача, односно потрошачких организација?

29 responses

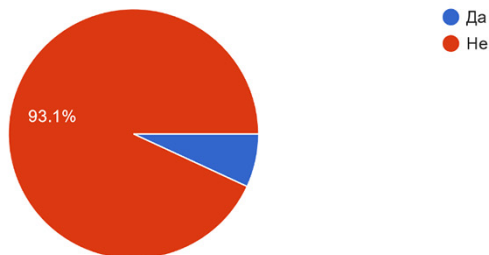
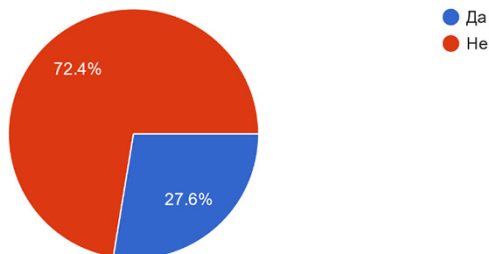


График 20. Заштита корисника комуналних услуга на нивоу управа општине или града

29. Да ли се у управи Ваше општине или града, у оквиру организационе јединице која се бави питањем комуналних услуга и примене Закона о ...штите потрошача као корисника јавних услуга?
29 responses



Према тврдњама анкетираних, представници регистрованих потрошачких организација или других удружења грађана у 44,8% испитаних општина/градова могу учествовати у поступку давања сагласности на цене комуналних услуга (График 21). Ипак, нама се чини да ово питање неки нису разумели, јер скоро половина анкетираних има потврдно мишљење, што не одговара реалној ситуацији у многим општинама/градовима, када су у питању цена и квалитет комуналних услуга. Висок проценат испитаних (79,3%) тврди да у њиховим општинама/градовима представници потрошачких организација или других удружења грађана могу добити информације у поступку давања сагласности на цене комуналних делатности (График 22).

График 21. Учешће удружења грађана у поступку давања сагласности на цене комуналних услуга

30. Да ли представници потрошачких организација или других удружења грађана могу учествовати у поступку давања сагласности на цене комуналних услуга појединих пружалаца?
29 responses

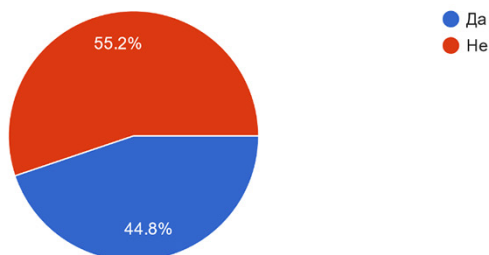
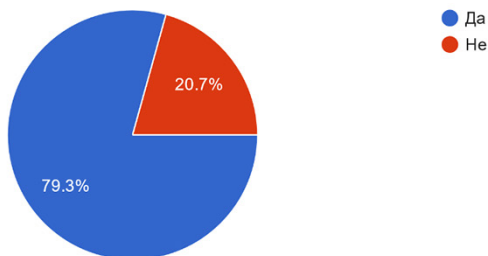


График 22. Приступ информацијама у поступку давања сагласности на цене комуналних делатности

31. Да ли представници потрошачких организација или других удружења грађана могу добити информације у поступку давања сагласности на... комуналних делатности појединих пружалаца?
29 responses



Ван оквира јавних комуналних предузећа као посебних статусно-организационих облика обављања комуналних делатности, у 37,9% анкетираних општина/града неке комуналне услуге пружају се од стране приватних предузећа или предузетника (График 23), од чега нешто више од пола (53,3%) подразумева додељивање уговора кроз поступак јавних набавки (График 24). Без обзира на статусно-организациони облик, скоро две трећине анкетираних представника општина/града сматрају да пружаоци тих делатности имају развијен поступак рекламације на квалитет, цену и услове пружања услуга (График 25).

График 23. Поверавање обављања комуналних делатности ван оквира јавних комуналних предузећа

32. Да ли се неке јавне услуге на локалном нивоу у Вашој општини или граду спровode од стране приватних предузећа или предузетника?
29 responses

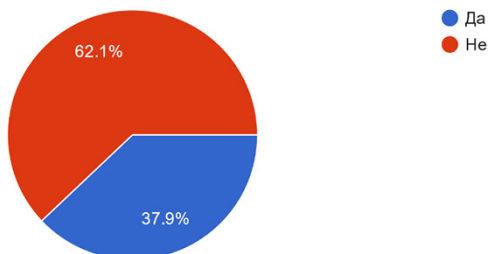
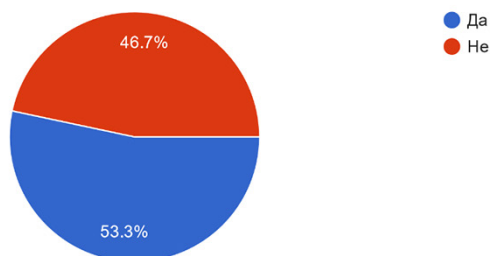


График 24. Спровођење поступка јавних набавки за обављање појединих комуналних делатности

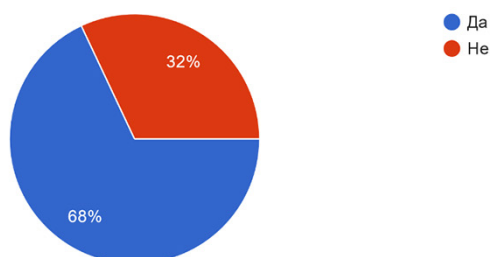
33. Ако је одговор на горе наведено питање "да", да ли је услуга поверена приватном предузећу кроз поступак јавних набавки?

