

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 3

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

Beograd, 2013

Lektor i korektor
Irena Popović

Tehnički urednik
Zoran Grac

Korice
Marija Vuksanović

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-431-8

Tiraž
500

Adresa redakcije
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 3 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2013 (Beograd : Dosije studio). – 361 str. ; 24 cm. - (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 500.
– Str. 9–10: Predgovor / urednik ; Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-431-8

1. Лилић, Стеван [уредник] [аутор додатног текста]

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 203584268

MEHANIZMI ZAŠTITE ZAKONOM GARANTOVANIH PRAVA POTROŠAČA

Apstrakt

Poslednjih deset godina za Srbiju je karakteristična učestala zakonodavna delatnost u oblasti zaštite potrošača. To nije posledica intenzivnih društvenih promena u ovoj oblasti, nego procesa pisanja i usvajanja zakona, koji se odvija po principu pokušaja, greške i nedovoljno promišljenog pokušaja da se greška ispravi. Osnovni uzrok neefikasnosti zaštite prava koja su potrošačima garantovana zakonom nije u sadržini materijalno-pravnih odredaba novog Zakona o zaštiti potrošača, nego u njegovim postojećim (i nedostajućim) procesnim odredbama. Evropska prava poznaju različite postupke za zaštitu zakonom garantovanih prava potrošača. Reč je o nizu sudskih i vansudskih, privatnopravnih i javnopravnih mehanizama kojima se *ex post* i *ex ante* štite individualna i kolektivna potrošačka prava i pravom priznati interesi. Osim toga, postoji mogućnost trgovačke samoregulacije, samoobavezivanja u okviru različitih komora, udruženja i saveza. Srbiji je potrebna optimalna kombinacija različitih mehanizama zaštite, o kojima bi se unapred, već u postupku pisanja zakona, razmišljalo kao o jedinstvenom sistemu.

Ključne reči: Individualna i kolektivna prava potrošača. Javnopravna zaštita. Privatnopravna zaštita. Zaštita u sudskom postupku. Zaštita u vansudskom postupku.

1. UVOD

U jednoj sociološkoj studiji o potrošaču i potrošačkim organizacijama u Srbiji,¹ koja je pisana na osnovu obimnog istraživanja sprovedenog 2009. godine – dakle, za vreme rada na danas važećem Zakonu o zaštiti potrošača (ZZP)² – nemački sociolog Tomas Rote (*Thomas Roethe*) upozorio je da će pripremani prelazak s upravno-pravnih na građanskopravna sredstva zaštite potrošačkih prava i interesa izazvati dramatične promene u pravnom sistemu Srbije i da će nosiocima te zaštite biti teško da stupe u svoje nove ulo-

* Dr Marija Karanikić Mirić, docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije* (179059), koji podržava Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

1 Thomas Roethe, „Consultancy to the Legal Reform of Serbia: Consumer Law, Consumer Protection”, *Modernising Consumer Law. The Experience of the Western Balkan* (Marija Karanikić, Hans-W. Micklitz, Norbert Reich), Nomos, Berlin 2012, 403–485 („Consultancy”).

2 Zakon o zaštiti potrošača, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 73/2010.

ge ako za njih ne budu bili posebno i sistematski pripremani i obučavani.³ Rote je ukazao i na to da brojnost potrošačkih organizacija u Srbiji – a u to vreme bilo ih je preko šezdeset – ne znači da su one u stanju da obavljaju funkciju koja će im biti dodeljena novim zakonom.⁴ Četiri godine nakon što je taj zakon usvojen može se reći da je Rote bio u pravu. Treba ipak kazati i to da je period pripremanja za kandidaturu i članstvo u Evropskoj uniji u gotovo svim zemljama centralne i istočne Evrope bio obeležen sličnim pojavama i procesima. Pravna literatura beleži određeni stepen početnog nepoverenja prema javnopravnim sredstvima zaštite potrošačkih prava i interesa, mehaničko transponovanje loše prevedenih i pogrešno protumačenih potrošačkih direktiva i neprimenjiva pravila o upravnom nadzoru primene zakona i sudskim postupcima zaštite prava koja su potrošačima garantovana zakonom.⁵

Republika Srbija se obavezala da pravno uredi oblast zaštite potrošača⁶ i da srpsko potrošačko pravo uskladi sa pravom Evropske unije.⁷ Usvajanje okvirnog zakona u oblasti zaštite potrošača krajem 2010. predstavljalo je prvi korak u ispunjavanju te obaveze. Novi zakon je formalno počeo da se primenjuje 1. januara 2011. godine (vid. čl. 155 ZZP). Međutim, nova zakonska pravila još uvek ne žive u odlukama domaćih sudova koji sporove trgovaca i potrošača i dalje rešavaju po Zakonu o obligacionim odnosima. Potrošačka udruženja i savezi takvih udruženja, koji su po zakonu posebno ovlašćeni da zastupaju kolektivne interese potrošača⁸ i kao takvi posebno evidentirani u

3 Roethe, „Consultancy”, 484–485.

4 „Newly founded consumer organizations full of spirit and engagement try to establish themselves as prominent counselors and actors in various ways and often enough they get stuck [...] because they are unsure of what EU legislation, in terms of provisions and practice, actually means.” Roethe, „Consultancy”, 482. Vid. takođe „[...] in Serbia the consumer is an under-defined being, not responding to the challenges of market, not responding to the consumer organizations and not even aware of the absence of political protection. Therefore, consumer organizations in wide providence take care of clients that do not yet even exist.” Roethe, „Consultancy”, 429.

5 Antonina Bakardjieva Engelbrekt, „Public and Private Enforcement of Consumer Law in Central and Eastern Europe”, u: Fabrizio Cafaggi, Hans-W. Micklitz (eds.), *New Frontiers of Consumer Protection: The Interplay Between Private and Public Enforcement*, Intersentia, Antwerp 2009, 134. O pritislima koje proces pridruživanja EU stvara da se u državi kandidatu sprovedu reforme u oblasti zaštite potrošača, poteškoćama u prilagođavanju evropskih pravila nacionalnom kontekstu i sporoj reakciji domaćih nosilaca zaštite potrošača i samih potrošača na sprovedene reforme vid. Yane Svetiev, „How Consumer Laws Travel”, *Journal of Consumer Policy*, 3/2013, 209–230.

6 Čl. 90, Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, br. 83/2006.

7 Čl. 78, Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, „Službeni glasnik RS”, br. 83/2008.

8 U literaturi su sporni pojmovi *kolektivnog interesa* jedne tako razuđene, nehomogene grupe kao što su potrošači i *kolektivne štete* koju potrošači, kao kolektivitet čiji interesi nadilaze zbir interesa pojedinaca, mogu da pretrpe. O tome vid. Cristina Poncibò, „The reform of Directive 98/27/EC”, u: Fabrizio Cafaggi, Hans-W. Micklitz (eds.), *New Frontiers of Consumer Protection: The Interplay Between Private and Public Enforcement*, Intersentia, Antwerp 2009, 286–289.

ministarstvu nadležnom za poslove zaštite potrošača,⁹ još uvek ne pokreću sudske postupke za zabranu ugovaranja nepravinih odredaba s potrošačima i postupke za zabranu nepoštenog poslovanja, za čije pokretanje su procesno legitimisani. Donošenjem novog zakona ovlašćenja inspeksijskih organa za nadzor njegove primene ograničena su u velikoj meri u odnosu na obuhvat tih ovlašćenja u prethodnom periodu.¹⁰ Sve to zajedno stvorilo je utisak da poslednji veliki zakonodavni poduhvat u ovoj oblasti¹¹ nije značajno poboljšao pravni položaj potrošača u Srbiji,¹² odnosno da sveobuhvatne promene u normativnoj sferi nisu praćene uočljivim poboljšanjem potrošačke pravne i društvene pozicije.¹³

Za materijalne odredbe ZZP, a posebno one koje se tiču potrošačkog ugovornog prava i odgovornosti proizvođača za štetu od stvari s nedostatkom, može se kazati da su u velikoj meri usklađene sa potrošačkim direktivama Evropske unije. U tom segmentu moguća su i poželjna određena fina podešavanja koja bi omogućila potpunu usaglašenost domaćih pravila sa pravilima EU, na šta se Srbija obavezala.¹⁴ Korake u tom pravcu preduzelo

9 Trenutno takvih saveza i udruženja ima 28. Izvor: Evidencija Ministarstva spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija, <http://www.zastitapotrosaca.gov.rs/evidencirana-udruzenja.php>, pristup 12. avgusta 2013. godine. Vid. takođe Pravidnik o evidenciji udruženja i saveza udruženja za zaštitu potrošača, „Službeni glasnik RS”, br. 32/2011.