15 responses

**График 25.** Оцена поступка рекламације на пружене комуналне услуге

34. Да ли пружаоци јавних услуга имају развијен поступак рекламације на квалитет, цену и услове пружања услуга?

25 responses



5.8.5. Сарадња са Министарством трговине, туризма и телекомуникација и Привредном комором

Ако се изузме дужност информисања Министарства о спровођењу активности на унапређењу заштите потрошача, 85,7% анкетираних тврди да у период од 2019. године Министарство трговине, туризма и услуга није контактирало ЈЛС у којима су запослени, ради подстицања сарадње са удружењима за заштиту потрошача која делују на њиховој територији (График 26).

График 26. Проактивна комуникација надлежног министарства

5. Да ли вас је у периоду од 2019. године контактирало надлежно министарство у смислу подстицања сарадње са удружењима за заштиту потрошача са ваше територије?
28 responses

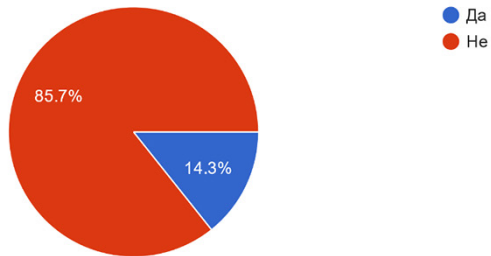
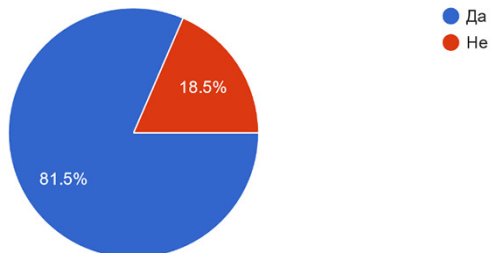


График 27. Сарадња са регионалном привредном комором

35. Да ли ваша локална самоуправа има успостављену сарадњу са регионалном привредном комором?
27 responses



На питање да ли ЈЛС има успостављену сарадњу са регионалном привредном комором, највећи број анкетираних (81,5%) дао је потврдан одговор (*График 27*). У вези са тим, у наредној целини рада даћемо посебну препоруку о јачању сарадње локалне самоуправе и регионалних привредних комора.

6. ПРЕПОРУКЕ ЗА ЈАЧАЊЕ УЛОГЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА

Поред фокуса на делотворно извршење потрошачких права кроз усклађивање националног законодавства и стандарда са правним тековинама ЕУ и побољшање система санкција, Стратегија заштите потрошача за период 2019–2024. године као један од својих циљева поставила је обезбеђивање заштите потрошача са уједначеном регионалном расподелом. Јачање вансудских механизма заштите потрошача и унапређење институционалног капацитета заштите потрошача подразумева да МТТТ као ресорно министарство, осим својих, користи и капацитете других релевантних институција, као и донаторских пројеката.²⁵⁶

Јачање институционалног оквира подразумева не само међуресорну координацију органа државне управе и посебних регулаторних тела, већ и бољу укљученост јединица локалне самоуправе у заштиту потрошача. То је препознала не само Стратегија заштите потрошача 2019–2024, већ, као што је напред истакнуто, представља и један од захтева процеса преговора о приступању ЕУ у вези са поглављем 28 – Заштита потрошача и заштита здравља. Потенцијал за јачање улоге локалне самоуправе нарочито постоји у погледу неколико активности које ће бити посебно размотрене у овој целини студије. Утолико је важно указати на неколико битних фактора који представљају битне претпоставке за јачање капацитета локалне самоуправе за активно укључивање у спровођење политике заштите потрошача.

²⁵⁶ Нпр. ИПА 2018 пројекат „Јачање заштите потрошача у Србији као одговор на нове тржишне изазове”, који је отпочео са радом јуна 2021.