10 Vid. čl. 71–79, Zakon o zaštiti potrošača (ZZP–05), „Službeni glasnik RS”, br. 79/2005, prestao da važi 1. januara 2011.

11 Prethodna dva takva poduhvata bili su pomenuti ZZP–05 i stariji savezni Zakon o zaštiti potrošača (ZZP–02), „Službeni čit SRJ”, br. 37/2002. Za njih se takođe može kazati da domaći standard zaštite potrošača nisu približili evropskom standardu, premda je to bila intencija kako saveznog, tako republičkog zakonodavca, što se vidi iz obrazloženja predloga oba navedena zakona (u arhivi autora). Vid. još Hans-W. Micklitz, „The Law of the Western Balkan Countries in the Mirror of Consumer Law. A Comparative Analysis of Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Macedonia, Montenegro and Serbia”, GTZ 2008, Jenő Czuczai, „Final Report on Assessment of EU Consistency of Serbia/Montenegro Regulatory Framework for Consumer Protection”, PLAC 2006 (obe analize su u arhivi autora).

12 Dva procenta građana smatra da su reforme u oblasti zaštite potrošača imale jači pozitivan efekat na svakodnevni život građana od ostalih reformi koje su sprovedene u Srbiji. Šest procenata građana smatra da su upravo reforme u oblasti zaštite potrošača najznačajnije. Vlada Republike Srbije – Kancelarija za evropske integracije, *Istraživanje javnog mnjenja Evropska orijentacija građana Srbije*, jun 2012. U decembru 2012. samo četiri procenta građana davalo je prioritet reformama u oblasti zaštite potrošača, da bi u julu 2013. taj procenat porastao na osam. Izvor: <http://www.seio.gov.rs>, pristup 12. avgusta 2013.

13 Po nekim autorima, način na koji se zakoni donose ima veći značaj za potonju efikasnost pravnih instituta nego sadržina usvojenih pravila. To smatraju Daniel Berkowitz, Katharina Pistor, Jean-Francois Richard, „The transplant effect”, *American Journal of Comparative Law* 51/2003, 163–204. O faktorima koji su negativno uticali na efikasnost zakonskih pravila o zaštiti potrošača u Srbiji vid. Marija Karanikić Mirić, „Understanding the Enforcement Malfunction of Consumer Legislation in Serbia”, *Journal of Consumer Policy*, 3/2013, 231–246 („Understanding the Enforcement Malfunction”).

14 Detaljnije Marija Karanikić, Hans-W. Micklitz, Norbert Reich, „Explanatory Memorandum to the Draft Proposal of a Model Consumer Law and the Final Text of the Serbian Consumer Protection Act”, u: *Modernising Consumer Law. The Experience of the West-*

je nadležno ministarstvo,¹⁵ a slično predlaže i stručni tim tekućeg projekta koji u oblasti zaštite potrošača u Srbiji podržava EU.¹⁶ Ne ulazeći u analizu dva pomenuta nacrtu izmena i dopuna ZZP, treba primetiti da oni dele jednu važnu osobinu. Oba u suštini predlažu povratak na javnopravne mehanizme zaštite potrošačkih prava i interesa, proširivanje nadležnosti tržišnog i drugih inspektorata i povećanje broja prekršajnih odredaba. U Nacrtu nadležnog ministarstva predviđa se prekršajno sankcionisanje povrede obaveza građansko-pravnog karaktera – na primer, obaveze trgovca da vrati ono što je primio po osnovu ugovora koji je docnije raskinut (vid. čl. 31, tač. 50 Nacrta).

U svakom slučaju, jasno je da manjkavosti sistema zaštite potrošača u Srbiji ne potiču od toga što domaća pravila u oblasti ugovornog ili odštetnog prava nisu potpuno usaglašena s potrošačkim direktivama. I postojeća usaglašenost bila bi dovoljna da potrošačima obezbedi solidan stepen zaštite kada bi se primenjivala važeća pravila materijalnog prava. Već bi lakši pristup sudovima, to jest olakšana zaštita onih subjektivnih prava koja su opštim pravilima obligacionog prava garantovana svima a ne samo potrošačima poboljšala umnogome njihov položaj. Drugim rečima, osnovni uzrok neefikasnosti zaštite prava koja su potrošačima garantovana zakonom nije u sadržini materijalnopravnih odredaba novog Zakona o zaštiti potrošača nego u njegovim postojećim (i nedostajućim) procesnim odredbama.

2. MEHANIZMI ZAŠTITE POTROŠAČKIH PRAVA U SRBIJI

U načelu, evropsko potrošačko pravo prepušta državama članicama da uredi postupak zaštite prava koja su potrošačima garantovana zakonom, sve dok je ta zaštita efikasna, srazmerna i odvraća trgovca od postupaka kojima se prava potrošača povređuju: „*effective, proportional and dissuasive*” jeste standardni kriterijum za procenu adekvatnosti nacionalnih mehanizama zaštite potrošačkih prava i interesa koji koristi Evropski sud pravde.¹⁷ Ipak,

ern Balkan (Marija Karanikić, Hans-W. Micklitz, Norbert Reich), Nomos, Berlin 2012, 163–220 („Explanatory Memorandum”).

- 15 Vid. Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija, Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti potrošača, <http://mtt.gov.rs/vesti/javna-raspava-nacrt-o-zakona-o-zastiti-potrosaca>, pristup 12. avgusta 2013. godine. O Nacrtu nadležnog ministarstva javna rasprava vođena je u periodu od 8. jula do 8. avgusta 2013. godine.
- 16 Reč je o IPA projektu pod nazivom *Strengthening consumer protection in Serbia*. Vid. Thierry Bourgoignie, Tatjana Jovanić, „Lista predloženih amandmana na Zakon o zaštiti potrošača od 28. februara 2013. godine”, <http://zapotrosace.rs/rezultati-projekta.php>, pristup 12. avgusta 2013. godine. Vid. takođe Thierry Bourgoignie, Tatjana Jovanić, „Gap Analysis of State Consumer Protection System and Recommendations for Further Legal Action”, *Strengthening Consumer Protection in Serbia*, EuropeAid/129680/C/SER/RS, <http://zapotrosace.rs/en/index.php>, pristup 9. jula 2012. godine.
- 17 Vid. više: Norbert Reich, „Legal Protection of Individual and Collective Consumer Interests”, u: Hans-W. Micklitz, Norbert Reich, Peter Rott (eds.), *Understanding EU Consumer Law*, 2009, 320–325.

neke potrošačke direktive sadrže nešto detaljnija pravila o postupcima za zaštitu potrošačkih prava.¹⁸

Postoje brojni mehanizmi zaštite zakonom garantovanih prava potrošača i u literaturi se obično razvrstavaju na javnopravne i privatnopravne. U prve spada vansudska zaštita u upravnom postupku, sudska zaštita pred prekršajnim, upravnim i krivičnim sudovima, a u druge sudska zaštita u opštem parničnom postupku i u posebnim parničnim postupcima za zaštitu individualnih i kolektivnih potrošačkih prava, kao i različiti mehanizmi vansudskog rešavanja potrošačkih sporova. Na kraju, treba uzeti u obzir i određene mehanizme samouređivanja, to jest samoregulacije trgovaca, do koje dolazi u okviru njihovih komora, udruženja i saveza.¹⁹

Kada je reč o zaštiti zakonom garantovanih prava potrošača, ZZP sadrži četiri grupe pravnih pravila koja se na nju odnose: dve o vansudskim i dve o sudskim postupcima. Reč je, naime, o pravilima o vansudskom rešavanju potrošačkih sporova (čl. 132–136) i pravilima o inspekcijском nadzoru primene ZZP (čl. 147–150), s jedne, i o pravilima o sudskom postupku zabrane nepravilnih odredaba u potrošačkim ugovorima i zabrane nepoštenog poslovanja (čl. 137–146) i prekršajnim odredbama (čl. 150–151), s druge strane. Osim toga, drugim zakonima su uređeni još neki postupci za zaštitu potrošačkih prava i interesa i o njima će kasnije biti više reči.