6.1. Препоруке на националном нивоу

6.1.1. Усаглашавање *прoјиса са правним тековинама ЕУ*

У наредном периоду предстоји усклађивање српског права са правним тековинама ЕУ које су усвојене и ступиле на снагу након што је окончана јавна расправа о 33П (2021). То су директиве у области заштите економских интереса потрошача: Директива (ЕУ) 2019/2161 у погледу бољег извршавања и модернизације правила Уније о заштити потрошача, Директива (ЕУ) 2019/771 о одређеним аспектима продаје робе и Директива (ЕУ) 2019/770 о одређеним аспектима уговора о испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга

Предстоји усаглашавање са прописима ЕУ којима се обезбеђује обештећење и правна заштита потрошача применом одредаба Директиве (ЕУ) 2020/1828 о представничким тужбама и Уредбе (ЕУ) 2017/2394 о сарадњи између националних тела одговорних за извршавање прописа о заштити потрошача. Да би се извршило усклађивање с Директивом (ЕУ) 2020/1828 о представничким тужбама, потребно је да се у српском праву уреди посебан судски поступак *Постујак за заштити колективних права и интереса грађана* што ће омогућити заштиту колективних интереса потрошача коришћењем представничких тужби за обештећење потрошача.

У погледу финансијских услуга предвиђене су измене Закона о заштити корисника финансијских услуга ради даљег усклађивања са Директивом о потрошачким кредитима, Директивом о хипотекама, Директивом о алтернативном решавањем потрошачких спорова и Директивом о судским забранама за заштиту колективних интереса потрошача.

6.1.2. Сарадња са Привредном комором Србије

Сарадња са Привредном комором Србије (ПКС) требало би да се подигне на виши ниво у области заштите потрошача и то како на националном тако и на локалном нивоу.

Наведено подразумева:

- организовање обуке из области заштите потрошача за запослене код привредника, који су задужени за односе са потрошачима, као и за предузетнике и мала и средња предузећа. Ова обука се може организовати уз техничку подршку привредне коморе обезбеђењем простора, техничку организацију скупа и др. уз сарадњу са Сталном конференцијом градова и општина и локалних самоуправа;
- пружање савета и информација трговцима и потрошачима од стране запослених у привредној комори у случају недоумица, посебно о примени

добре пословне праксе у складу са одредбама Кодекса пословне етике, као и о могућности покретања поступка пред Судом части у случају повреде одредаба овог кодекса.

Са циљем подизања нивоа заштите потрошача, посебно у смислу сузбијања непоштене пословне праксе трговаца која се испољава и као повреда добрих пословних обичаја и пословног морала, што представља повреду Кодекса пословне етике, треба предузети активности које ће допринети да се:

- подстичу удружења за заштиту потрошача и надлежна инспекција да када утврде да одређени трговац примењује непоштену пословну праксу, поднесе пријаве Суду части при Привредној комори Србије како би се спровео и поступак пред овим судом због повреде Кодекса;
- оформе одељења Суда части при регионалним коморама, посебно у Београду.

6.1.3. Сарадња Министарства, локалне самоуправе и СКГО

Потребно је да се појача сарадња Министарства надлежног за заштиту потрошача и локалних самоуправа, као и међусобна сарадња локалних самоуправа у смислу размене искустава из области заштите потрошача и техничке подршке. На јачању сарадње између локалних самоуправа би допринос могла да пружи Стална конференција градова и општина.

Потребно је извршити процену капацитета на локалном нивоу у погледу техничке опремљености (простор, опрема, финансије) као и у погледу броја запослених и њихове стручности. У вези са надлежношћу општина да обезбеђују правну помоћ, посебно би требало утврдити како функционише пружање помоћи у општинама у пракси и да ли су грађанима као потрошачима већ доступни неки облици информисања, правног саветовања или евентуално посредовања у потрошачким споровима од стране запослених у локалној самоуправи. Такође, у смислу оцене институционалног капацитета, потребно је утврдити да ли имају запослене правнике који би могли бити обучени за питања заштите потрошача.

С обзиром на то да је Законом о заштити потрошача предвиђено да су органи аутономне покрајине и локалне самоуправе једни од носилаца заштите потрошача, корисно би било да се њихове обавезе дефинисане у чл. 137 Закона о заштити потрошача конкретизују посебним упутством. Овде се нарочито мисли на садржај годишњег извештаја о спроведеним активностима на унапређењу заштите потрошача, те сматрамо да би стандардизација упитника била веома пожељна и олакшала извештавање ресорног министарства.

У складу са овом проценом моћи ће се определити ниво и обим надлежности конкретне локалне самоуправе у области заштите потрошача. С обзиром на то да ће кадровска и финансијска процена капацитета општина вероватно показати велике различитости, требало би имати на уму да није могуће унапред предвидети

једнообразни модел организације локалне самоуправе у смислу спровођења активности заштите потрошача. У погледу јачања ингеренција у области заштите потрошача у локалним самоуправама које располажу техничким и кадровским потенцијалом посебно наводимо препоруке у оквиру препорука за ниво локалне самоуправе.

Потребно је унапредити координацију у спровођењу изворних и поверених надлежности органа локалне самоуправе, нарочито у погледу уједначавања примене прописа. Републичка инспекција вршећи координацију послова инспекцијског надзора позитивно би утицала на институционални капацитет јединица локалне самоуправе. Једна од препоручених могућности је специјализација инспектора за одређене области заштите потрошача и заједничко обављање инспекцијских послова на основу споразума о сарадњи, уз утврђивање месне надлежности инспектора заједничке инспекције (видети напред изнете предлоге у оквиру наслова 4.5. ове студије „Побољшање координације у спровођењу изворних и поверених послова инспекцијског надзора на локалном нивоу”). Потребно је ојачати оперативну сарадњу између јединица локалне самоуправе не само у погледу поверених, већ и изворних овлашћења од значаја за спровођење заштите потрошача.

Такође, сматрамо да би требало формирати онлајн мрежу преко које се могу вршити пријаве приговора потрошача и захтеви за покретање вансудског решавања спора из јединица локалне самоуправе Министарству, као и извештавање о току и резултату поступка.

6.1.4. Сарадња Министарства, локалне самоуправе, ПКС и СКГО

Да би се потрошачима обезбедио ефикасан приступ правди како би могли да остваре своја права која су им законским одредбама гарантована, потребно је предузимати мере са циљем формирања тела за вансудско решавање спорова на локалном нивоу. Овај задатак може бити успешно испуњен уколико се оствари ефикасна сарадња између локалне самоуправе, Министарства и ПКС. У овом поступку значајан допринос може да пружи и СКГО пружајући подршку локалној самоуправи у реализацији њених задатака у овом домену.

По угледу на упоредноправна решења која успешно функционишу, а у складу са одредбама ЗЗП (2021), при регионалним привредним коморама уз подршку локалне самоуправе и одобрење Министарства, требало би да се оснивају тела која би посредовала у вансудском решавању потрошачких спорова на локалном нивоу. Обавеза за ПКС и регионалне коморе би била да обезбеде простор за рад и другу техничку подршку овим телима, с обзиром на то да се њихов рад финансира из средстава буџета.

Требало би испитати могућност за формирање арбитражних центара за решавање потрошачких спорова (арбитража) који би се оснивали споразумом локалне самоуправе, потрошачких организација и привредних комора.²⁵⁷ Рад ових цен-

²⁵⁷ По угледу на Лисабонски арбитражни центар.

тара би се могао делимично финансирати од стране привредника, делимично од стране локалне самоуправе и делом из буџета кроз финансирање потрошачких организација. Део буџетских средстава би се могао обезбедити из средстава која се прикупе наплатом новчаних казни које су изречене због кршења одредаба ЗЗП. Неопходно је указати трговцима на предности оснивања оваквих арбитража које би допринеле бољем угледу трговаца, посебно да би прихватање решавања спора при овим арбитражама за њих представљало конкурентску предност и јачало поверење потрошача у њихове производе или услуге.

6.2. Препоруке за локалну самоуправу

6.2.1. Јачање надлежности у области заштите потрошача и подршка удружењима за заштиту потрошача и њелима за вансудско решавање спорова

У локалним самоуправама које располажу техничким и кадровским потенцијалом требало би задужити лице које ће бити надлежно за област заштите потрошача у смислу координације активности у овој области и сарадње са Министарством и другим надлежним телима, посебно са другим локалним самоуправама, удружењима за заштиту потрошача, инспекцијама и сл. Више локалних самоуправа може на основу договора да именује једно лице које ће бити задужено за област заштите потрошача у више локалних самоуправа које појединачно немају одговарајуће капацитете да то самостално учине.

Лице надлежно за област заштите потрошача би посебно имало задатак да:

- иницира доношење локалних прописа и њихову измену која се односи на област заштите потрошача;
- давање мишљења о актима локалне самоуправе који утичу на права потрошача,
- пружа бесплатне правне савете потрошачима и информације о правима потрошача трговцима,
- координира активности локалне самоуправе везане за сарадњу и подршку рада удружења за заштиту потрошача;
- прати рад пружалаца комуналних услуга на локалном нивоу у делу поштовања њихових обавеза према потрошачима, посебно везано за доношење одлука и рад саветодавних тела и комисија за жалбе,
- руководству локалне самоуправе подноси извештај о предузетим и реализованим активностима у области заштите потрошача;
- припрема годишњи извештај за Министарство о активностима локалне самоуправе у области заштите потрошача.

Рад удружења за заштиту потрошача локална самоуправа може да подржи пружањем техничке подршке (обезбеђење простора, материјала и других услова за рад), финансијском подршком појединих пројеката као и партнерством у реализацији одређених пројеката. У том смислу би требало предвидети годишњим планом локалне самоуправе који видови подршке се планирају за наредни период и одредити у буџету одговарајућа средства за реализацију планираних активности.

Планирано је да се рад тела за вансудско решавање потрошачких спорова финансира средствима из буџета Републике Србије. Локална самоуправа има могућност да подржи рад ових тела закључењем посебног споразума на основу кога ће обезбедити техничка средства и простор за рад (ЗЗП 2021, чл. 167, ст. 3, 4). Локална самоуправа може у овом делу дати значајан допринос информисањем потрошача и трговаца о могућностима и начину решавања потрошачких спорова, као и о предностима вансудског решавања спора.