U toku rada na Zakonu o zaštiti potrošača nadležno ministarstvo je imalo stručnu i tehničku podršku Evropske unije.²⁰ Ministarstvo je odbilo predlog da se novim zakonom ojačaju privatnopravni mehanizmi zaštite zakonom garantovanih prava potrošača: primera radi, da se osnuje poseban centar za

18 Na primer, Directive (EEC) 1993/13 on unfair terms in consumer contracts, OJ L 095, 21. april 1993, Directive (EC) 1997/7 on distance selling, OJ L 144, 4. jun 1997, Directive (EC) 2005/29 on unfair commercial practices, OJ L 149/22, 11. jun 2005. Vid. takođe čl. 24 nove Direktive o pravima potrošača (Consumer Rights Directive (EC) 2011/83, OJ L 304, 22. novembar 2011): „Member States shall lay down the rules on penalties applicable to infringements of the national provisions adopted pursuant to this Directive and shall take all measures necessary to ensure that they are implemented. The penalties provided for must be effective, proportionate and dissuasive.” Novom direktivom predviđene su samo kazne, ne i građanskoopravni mehanizmi zaštite, što je kritikovano u pravnoj teoriji. Vid. Christoph Busch, Ronny Domröse, „From a Horizontal Instrument to a Common European Sales Law”, *Zeitschrift für Europäisches Unternehmens- und Verbraucherrecht (Journal of European Consumer and Market Law)*, 1/2012, 52. Više o novoj direktivi vid. Klaus Tonner, Kathleen Fangerow, „Directive 2011/83/EU on consumer rights: a new approach to European consumer law?”, *Zeitschrift für Europäisches Unternehmens- und Verbraucherrecht (Journal of European Consumer and Market Law)*, 2/2012, 67–80. Vid. još Regulation (EC) 2006/2004 on co-operation in the enforcement of consumer law, OJ L 364/1, 9. decembar 2004, koja se odnosi na prekogranično rešavanje potrošačkih sporova, ali i obavezuje države članice da odrede organ koji će biti nadležan za rešavanje potrošačkih sporova u vezi sa pravima koja potrošačima garantuje nacionalno pravo u skladu sa evropskim potrošačkim direktivama.

19 Vid. više Franziska Weber, *Towards an Optimal Mix of Public and Private Enforcement in Consumer Law*, Erasmus Universiteit, Rotterdam 2012, 53–72 (*Towards an Optimal Mix*).

20 *Public Administration Reform / European Integration / Consumer Protection*, projekat koji je finansirala EU u oblasti zaštite potrošača u Srbiji 2008–2010.

vansudsko rešavanje potrošačkih sporova, da se propišu posebna pravila postupka za vansudsko rešavanje potrošačkih sporova, da se posebno i detaljno uredi sudski postupak u potrošačkim sporovima i sudski postupak za zaštitu kolektivnih potrošačkih prava i interesa. Odbijeni predlog podrazumevao je paralelno ograničavanje ovlašćenja inspekcijских organa.²¹ Ipak, neke segmente odbijenog predloga zakonopisac je uvažio pa je značajno smanjio do tada postojeća ovlašćenja tržišne i drugih inspekcija, istovremeno propuštajući da stvori jak institucionalni okvir za privatnopravnu zaštitu potrošačkih prava. Tako se dogodilo da zakon razvlasti inspekcije, a ne predvidi osnivanje posebnog centra za rešavanje potrošačkih sporova i ne propiše jasna i potpuna pravila o sudskim postupcima za zaštitu individualnih i kolektivnih prava i interesa potrošača.²²

2.1. Vansudsko rešavanje potrošačkih sporova

Vansudsko rešavanje potrošačkih sporova jedan je od osnovnih mehanizama zaštite zakonom garantovanih potrošačkih prava u Evropskoj uniji. Zakonsko uređenje takvog jednog postupka nalažu ili makar preporučuju mnogi propisi EU u oblasti zaštite potrošača.²³ Zemlje članice u tom pogledu uživaju priličnu slobodu izbora pa u Evropi postoji veliki broj različitih mehanizama vansudskog rešavanja sporova između trgovaca i potrošača.²⁴

Domaći zakonodavac je propisao mali broj pravila o vansudskom rešavanju sporova (čl. 132–136 ZZP). Potrošački spor je odredio kao spor koji proizlazi iz ugovornog odnosa potrošača i trgovca, iz čega su izuzeti sporovi u vezi sa smrću, telesnom povredom ili narušavanjem zdravlja, pružanjem zdravstvenih ili pravnih usluga ili prenosom prava na nepokretnostima. Ograničavanjem pojma potrošačkog spora na sporove iz ugovora, zakonodavac je iz njega isključio sporove u vezi s prouzrokovanjem štete van ugovornog odnosa. Vrednost potrošačkog spora zakonom je ograničena na milion dinara, a vansudsko rešavanje potrošačkih sporova označeno je kao hitno i poverljivo. Propisana je ravnopravnost strana u sporu i odgovornost za štetu one strane koja povredi tajnost postupka. To znači i mogućnost da potrošač odgovara za štetu koju je povredom tajnosti postupka vansudskog rešavanja potrošačkog spora prouzrokovao trgovcu. Predviđeno je da pokretanje i vođenje takvog postupka ne isključuje i ne utiče na ostvarivanje prava na sudsku zaštitu. Na kraju, propisana je shodna primena zakona kojima se uređuju arbitraža i medijacija.

21 Karanikić, Micklitz, Reich, „Explanatory Memorandum”, 196 i dalje.

22 Vid. detaljnije Karanikić Mirić, „Understanding the Enforcement Malfunction”, *passim*.

23 Vid. naročito Recommendation (EC) No. 257/1998, OJ L 115/31, Recommendation (EC) 310/ 2001, OJ L 109/56. Vid. takođe odluku u slučaju *Alassini, C-317-320/08 Rosalba Alassini et al. v. Telecom Italia* [2010] ECR I-2213, po kojoj država članica EU može od strana u potrošačkom sporu da zahteva da spor pokušaju da reše vansudski, pod uslovom da raspoloživi mehanizmi vansudskog rešavanja potrošačkih sporova zadovoljavaju određene kriterijume, kao što su nezavisnost, pravičnost, transparentnost, mogućnost da se postupak okonča u razumnom roku.

24 Karanikić, Micklitz, Reich, „Explanatory Memorandum”, 197.

2.2. *Sudski postupak zabrane nepravinih odredaba u potrošačkim ugovorima i zabrane nepoštenog poslovanja*

Zakon o zaštiti potrošača trebalo je da sadrži posebna pravila o postupku u potrošačkim sporovima i posebna pravila o postupku za zaštitu kolektivnih potrošačkih prava. Bez ulaženja u detalje, to potonje zapravo bi bila pravila o postupku zabrane nepravinih standardnih ugovornih odredaba u potrošačkim ugovorima i postupku zabrane nepoštenog poslovanja sa potrošačima kada te postupke pokreće organizacija za zaštitu potrošača koja je kao poseban oblik udruženja specijalno zakonom ovlašćena da zastupa i štiti kolektivna prava i interese potrošača.

Međutim, Zakon o zaštiti potrošača ne sadrži opšta pravila o posebnom sudskom postupku u potrošačkim sporovima. U njemu se potrošački spor definiše usko, kao spor između trgovca i potrošača u vezi s potrošačkim ugovorom, što isključuje primenu posebnih pravila postupka na postupke za naknadu štete koju potrošač pretrpi izvan ugovornog odnosa s trgovcem. Drugo, definicija potrošačkog spora iz Zakona o zaštiti potrošača tiče se vanskudskog rešavanja potrošačkih sporova, a posebnih pravila o sudskom postupku za rešavanje takvog spora u tom zakonu nema. U njemu su posebno uređeni jedino postupci za zabranu nepravinih ugovornih odredaba i nepoštenog poslovanja, i to bez obzira na to ko ih pokreće: potrošač ili potrošačka organizacija. Preciznije, pravila o postupcima zabrane nedvosmisleno se odnose na oba slučaja.

Međutim, slučaj kada potrošačka organizacija radi zaštite kolektivnih potrošačkih prava i interesa zaheva od suda da utvrdi da je po merilima propisanim Zakonom o zaštiti potrošača jedna odredba u opštim uslovima poslovanja određenog trgovca nepravina i posledično apsolutno ništava, trebalo bi razlikovati od slučaja kada potrošač zahteva da se utvrdi nepravina i posledična ništavost jedne odredbe u konkretnom potrošačkom ugovoru. To je, uostalom, bila svrha čitavog poduhvata izdvajanja određenih udruženja za zaštitu potrošača, njihovog posebnog evidentiranja nakon što se proverila da li su ona u dovoljnoj meri profesionalno i tehnički osposobljena da štite kolektivne interese potrošača, davanja takvim udruženjima posebnog ovlašćenja da pokreću postupke pred sudom za zabranu nepravinih ugovornih odredaba ili nepoštenog poslovanja, ukoliko, da pred organima države i u postupcima za vanskudsko rešavanje sporova štite kolektivne interese potrošača. Ništavost standardne odredbe u potrošačkom ugovoru koja bi bila utvrđena u postupku za zaštitu kolektivnih potrošačkih prava odrazila bi se na sve potrošačke ugovore koje je određeni trgovac sklopio s potrošačima, a koji sadrže takvu odredbu. Pod standardnim ugovornim odredbama tu se misli na odredbe adhezionih potrošačkih ugovora, odnosno na odredbe opštih uslova poslovanja jednog trgovca koje predstavljaju sastavni deo svih potrošačkih ugovora koje taj trgovac zaključuje. Kada pravno zainteresovana strana zahteva poništaj nepravine odredbe u nekom potrošačkom ugovoru, bez obzira na to da li je ona sama ujedno i strana u predmetnom ugovornom odnosu ili nije, ona to čini radi zaštite nekog svog individualnog pravom priznatog

interesa. Za razliku od toga, kada poništaj zahteva potrošačka organizacija, ona to čini zarad zaštite kolektivnog potrošačkog interesa, s krajnjim ciljem da se odluka doneta u tom postupku odrazi na sve pojedinačne potrošačke ugovore određenog trgovca koji sadrže takvu nepravičnu odredbu. Analogno tome, zabrana određenog vida nepoštenog poslovanja, koju sud izrekne u postupku za zaštitu kolektivnih prava i interesa potrošača, važila bi ne samo u postupanju određenog trgovca prema konkretnom potrošaču nego i u svim narednim postupanjima tog trgovca prema tom istom i drugim potrošačima. Potencijalni problemi u vezi s primenom takvih procesnih pravila umanjuju se određivanjem jednog posebno nadležnog suda za postupke za zabranu nepravičnih ugovornih odredaba ili nepoštenog poslovanja, propisivanjem dužnosti tog suda da objavljuje svoje odluke donete u postupcima za rešavanje potrošačkih sporova i na druge načine.²⁵

Da se vratimo korak unatrag i pogledamo postojeća pravila. Kada je reč o sudskom postupku za zaštitu subjektivnih prava koja su potrošačima posebno garantovana zakonom, Zakon o zaštiti potrošača sadrži posebna pravila o postupcima zabrane nepravičnih ugovornih odredaba u potrošačkim ugovorima, zabrane nepoštenog poslovanja, kao i o postupku za oduzimanje protivpravno stečene koristi (čl. 137–146 ZZP). Te postupke može da pokrene potrošač, a ako je došlo do povrede kolektivnih interesa potrošača, zahev za pokretanje tih postupaka mogu da podnesu udruženja i savezi udruženja za zaštitu potrošača koji su osnovani po zakonu kojim se uređuje osnivanje i pravni položaj udruženja i uz to posebno evidentirani kod ministarstva nadležnog za poslove zaštite potrošača. Vrednost spora ograničena je na petsto hiljada dinara. Zakonodavac dalje upućuje na zakon kojim se uređuje nadležnost sudova, propisuje shodnu primenu zakona kojim se uređuje parnični postupak i obavezuje ministarstvo nadležno za poslove zaštite potrošača (a ne sud) da objavljuje sudske odluke donete u ovim postupcima.

U postupku zabrane nepravičnih ugovornih odredaba sud može da oglašava ništavom svaku nepravičnu ugovornu odredbu u potrošačkom ugovoru, da naloži trgovcu da bez odlaganja obustavi ugovaranje nepravičnih ugovornih odredaba u poslovanju sa potrošačima, kao i da mu naloži da u sredstvima javnog informisanja o svom trošku objavi da mu je odlukom suda izrečena mera zabrane nepravičnih ugovornih odredaba u potrošačkim ugovorima. U postupku zabrane nepoštenog poslovanja sud može da utvrdi da je određeno poslovanje nepošteno po pravilima Zakona o zaštiti potrošača, da naloži trgovcu da bez odlaganja obustavi takvo poslovanje, da utvrdi obavezu

25 Više o sudskoj zaštiti kolektivnih potrošačkih prava i interesa vid. Hans-W. Micklitz, Jules Stuyck, Evelyne Terryn, Lubos Tichý, „Collective Redress”, *Cases, Materials and Text on Consumer Law* (Hans-W. Micklitz, Jules Stuyck, Evelyne Terryn eds.), Hart, Oxford 2010, 523–537, Astrid Stadler, „Group Actions as a Remedy to Enforce Consumer Interests”, u: Fabrizio Cafaggi, Hans-W. Micklitz (eds.), *New Frontiers of Consumer Protection: The Interplay Between Private and Public Enforcement*, Intersentia, Antwerp 2009, 305–328, Fabrizio Cafaggi, Hans-W. Micklitz, „Administrative and Judicial Enforcement in Consumer Protection: The Way Forward”, u: Caffagi, Micklitz (eds.), *New Frontiers of Consumer Protection: The Interplay Between Private and Public Enforcement*, 401–445, Weber, *Towards an Optimal Mix*, 61–66.

trgovca da o svom trošku ispravi deo oglasa čije se objavljivanje kvalifikuje kao nepošteno poslovanje, da naloži trgovcu da u sredstvima javnog informisanja o svom trošku objavi da mu je odlukom suda izrečena mera zabrane nepoštenog poslovanja. Potrošač, kao i udruženje ili savez udruženja dužni su da pre pokretanja nekog od ovih postupaka pozovu trgovca da spor reše vanskudskim putem. Sud može na zahtev potrošača odnosno udruženja ili saveza udruženja da donese privremenu meru kojom trgovcu nalaže da obustavi ugovaranje određenih odredaba ili određeni vid poslovanja do okončanja postupka. Ako trgovac protiv kojeg je doneta pravnosnažna sudska odluka u nekom od pomenutih postupaka ne postupi po njoj, svako lice koje ima za to opravdani interes može sudu da podnese zahtev za donošenje mere oduzimanja protivpravno stečene koristi. Ako u tom slučaju u predmetnim pojedinačnim slučajevima vrednost robe odnosno usluga iznosi manje od 2.000 dinara po potrošaču, sud će utvrditi obavezu trgovca da u korist budžeta Republike Srbije uplati novčani iznos u visini ukupne vrednosti robe odnosno usluga, a najviše do 5% od ukupnog godišnjeg prihoda trgovca, obračunatog u skladu s propisima koji uređuju zaštitu konkurencije.