6.2.2. Унапређење стручних капацитета локалне самоуправе

Повећање капацитета и ресурса институционалног система за заштиту потрошача представља један од посебних циљева Стратегије заштите потрошача 2019–2024, под редним бројем 3. У оквиру овог циља, наводи се мера под редним бројем 3.2. „Развој партнерства и услуга које пружају удружења за заштиту потрошача и локална самоуправа”. Ова мера правда се потребом да заштита потрошача буде доступна свим грађанима на територији РС, те се истиче да „је проактивније укључивање јединица локалне самоуправе у систем заштите од изузетне важности. Потпуно укључивање локалне самоуправе захтева комплексне акције које укључују међусобну сарадњу, обуке, затварање финансијске конструкције, као и аналитички приступ”.

Сматрамо да је потребно да се појача сарадња Министарства надлежног за заштиту потрошача и локалних самоуправа, као и међусобна сарадња локалних самоуправа у смислу размене искустава из области заштите потрошача и техничке подршке. На јачању сарадње између локалних самоуправа, а нарочито подизању стручних капацитета, допринос би могла да пружи Стална конференција градова и општина. Стога ћемо конкретне предлоге за унапређење стручних капацитета локалне самоуправе изнети управо у делу препорука за СКГО.

6.2.3. Најважније препоруке везане за активности локалне самоуправе у области заштите потрошача у домену комуналних делатности

С обзиром на постојање различите праксе нормативног уређивања режима комуналних делатности на нивоу јединица локалне самоуправе, дошло је до постојања различитих регулаторних режима обављања комуналних делатности, а са тиме у вези и права и обавеза потрошача. Не само на нивоу локалне самоуправе,

већ и на нивоу Министарства за државну управу и локалну самоуправу, неопходно је успоставити адекватну организациону јединицу која би се бавила надзором над вршењем комуналних делатности. Као што је већ напред истакнуто, на нивоу локалне самоуправе неопходно је развити организациону јединицу, било у оквиру комуналне инспекције или општинске/градске управе, чији би предмет, поред спровођења и оцене анализе испитивања задовољства корисника комуналним услугама била непосредна контрола рада комуналних предузећа и примена Закона о заштити потрошача и Закона о општем управном поступку, нарочито у домену приговора потрошача.

У циљу обезбеђења приступа информацијама од стране потрошача, потребно је обавезати пружаоце комуналних услуга да потрошачима обезбеде:

- једноставан приступ информацијама, посебно у вези са рачунима, мерењем потрошње, могућности раскида уговора о услугама;
- ефикасан механизам подношења приговора – рекламација за кориснике, што подразумева увођење стандардног обрасца за рекламацију;
- евидентирање рекламација и одговора на њих.

Такође, локална самоуправа би у циљу повећања информисаности, задовољства и заштите корисника, могла да подржи стандардизацију пословања пружалаца комуналних делатности и то пре свега тако што би подстакла пружаоце комуналних услуга да у свом пословању примене стандарде:

- ИСО 9001:2015 систем управљања квалитетом;
- ИСО 10002:2014 систем поступања по приговорима потрошача.

У складу одредбама Закона о заштити потрошача које налажу да се обезбеди активнија улога потрошачких удружења, локална самоуправа би требало да подстиче облике институционалног учешћа ових удружења у формулисању потрошачке политике, нарочито у раду комисија за решавање приговора потрошача успостављених од стране пружалаца услуга од општег економског интереса у складу са чланом 92 Закона. Локална самоуправа би требало да надгледа праксе јавних комуналних предузећа и других субјеката којима је поверено вршење комуналних делатности и да контролише заступљеност представника потрошача, као и да ли су и у којој мери њихови предлози и примедбе реализовани.

Даље, локална самоуправа би требало да активније спроводи надзор и контролу над радом пружалаца комуналних услуга. Овде се нарочито подразумева примена одредаба Закона о општем управном поступку (ЗУП) о управноправној заштити индивидуално одређених корисника јавних услуга у случајевима када се услуга не пружа према прописаним условима у погледу квалитета, уредности и доступности пружања услуге под једнаким условима. Ваљало би поновити препоруку да органи локалне самоуправе поштују одредбе ЗУП којима је предвиђено да се регистрованим заступницима колективних интереса и ширих интереса јавности може признати својство странке у управном поступку, ако исход таквог

управног поступка може да утиче на интересе које они заступају.²⁵⁸ У том смислу би представке евидентираних потрошачких организација обавезивале орган локалне самоуправе да их размотри.

6.3. Препоруке за СКГО и локалну самоуправу

У оквиру претходно изнетих препорука за национални ниво и ниво локалне самоуправе већ су изнети неки конкретни предлози у оквиру којих значајна улога припада и СКГО. СКГО може имати значајну улогу у унапређењу координације система заштите потрошача, као и уједначавању праксе локалних самоуправа у погледу организације активности подршке цивилном сектору, подстицања сарадње са привредом и нарочито праксе органа локалних самоуправа и њихове регулаторне улоге у домену надзора над вршиоцима комуналних услуга.