Izložene odredbe nisu u dovoljnoj meri razumljive ni precizne, što je zakonodavac pokušao da otkloni propisivanjem detaljnijih pravila o postupku u potrošačkim sporovima u Zakonu o parničnom postupku (Glava 35 čl. 488–493 ZPP).¹ Osim toga, Zakon o parničnom postupku sadržavao je posebna pravila o postupku za zaštitu kolektivnih prava i interesa građana, što se odnosilo i na kolektivne interese potrošača. Međutim, pravila tog zakona koja su se odnosila na postupak za zaštitu kolektivnih prava i interesa (Glava 36 čl. 494–505) Ustavni sud Srbije je u maju 2013. proglasio neustavnim.²

Postupak u potrošačkim sporovima je u Zakonu o parničnom postupku bio jasno razdvojen od postupka za zaštitu kolektivnih prava i interesa – ne samo potrošačkih, nego i drugih. To razdvajanje je svakako jasniji i elegantniji pristup od rešenja u Zakonu o zaštiti potrošača, u kojem ne mogu da se razlikuju pravila o te dve vrste postupaka. Osim toga, Zakon o zaštiti potrošača zapravo ne sadrži *opšta* pravila o posebnom parničnom postupku u potrošačkim sporovima. U njemu se, kao što je rečeno, potrošački spor definiše samo za potrebe uređenja vanskudskog rešavanja takvih sporova, a kada je o sudskim postupcima reč, Zakon o zaštiti potrošača uređuje samo dva *posebna* posebna parnična postupka, to jest sadrži pravila o posebnim vrstama posebnih postupaka za rešavanje potrošačkih sporova. To je postupak za zabranu nepravilnih potrošačkih odredaba, postupak za zabranu nepoštenog poslovanja i nedovoljno jasno i precizno uređen postupak za oduzimanje protivpravno stečene koristi. Štaviše, nije očigledno da li zakonodavac prva dva navedena postupka tretira kao jedan ili kao različite postupke.

1 Zakon o parničnom postupku, *Službeni glasnik RS* br. 72/2011.

2 Odluka Ustavnog suda IUz–51/2012 od 23. maja 2013, „Službeni glasnik RS”, br. 49/2013 od 5. juna 2013. Na osnovu te odluke su, između ostalog, prestali su da važe čl. 494–505 Zakona o parničnom postupku. Kritički osvrt na tu odluku Ustavnog suda vid. Nikola Bodiroga, „Komentar odluke Ustavnog suda IUz–51/2012 o neustavnosti Glave 36 Zakona o parničnom postupku”, *Pravni instruktor*, 45/2013 od 13. juna 2013, *ParagrafLex* („Komentar odluke”).

Pravilima Zakona o parničnom postupku kojima se uređuje poseban postupak u potrošačkim sporovima (čl. 488–493) potrošački spor je određen kao spor iz ugovornog odnosa potrošača i trgovca. To znači da je zakonodavac ostao pri određivanju potrošačkog spora iz čl. 132 st. 1 Zakona o zaštiti potrošača, iz kojeg proizlazi da se posebna procesna pravila ne primenjuju na postupak za naknadu štete od proizvoda s nedostatkom koja je pričinjena fizičkom licu – bez obzira na to što je Zakonom o zaštiti potrošača posebno uređen taj oblik objektivne odgovornosti (vid. čl. 59–65 ZZP). Posebna pravila o postupku u potrošačkim sporovima ne primenjuju se na sporove koji nastanu usled smrti, telesne povrede ili narušavanja zdravlja, pružanja zdravstvenih ili pravnih usluga i prenosa prava na nepokretnostima.³ Ako se zbog složenosti predmeta postupka ili predloženih dokaza potrošački spor ne može raspraviti po posebnim pravilima, sud će doneti rešenje, protiv kojeg nije dozvoljena žalba, da se postupak nastavi po pravilima opšteg parničnog postupka.⁴ U postupku o potrošačkim sporovima tužba se ne dostavlja na odgovor, tuženom se tužba dostavlja uz poziv na glavnu raspravu, pripremno ročište se ne zakazuje i ne održava, a ročište za glavnu raspravu zakazuje se i održava najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema tužbe u sud.

Ako tužilac ne dođe na ročište za glavnu raspravu a uredno je pozvan, smatraće se da je povukao tužbu, a ako tuženi ne dođe na ročište za glavnu raspravu a uredno je pozvan, sud će održati ročište i odlučiti na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja. Sve to mora da bude navedeno u pozivu za glavnu raspravu. Presuda o potrošačkom sporu objavljuje se odmah po zaključenju glavne rasprave. Prilikom objavljivanja presude sud će je kratko obrazložiti i poučiti stranku o uslovima pod kojima može da izjavi žalbu. Pisano izrađena presuda u obrazloženju sadrži utvrđeno činjenično stanje, navođenje dokaza na osnovu kojih je ono utvrđeno i propise na kojima je sud zasnovao presudu. U postupku o potrošačkim sporovima dozvoljena je posebna žalba samo protiv rešenja kojim se okončava postupak. Ostala rešenja protiv kojih je dozvoljena posebna žalba mogu da se pobijaju samo žalbom protiv odluke kojom se postupak okončava. Inače, ta rešenja se ne dostavljaju strankama, već se objavljuju na ročištu i unose u pisani sastav odluke. Odluka kojom se okončava parnica u postupku o potrošačkim sporovima može da se pobija samo zbog bitne povrede odredaba parničnog postupka iz čl. 374 st. 2 ZPP i zbog pogrešne primene materijalnog prava. Rok za žalbu protiv prvostepene odluke iznosi osam dana i računa se od dana objavljivanja odluka, a ako je odluka dostavljena stranci, onda od dana dostavljanja. Kada se presudom u postupku o potrošačkom sporu stranci nalaže izvršenje neke činidbe, rok za izvršenje te činidbe je osam dana. Ako je sud propustio da odluči o svim zahtevima o kojima mora da se odluči presudom, ili je propustio da odluči o delu zahteva, rok u kojem stranka može da predloži dopunu presude takođe iznosi osam dana.

3 To pravilo postoji i u Zakonu o zaštiti potrošača (čl. 132), ali je njegovo važenje ograničeno na vansudsko rešavanje potrošačkih sporova.

4 To rešenje je već kritikovano. Karanikić, Micklitz, Reich, „Explanatory Memorandum”, 199.

Pomenuto je da je važeći Zakon o parničnom postupku sadržavao pravila o posebnom postupku za zaštitu kolektivnih prava i interesa građana (čl. 494–500).⁵ Ta pravila prestala su da važe 5. juna 2013, kada je objavljena već navedena odluka Ustavnog suda (IUz 51/2012), kojom se utvrđuje da ona nisu u saglasnosti s Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorom.

U svojoj dobro argumentovanoj odluci Ustavni sud je, između ostalog, konstatovao „da odredbama čl. 494–505 Zakona nije uređeno kada jedan građanskopravni spor ima karakter spora o kolektivnim pravima koji bi se rešavao po pravilima posebnog postupka propisanog u ovoj glavi, uz supsidijarnu primenu opštih pravila parničnog postupka. Nema ni upućujuće norme iz koje bi se utvrdilo na koje se sporove ove odredbe odnose, odnosno nije propisano koji se spor, u smislu ovih odredaba smatra sporom o kolektivnim pravima, niti je regulisan pojam kolektivnih prava i interesa”. Sud je ukazao na vlastitu praksu i praksu Evropskog suda za ljudska prava, prema kojoj „da bi se jedan opšti akt smatrao zakonom, ne samo formalno, nego i u sadržinskom smislu, taj zakon, odnosno njegove norme moraju biti u dovoljnoj meri precizne, jasne i predvidive tako da subjekti na koje se zakon odnosi mogu svoje ponašanje da usklade sa zakonom, kako ne bi zbog nejasnih i nepreciznih, ali i nedostatnih normi i podnormiranosti bili uskraćeni u ostvarivanju svojih zajemčenih prava ili pravnih interesa”. Ustavni sud je istakao da to što su odredbe čl. 494–505 ZPP nejasne i neprecizne objektivno ugrožava ostvarivanje prava na pravnu sigurnost i jednaku zaštitu prava pred sudovima. Za pojedine od tih odredaba sud je našao dodatne razloge nesaglasnosti s Ustavom, kojima se, s obzirom na ograničenja u pogledu obima ovoga rada, ne može posvetiti posebna pažnja.⁶

5 U ovom radu nema prostora za izlaganje pravila ZPP koja su prestala da važe. Ona se mogu naći u Službenom glasniku RS, br. 72/2011, u bazi propisa *ParagrafLex*, a precizno su izložena i u citiranoj odluci Ustavnog suda Srbije.

6 Ova odluka Ustavnog suda Srbije kritikovana je u domaćoj pravnoj teoriji: „Jedno udruženje građana korisnika finansijskih usluga podnelo je kolektivnu tužbu protiv tri banke i formulisalo tužbeni zahtev tako da se njime traži (u tekstu nedostaje šta, prim. M.K.M.): radi utvrđenja nedopuštenosti radnje, radi zabrane preduzimanja aktivnosti i radi naknade štete. Dakle, to udruženje je znalo da precizira tužbeni zahtev i nije mu se čl. 498 ZPP činio nejasnim, kako se čini Ustavnom sudu. Prvi osnovni sud oglasio se stvarno nenadležnim i spise ustupio Privrednom sudu u Beogradu (znači da su i sudovima jasne odredbe o nadležnosti u ovom postupku, čl. 497 ZPP). Tužilac je aktivnu legitimaciju zasnovao na (...) odredbama Zakona o zaštiti potrošača, što znači da je jasna i odredba čl. 495 ZPP. Na kraju, sam smisao takođe je jasan. Umesto da pojedinci podnose hiljade tužbi protiv banaka, kao aktivno legitimisano pojavljuje se udruženje, čime se zapravo poboljšava pravo na pristup sudu, jer pojedinačni tužbeni zahtevi mogu biti jako male vrednosti i troškovi postupka nesrazmerno visoki, pa se pojavljivanjem udruženja kao tužioca sa aktivnom legitimacijom omogućava hiljadama pojedinaca pravo na pristup sudu, a koji bi inače, zbog troškova postupka i vrednosti predmeta spora, bio ako ne onemogućen, a ono svakako otežan.” Bodiroga, „Komentar odluke” (reč je o elektronskom časopisu, ne može se dati podatak o paginaciji). Ne ulazeći na ovom mestu u dublju raspravu, mora se primetiti da to što je jedan postupak pokrenut po određenim procesnim pravilima ne otklanja sumnju o tome kada sve jedan građanskopravni spor ima karakter spora o kolektivnim pravima, ni o tome ko je sve aktivno legitimisan u postupku za rešavanje tog spora, pa ni o tome šta sve može da se podvede pod pojam kolektivnih

Inače, odredbe čl. 499–500 Zakona o parničnom postupku koje više ne važe bile su materijalnopravnog karaktera. To, naravno, nije razlog zbog kojeg je Ustavni sud našao da one nisu saglasne s Ustavom. Tim odredbama je, između ostalog, bilo predviđeno da trgovac može tužbom ili protivtužbom da zahteva od suda da utvrdi da on nije poslovao na način koji ugrožava kolektivne interese potrošača, da zabrani da potrošačka organizacija koja je iznosila takve tvrdnje istupa u tom smislu u javnosti, zatim da zahteva naknadu štete pričinjene neistinitim tvrdnjama te vrste i objavljivanje presude o trošku tuženog. Tom tužbom može kao tuženi da bude obuhvaćena ne samo potrošačka organizacija, nego i lice koje je ovlašćeno da je zastupa, članovi njenih organa, pa čak i lica koja su u njeno ime istupala u javnosti. Trgovac može da zahteva od suda da sva ta lica osudi na naknadu štete, čiju će visinu sud utvrditi prema slobodnoj oceni. Za to se kumulativno zahtevaju dva uslova: da je kao neosnovan odbijen tužbeni zahtev potrošačke organizacije prema trgovcu i da su vođenjem postupka po tužbi za zaštitu kolektivnih prava potrošača, a posebno praćenjem tog postupka u sredstvima javnog informisanja, teže povređeni ugled i poslovni interes trgovca.

Izložena pravila svedoče o tome da funkcija pravila o posebnom postupku zaštite kolektivnih (potrošačkih) prava i interesa nije bila do kraja jasna ni samom zakonodavcu.⁷ Naime, zakonodavac je odredbama procesnog zakona kojima se uređuje postupak za zaštitu kolektivnih prava – u društvu u kojem ideja zaštite kolektivnih prava tek treba da zaživi – predvideo takva pravila materijalnog i procesnog prava koja bi odvrtila svaku potrošačku organizaciju od same ideje da pokuša da pokrene postupak za zaštitu kolektivnih potrošačkih prava. Ta pravila bi organizaciju, njene članove, zastupnike, pa čak i one koji u njeno ime javno govore, izložila jednom posebnom, povećanom riziku imovinskopravne odgovornosti. Iz toga se zaključuje da je intencija zakonodavca zapravo bila da *trgovcima* ponudi jači stepen zaštite od onoga koji već imaju po opštim pravilima o odgovornosti za štetu, čak propisujući pravo trgovca na naknadu štete koja mu je pričinjena vođenjem parnice i izveštavanjem medija o njoj – pri čemu potrošačke organizacije nemaju kontrolu nad načinom na koji mediji izveštavaju o postupcima pred sudovima. Štaviše, zakonodavac je kao oblik štete bio priznao težu povredu

prava i interesa. Ako je zakonodavac nameravao da pravilima Glave 36 ZPP u srpsko pravo transponuje tri potrošačke direktive, kako stoji u navedenom komentaru odluke, nije trebalo da ostavi prostora za sumnju da pod kolektivnim pravima misli na kolektivna prava potrošača. Međutim, u samom komentaru dalje se tvrdi da su se pravila koja više ne važe odnosila i na postupak za zaštitu kolektivnih prava garantovanih Zakonom o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik RS”, br. 22/2009). Ako je intencija zakonodavca bila da na jednom apstraktnom nivou uredi postupak za zaštitu svih kolektivnih prava, bez obzira na konkretan kolektivitet odnosno grupu koja bi bila njihov titular, onda je bilo neophodno da bliže odredi pojam kolektivnih prava.

7 Bodiropa ukazuje na nameru zakonodavca da odredbama Glave 36 ZPP, koje više ne važe, srpsko pravo uskladi sa zahtevima tri potrošačke direktive. To su već pominjane Directive (EEC) 1993/13 on unfair terms in consumer contracts i Directive (EC) 2005/29 on unfair commercial practices, kao i Directive (EC) 2009/22 on injunctions for the protection of consumers' interests, OJ L 110/30, 1. maj 2009. Vid. Bodiropa, „Komentar odluke”.

ugleda pravnog lica (nezavisno od imovinske štete koju to lice eventualno trpi) i povredu poslovnog interesa pravnog lica, što do tada u srpskom pravu nisu bili pravom priznati oblici štete.