Законом о комуналним делатностима утврђено је да скупштина јединице локалне самоуправе (ЈЛС) одлуком треба да утврди процедуре за спровођење процене задовољства корисника квалитетом комуналних услуга. Аналогно подршци у изради методологије за спровођење испитивања задовољства корисника комуналних услуга,²⁵⁹ СКГО би требало да иницира спровођење студије усмерене на регулаторне праксе јединица локалне самоуправе у домену комуналних делатности, као и поступку надзора над обављањем комуналних делатности. У ту сврху, сматрамо да би требало спровести пилот-испитивање које би обухватило нарочито следеће: 1) анализу спровођења регулаторне функције у домену најбитнијих инструмената економске и социјалне регулације као надлежности локалне самоуправе, 2) анализу пракси решавања по приговорима на рад јавних комуналних предузећа и лица којима је поверено вршење комуналних делатности.

У сврху јачања институционалног капацитета општина и градова, корисно би било припремити едукативне материјале у виду кратких приручника за трговце о основним правима потрошача и карактеристикама потрошачког права, које би органи локалне самоуправе могли да учине доступним на свом сајту и у папирном облику уз подршку Сталне конференције градова и општина. Са друге стране, наше истраживање засновано на упитнику (видети анекс ове студије) показало је да у највећем броју општина и градова постоји велико интересовање за тематске обуке запослених у локалној самоуправи. У овим публикацијама требало би да се обраде следеће теме: право на обавештеност, право на одустанак од уговора, одговорност трговца за саобразност и сврха комерцијалне гаранције, непоштена

258 Чл. 44, ст. 3 ЗУП

259 М. Поповић et al., нав. дело

пословна пракса и неправичне одредбе у потрошачким уговорима и алтернативно решавање потрошачких спорова, као и решавање притужби потрошача у области комуналних услуга.

Дакле, уз подршку Сталне конференције градова и општина требало би организовати обуку и то:

- Запослених у локалној самоуправи, ради бољег упознавања са задужењима локалне самоуправе у области заштите потрошача према одредбама ЗЗП (2021), искуствима локалних самоуправа које су предузимали активности у овом делу, као и са примерима добре праксе других држава. Ова обука се може реализовати организовањем тематских предавања и радионица. Због значаја управноправне заштите корисника јавних услуга, у обуку би требало укључити и правне режиме заштите корисника комуналних услуга путем управног надзора од стране органа локалне самоуправе;
- Запослених у локалној самоуправи, предузетника (посебно занатлија) и грађана као потрошача, ради упознавања са основним правима потрошача, начину реализације тих права и моделима правне заштите. Ова обука се може реализовати организовањем тематских предавања и радионица.

СКГО може имати значајну улогу у спровођењу мера за подизање капацитета локалне самоуправе за јавноприватно партнерство у остваривању заштите потрошача на локалном нивоу. Ова активност подразумева активност локалне самоуправе уз стручну подршку Министарства и СКГО у организацији стручних обука, консултација, презентација, учешћа у емисијама на локалним телевизијама и радио-станицама, штампање памфлета, планирање заједничких пројектних активности и конкурсање за добијање средстава за њихову реализацију.

7. УСКЛАЂЕНОСТ ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПОТРОШАЧА И ДРУГИХ РЕЛЕВАНТНИХ ПРОПИСА СА ПРОПИСИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Заштита здравља и сигурности потрошача		
Пропис Европске уније	Домаћи пропис	Ниво усклађености
Директива 2001/95/ЕЗ од 3. децембра 2001. о општој сигурности производа, <i>OJ L 11</i> од 15.1.2002.	Закон о општој безбедности производа (<i>Сл. гласник РС</i> , бр. 41/2009, 77/2019)	Законом о изменама и допунама Закона о општој безбедности производа усвојен је у октобру 2019. године извршено је усклађивање у већем обиму са Директивом 2001/95 ЕЗ о општој безбедности производа и Директивом 87/357/ЕЕЗ о опасним имитацијама. Планирано је да се заврши усклађивање са овим Директивама и са Одлуком Комисије (ЕУ) 2019/417 од 8. новембра 2018. године, којом се утврђују смернице за управљање европским RAPEX системом до краја 2022, односно 2023. године.
Директива Савета 85/374/ЕЕЗ од 25. јула 1985. о приближавању закона и прописа држава чланица о производима с недостатком, <i>OJ L 210</i> од 7.8. 1985	Закон о заштити потрошача	Усклађен 7е – 33П није пренео овај основ ослобођења од одговорности по основу развојног ризика у складу с чланом 15.1 Директиве, 9.1 – 33П није пренео најнижу вредност штете од 500 евра