Da sumiramo. Izložena pravila Zakona o parničnom postupku kojima se posebno uređuje parnični postupak u potrošačkim sporovima mogla bi se unaprediti proširivanjem zakonske definicije potrošačkog spora (vid. čl. 488 st. 1 ZPP) tako da on ne bude ograničen na sporove koji proizlaze iz ugovornog odnosa potrošača i trgovca, nego i na slučajeve kada trgovac odgovara po pravilima o vanugovornoj objektivnoj odgovornosti, za štetu koju fizičko lice pretrpi od stvari sa nedostatkom koju je on bio pustio u promet.⁸ Drugo, trebalo bi razmotriti pravilo Zakona o parničnom postupku po kojem sud donosi rešenje (protiv koga nije dozvoljena žalba) da se postupak nastavi po pravilima opšteg parničnog postupka, ako smatra da predmet ne može da se raspravi po posebnim pravilima o postupku u potrošačkim sporovima zbog složenosti tog predmeta ili predloženih dokaza (vid. čl. 488 st. 3 i 4 ZPP). To praktično znači da posebna pravila olakšavaju procesnu poziciju potrošača u predmetima koji su već po sebi manje složeni, dok kod naročite složenosti predmeta to olakšanje izostaje. Treba poći od svrhe ovih pravila, a to je efikasna građanskopravna sudska zaštita zakonom garantovanih subjektivnih prava potrošača. Ta posebna zaštita potrošačima je potrebna u predmetima koji su složeni. Pored navedenog, postoji potreba da se postupak vansudskog rešavanja potrošačkih sporova posebno uredi. Postojeća pravila Zakona o zaštiti potrošača samo stvaraju iluziju posebnog uređenja. Ona se u osnovi svode na upućivanje na pravila drugih zakona koji na opštem nivou uređuju arbitražu i medijaciju. Na kraju, potrebno je da se na dovoljno jasan i precizan način uredi poseban postupak za zaštitu kolektivnih potrošačkih prava i interesa, bez ostavljanja ikakve sumnje u to pod kojim uslovima jedan građanskopravni spor ima karakter spora o kolektivnim potrošačkim pravima, ko je u tom sporu aktivno legitimisan, ko može da bude obuhvaćen tužbom i drugo. Odluka Ustavnog suda kojom je utvrđeno da pravila Zakona o parničnom postupku kojima se uređuje postupak za zaštitu kolektivnih prava i interesa građana nisu u saglasnosti s Ustavom baca novo svetlo i na odredbe Zakona o zaštiti potrošača, kojima je na elementarnom nivou propisana mogućnost da udruženja i savezi udruženja za zaštitu potrošača pokreću dva postupka za zaštitu kolektivnih potrošačkih prava i interesa.

2.3. Inspeksijski nadzor primene ZZP

Odredbama Zakona o zaštiti potrošača (čl. 147–150) predviđeno je da primenu tog zakona nadzire ministarstvo nadležno za poslove zaštite potrošača i čitav niz drugih sektorskih ministarstava. Reč je o ministarstvima nadležnim za poslove turizma, zdravlja, poljoprivrede, šumarstva, vodoprivrede,

⁸ Prema pravilima Zakona o zaštiti potrošača kojima se uređuje odgovornost proizvođača za štetu od stvari sa nedostatkom zaštitu uživa svako fizičko lice koje trpi štetu od stvari sa nedostatkom, a ne samo onaj ko je na osnovu potrošačkog ugovora pribavio neko pravo na toj stvari. U svojstvu oštećenika tako može da se nađe i član porodice potrošača, recimo, njegovo dete koje je upotrebom defektnog proizvoda koji je potrošač kupio od trgovca pretrpelo fizičku povredu i različite oblike pravom priznate štete usled te povrede.

energetike, saobraćaja, telekomunikacija, planiranja i građevinarstva, zaštite životne sredine i finansija. Nadzor primene ZZZP obavljaju inspektori nadležni za vršenje inspeksijskog nadzora u svim navedenim oblastima. Kada je reč o pravima, obavezama i ovlašćenjima nadležnog inspektora, ZZZP upućuje na zakone kojima se uređuje inspeksijski nadzor u odgovarajućoj oblasti. Zakonodavac je propisao da su pobrojana ministarstva dužna da saraduju u vršenju nadzora, ali je propustio da propiše bilo kakve pravne posledice povrede te dužnosti. Nadležni inspektor koji utvrdi nedostatke u poslovanju trgovca donosi rešenje kojim određuje rok u kome je trgovac dužan da otkloni utvrđeni nedostatak. Ako trgovac ne postupi u skladu sa tim rešenjem, inspektor donosi rešenje o privremenoj zabrani prodaje robe odnosno pružanja usluga do otklanjanja nedostataka zbog kojih je mera izrečena. Žalba protiv ovih rešenja može da se izjavi nadležnom ministru u roku od osam dana, ali ona ne odlaže izvršenje. Nedostaci koje inspektor može da utvrdi u poslovanju trgovca nisu brojni (vid. čl. 148 ZZZP). Taj broj je redukovano u odnosu na pređašnje propise, u skladu s idejom da bi zaštita potrošačkih prava u prvom redu trebalo da bude sudska. Inspektor može da utvrdi, primera radi, da trgovac ne ističe cene na propisan način, da zloupotrebljava reč garancija, povređuje zakonom propisanu dužnost obaveštavanja potrošača u predugovornoj fazi, neposredno se oglašava protivno zakonu, potrošačima šalje nenaručene pošiljke uz zahtev da ih potrošač plati.

Zakon o zaštiti potrošača sadrži klasična pravila o upravnom nadzoru poslovanja trgovaca i njihovoj prekršajnoj odgovornosti. Drugim rečima, zakonom je uređena vansudska, inspeksijska kontrola i nadzor postupanja trgovaca prema potrošačima i sudska zaštita zakonom garantovanih prava potrošača u prekršajnom postupku u slučaju da trgovac posluje na način koji je zakonom zabranjen. U toj konstrukciji, nadzire se trgovac i sankcioniše njegovo protivpravno postupanje. Međutim, postoji i drugi aspekt tržišnog nadzora, koji nije uređen pravilima Zakona o zaštiti potrošača. Reč je o nadzoru i kontroli *proizvoda*, a ne proizvođača – nadzoru, kontroli i praćenju robe koja se nalazi na tržištu, a ne subjekata koji njome trguju.

Nova koncepcija nadzora tržišta ili tržišnog nadzora (*market surveillance*), koja je prihvaćena u potrošačkom pravu EU i evropskih zemalja, ne može da se svede na inspeksijski nadzor i rad prekršajnih sudova. Naime, od 1985. godine Evropska zajednica je usvojila niz direktiva kojima su postavljeni minimalni tehnički standardi koje jedan proizvod mora da zadovolji da bi bio pušten u promet na zajedničkom tržištu, što proizvođač potvrđuje oznakom CE (*Conformité Européenne*). Međutim, tim direktivama nije posebno uređena situacija u kojoj supstandardni proizvod – onaj koji ne zadovoljava propisane kriterijume ili je čak opasan – ipak dospe na zajedničko tržište. Kada je reč o robi široke potrošnje, to jest o potrošačkim proizvodima, ta pravna prazina popunjena je Direktivom o opštoj bezbednosti proizvoda.⁹ Ona obavezuje države članice da osnuju tela nadležna da opozovu i sa tržišta povuku opasne

9 Directive (EEC) 1992/59 on general product safety, OJ L 228, umesto koje je od 2001. na snazi Directive (EC) 2001/95 on general product safety, OJ L 11.

proizvode. Sledeći korak je učinjen 2008. godine kada je uspostavljen zajednički regulatorni okvir za kontrolu i eliminisanje svih supstandardnih proizvoda – ne samo potrošačke robe – sa zajedničkog tržišta. Tada se prvi put u jednom pravnom instrumentu pominje pojam tržišnog nadzora ili nadzora nad tržištem¹⁰ u jednom novom smislu. Pod tržišnim nadzorom tu se misli na aktivnosti i mere koje preduzimaju organi javne vlasti, s ciljem da osiguraju da se na unutrašnjem tržištu nalaze samo proizvodi koji zadovoljavaju usaglašene evropske standarde i koji ne ugrožavaju zdravlje, bezbednost i druge aspekte javnog interesa. Nova regulatorna politika polazi od toga što veliki broj proizvoda koji su u prometu na zajedničkom tržištu nije proizveden u Evropskoj uniji. Zbog toga više nije dovoljno da se kontrolišu i nadziru proizvođači, nego je potrebna kontrola, praćenje i nadzor samog proizvoda, prvo kada on ulazi na zajedničko tržište, ali i nakon toga, kada je već u prometu.¹¹ Pravila pomenute Direktive o opštoj bezbednosti proizvoda transponovana su u srpsko pravo 2009. godine usvojanjem Zakona o opštoj bezbednosti proizvoda.¹² Tim zakonom je posebno uređen ovaj novi, obuhvatniji oblik tržišnog nadzora.