Заштита економских интереса потрошача		
Пропис Европске уније	Домаћи пропис	Ниво усклађености
Директива Савета 93/13/ЕЕЗ од 5. априла 1993. о неправичним (непоштеним) условима у потрошачким уговорима	Закон о заштити потрошача 7.3 – Уређено Главом XVII Закона о парничном поступку А1. с) – Видети и члан 75, ст. 1 Закон о облигационим односима А1. f) – Видети и члан 210, ст. 2 Закон о облигационим односима	Усклађен Обезбеђен је виши ниво заштите потрошача
Директива 98/6/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. фебруара 2009. о заштити потрошача приликом истицања цена производа понуђених потрошачима	Закон о трговини Закон о заштити потрошача	Усклађен ЗЗП садржи упућујуће норме на примену Закона о трговини
Директива 1999/44/ЕЗ Европског парламента и Савета од 25. маја 2009. о појединим аспектима продаје потрошачке робе и повезаним гаранцијама	Закон о заштити потрошача	Усклађен
Директива 2002/22/ЕЗ Европског парламента и Савета од 7. марта 2002. о универзалним услугама и правима корисника у вези са електронским комуникационим мрежама и услугама (Директива о универзалним услугама), која је последњи пут измењена Директивом 2009/136/ЕЗ (32009Л0136)	Закон о заштити потрошача 34.1 – чл. 113 – Закон о електронским комуникацијама	Усклађен чл. 87 ЗЗП делимично усклађен

Заштита економских интереса потрошача		
Пропис Европске уније	Домаћи пропис	Ниво усклађености
Директива 2002/65/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. септембра 2002. о маркетингу на даљину потрошачких финансијских услуга и о изменама Директиве Савета 90/619/ЕЕЗ те директива 97/7/ЕЗ и 98/27/ЕЗ, ОЈЛ 21, 9.10.2002.	<p>Закон о заштити корисника финансијских услуга код уговарања на даљину (Сл. гласник РС, бр. 44/2018)</p> <p>Закон о заштити потрошача Глава XIV Заштита колективног интереса потрошача</p>	Усклађен Претходно су одредбе ове директиве биле усклађене у ЗЗП (2010), ЗЗП (2014)
Директива 2005/29/ЕЗ Европског парламента и Савета од 11. маја 2005. о непоштеној пословној пракси привредних субјеката према потрошачима на унутрашњем тржишту којом се мењају Директива Савета 84/450/ЕЕЗ, директиве 97/7/ЕЗ, 98/27/ЕЗ и 2002/65/ЕЗ Европског парламента и Савета као и Уредба (ЕЗ) број 2006/2004 Европског парламента и Савета („Директива о непоштеној пословној пракси“)	<p>Закон о заштити потрошача</p> <p>Закон о облигационим односима</p> <p>Законом о привредним друштвима дефинисан је појам <i>професије</i> – уређено и посебним законима за поједине професије</p> <p>Закон о општем управном поступку</p>	Усклађен

Заштита економских интереса потрошача		
Пропис Европске уније	Домаћи пропис	Ниво усклађености
Директива 2008/48/ЕЗ о потрошачком кредиту од 16. Јануара 2008.	Закон о заштити корисника финансијских услуга (Сл. гласник РС, бр. 36/2011 и 139/2014)	Даље усклађивање са Директивом 2008/48/ЕЗ укључујући и са Директивом Комисије 2011/90/ЕУ којом се утврђују додатне претпоставке за обрачун годишње ефективне каматне стопе, Директивом 2014/17/ЕУ о потрошачким кредитима који се односе на стамбене непокретности, Директивом 2013/11/ЕУ о алтернативном решавању потрошачких спорова и Директивом 2009/22/ЕЗ о напозима за заштиту интереса потрошача биће извршено кроз измене и допуне Закона о заштити корисника финансијских услуга до краја другог тромесечја 2023. године. Усклађивање са релевантним одредбама Уредбе 2017/2394/ЕУ о сарадњи између националних тела надлежних за спровођење закона о заштити потрошача у делу који се односи на минимална овлашћења НБС као надлежног тела могло би се обезбедити кроз наведене измене и допуне.
Директива 2008/122/ЕЗ Европског парламента и Савета од 14. јануара 2009. о заштити потрошача у погледу појединих аспеката уговора временски подељеном коришћењу непокретности, дугорочним производима за одмор и њихову препродају и размену (OJL No. 33, 3.02.2009)	Закон о заштити потрошача	Усклађен
Директива 2009/72/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. о заједничким правилима за интерно тржиште електричном енергијом и о укидању Директиве 2003/54/ЕЗ	Закон о заштити потрошача	3.3.1 – 33П не преноси обавезу изједначавања малих и средњих предузећа са потрошачима, обавезу прикључења корисника и њихово заједничко представљање 3.9.12 – 33П не преноси обавезу обавештавања о важећим прописима

Заштита економских интереса потрошача		
Пропис Европске уније	Домаћи пропис	Ниво усклађености
Директива 2009/73/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13 јула 2009 о заједничким правилима за интерно тржиште природним гасом и о укидању Директиве 2003/55/ЕЗ	Закон о заштити потрошача	Усклађен Делови делимично усклађени 3.9.1 – ЗЗП не преноси обавезу обавештавања о важећим прописима Al.1.f – Није примењен део који се односи на процедуре вансудског решавања потрошачких спорова. Al.1.h – Обавеза размене података није пренета
Директива 2011/83/ЕУ европског парламента и савета од 25. октобра 2011. о правима потрошача, о изменама и допунама Директиве Савета 93/13/ЕЕЗ и Директиве 1999/44/ЕЗ Европског парламента и Савета и о престанку важења Директиве Савета 85/577/ЕЕЗ и Директиве 97/7/ЕЗ Европског парламента и Савета <	Закон о заштити потрошача	Српски законодавац није искористио могућност проширења - појма потрошача на физичка лица која набављају робу или услугу тзв. мешовитим уговором. Наиме директива дозвољава ово проширење уколико у целокупном контексту уговора као сврха закључења не преовлађује пословна делатност. (Преамбула 17) - правила из ове директиве на физичка лица или правна лица која нису потрошачи у смислу дефиниције из директиве, као што су невладине организације, мала и средња предузећа, предузећа у оснивању и сл. (Преамбула 13)
Директива (ЕУ) 2015/2302 Европског парламента и Савета од 25. новембра 2015. о путовањима у пакет аранжманима и повезаним путним аранжманима, о измени Уредбе (ЕЗ) бр. 2006/2004 и Директиве 2011/83/ЕУ Европског парламента и Савета и стављању ван снаге Директиве Савета 90/314/ЕЕЗ, Сл ЕУ Л 326, 11.12. 2005.	Закон о заштити потрошача (ЗЗП) Закон о туризму (ЗОТ) (Сл. гласник РС 17/2019)	Делимично усклађен Образаложење: Нису се стекли тржишни услови за потпуну усклађеност са Директивом о путовањима у пакет аранжманима и повезаним путним аранжманима. Потпуна усклађеност биће спроведена у складу са последњим плановима, а преносом Директиве у домаће законодавство кроз секторске прописе до 2023. године

Правна заштита потрошача		Ниво усклађености
Пропис Европске уније	Домаћи пропис	
Директива 2009/22/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. априла 2009. о судским и административним наложима за заштиту интереса потрошача	Закон о заштити потрошача Закон о извршном поступку, чл. 41 Закон о општем управном поступку, чл. 198	Усклађен
Уредба (ЕЗ) бр. 2006/2004 Европског парламента и Већа од 27. октобра 2004. о сарадњи између националних тела одговорних за спровођење закона о заштити потрошача		Усклађен
Директива 2013/11/ЕУ Европског парламента и Савета од 21. маја 2013. о алтернативном решавању потрошачких спорова и која мења и допуњује Упутство (ЕЗ) број 2006/2004 и Директиву 2009/22/ЕЗ (Директива о алтернативном решавању потрошачких спорова)	Закон о заштити потрошача Закон о посредовању у решавању спорова	Усклађено делимично Монетарни праг у износу од 4.250 евра који ограничава приступ АДР процедурама није пренет Треба постићи даље усклађивање
Уредба (ЕУ) бр. 524/2013 Европског парламента и Савета од 21. маја 2013. о онлајн решавању потрошачких спорова и измени Уредбе (ЕЗ) бр. 2006/2004 и Директиве 2009/22/ЕЗ (Уредба о онлајн решавању потрошачких спорова), ОЈЛ 165, 18.6.2013, п. 1–12	Закон о заштити потрошача Закон о посредовању у решавању спорова	Треба постићи даље усклађивање

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

366.542/.543(497.11)(0.034.2)

346.548(497.11)(0.034.2)

340.137:346(4-672EU)(0.034.2)

ЈОВАНИЋ, Татјана, 1978-

Анализа утицаја процеса европских интеграција на локалну самоуправу у Србији у области заштите потрошача [Електронски извор] : (део преговарачког поглавља 28) / Татјана Јованић, Катарина Иванчевић. - Београд : Стална конференција градова и општина - Савез градова и општина Србије, 2022 (Београд : Досије студио). - 1 електронски оптички диск (CD-ROM) : илустр. ; 12 cm

Системски захтеви: Нису наведени. - Насл. са насловне стране документа. - Тираж 100. - Напомене и библиографске референце уз текст.

ISBN 978-86-80480-63-3

1. Иванчевић, Катарина, 1955- [аутор]

а) Потрошачи -- Правна заштита -- Србија б) Економско право -- Хармонизација -- Европска унија

COBISS.SR-ID 67102985



Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина Србије

Македонска 22/VIII
11000 Београд
Србија

Тел: 011 3223 446
Факс: 011 3221 215
E-mail: secretariat@skgo.org

www.skgo.org
www.facebook.com/skgo.sctm
www.twitter.com/skgo_sctm

ISBN 978-86-80480-63-3



9 788680 480633 >