2.4. Prekršajna odgovornost

Zakonom o zaštiti potrošača pretežno se uređuju ugovorni odnosi trgovaca i potrošača, a spor iz takvog odnosa može da se rešava vansudski, primera radi, u postupku posredovanja ili medijacije, ili sudski, bilo u redovnom parničnom postupku, bilo u posebnom postupku u potrošačkim sporovima. Zakonom je propisan niz građanskopravnih sankcija za povredu zakonskih obaveza trgovca u predugovornoj fazi, tokom zaključenja ugovora i za vreme trajanja ugovornog odnosa. Primera radi, ako prilikom zaključenja potrošačkog ugovora trgovac ne postupi u skladu sa zakonskom obavezom da potrošaču pruži određena u zakonu pobrojana obaveštenja, potrošač može da zahteva poništenje ugovora u roku od godinu dana od zaključenja, i to nezavisno od toga da li je trgovac imao nameru da ga propuštanjem obaveštavanja navede na zaključenje. Isto tako, potrošač nije dužan da plati dodatne troškove transporta i isporuke robe ako ga o tim troškovima trgovac nije blagovremeno obavestio (vid. čl. 16 i 17 ZZP).

Međutim, osim imperativnih pravila kojima je uređen poseban zakonski režim potrošačkih ugovora, Zakon o zaštiti potrošača sadrži i pravila kojima se trgovcu zabranjuje ili naređuje da se na tržištu ponaša na određeni način. Primera radi, trgovac je dužan da cene robe ili usluga istakne na zakonom propi-

10 Regulation (EC) No. 765/2008 setting out the requirements for accreditation and market surveillance relating to the marketing of products, OJ L 218/30. U čl. 2: „Market surveillance’ shall mean the activities carried out and measures taken by public authorities to ensure that products comply with the requirements set out in the relevant Community harmonisation legislation and do not endanger health, safety or any other aspect of public interest protection.”

11 Karanikic, Micklitz, Reich, „Explanatory Memorandum”, 200–201.

12 Vid. čl. 17–21 Zakona o opštoj bezbednosti proizvoda, „Službeni glasnik RS”, br. 41/2009.

sani način, trgovcu su zabranjeni svi oni postupci koji se po zakonu kvalifikuju kao nepošteno (obmanjujuće ili nasrtljivo) poslovanje. Odgovornost trgovaca i odgovornih lica u pravnim licima koja se kvalifikuju kao trgovci za protivpravne radnje koje su Zakonom o zaštiti potrošača određene kao prekršaji (čl. 151–152 ZZP) utvrđuju sudovi po opštim pravilima prekršajnog postupka.¹³

Za prekršaj može da odgovara pravno lice ili fizičko lice koje se po pravilima ZZP kvalifikuje kao trgovac, kao i fizičko lice u svojstvu odgovornog lica u pravnom licu – ako se to pravno lice po istim pravilima kvalifikuje kao trgovac. U prekršajnom postupku sud može trgovcu da izrekne novčanu kaznu,¹⁴ a uz nju i zaštitnu meru privremene zabrane obavljanja određene delatnosti, odnosno zaštitnu meru privremene zabrane obavljanja određenih poslova ako za prekršaj odgovara odgovorno lice u pravnom licu. Prekršajno se odgovara za mnoga protivzakonita postupanja, kao što su različita propuštanja da se cene označe na zakonom propisani način, različiti oblici poslovanja koji se po zakonu kvalifikuju kao obmanjujući ili nasrtljivi, zatim za slanje nenaručenih pošiljki, zabranjene oblike neposrednog oglašavanja, zloupotrebu reči garancija, uskraćivanje potrošaču usluge od opšteg ekonomskog interesa, propuštanje trgovca koji pruža usluge od opšteg ekonomskog interesa da ustanovi besplatnu kontakt liniju za potrošače.

Međutim, Zakonom o zaštiti potrošača prekršajno su sankcionisana i neka ponašanja trgovaca kojima se ne vredaju ni individualna ni kolektivna *potrošačka* prava i interesi, kao što je prodaja, služenje ili poklanjanje alkoholnih pića odnosno duvanskih proizvoda maloletnicima. Kao prekršaj su određena i neka postupanja na koja evropski pravni sistemi tradicionalno odgovaraju sankcijama građanskopravnog karaktera. Primera radi, trgovac može prekršajno da odgovara za to što nema posebnog potpisa potrošača pored onih odredaba u potrošačkom ugovoru kojima se potrošaču garantuje pravo na jednostrani raskid ugovora, određuje trajanje tog prava i ugovora zabrana plaćanja unapred za vreme trajanja prava na raskid. Isto tako, trgovac može prekršajno da odgovara ako potrošaču učini nepotpunu ponudu za zaključenje nekog od zakonom uređenih ugovora u oblasti turizma.¹⁵

3. O MEHANIZMIMA ZAŠTITE POTROŠAČKIH PRAVA

Domaći zakonodavac stoji na ispravnom stanovištu da za efikasnu zaštitu zakonom garantovanih individualnih i kolektivnih prava i interesa potrošača nije dovoljan jedan mehanizam zaštite, jedan postupak u kojem bi se takva zaštita ostvarivala, već nekoliko njih. S time je saglasna pravna teori-

13 Vid. Zakon o prekršajima, „Službeni glasnik RS”, br. 101/2005, 116/2008 i 111/2009.

14 Kazna može da iznosi od 300 hiljada do 2 miliona dinara. Ako za prekršaj odgovara fizičko lice u svojstvu trgovca ili odgovornog lica u pravnom licu, izrečena kazna može da iznosi od 50 hiljada do 150 hiljada dinara. Ako je fizičko lice registrovano kao preduzetnik, zaprečena je kazna u iznosu od 50 hiljada do 500 hiljada dinara.

15 Vid. kritičku analizu prekršajnih odredaba ZZP u: Karanikić, Micklitz, Reich, „Explanatory Memorandum”, 201–205.

ja.¹⁶ Umesto jednog sredstva zaštite govori se o sistemu, kombinaciji mehanizama, koja treba da bude optimalan odgovor pravnog poretka na potrebu da se zaštite prava i interesi potrošača u jednom društvu, s obzirom na zatečene mehanizme zaštite kolektivnih i individualnih prava i interesa, obeležja konkretne pravne kulture i širi društveni kontekst, kao i na posvećenost cilju usklađivanja nacionalnih pravila s nekim nadnacionalnim režimom.

U tom smislu, Srbiji stoji na raspolaganju veći broj pravnih instrumenata, ali je složeno pitanje kako da se ta različita sredstva uklope u koherentan sistem zaštite potrošačkih prava i interesa. Da bi se na njega odgovorilo, potrebna je temeljna pravna i društvena analiza, a potom i politička volja da se postupi u skladu s njenim zaključcima. U teoriji je već rečeno da nije dovoljno priznati da je potrošačima potrebna posebna zaštita. Sva razvijenija društva napravila su taj prvi korak, a pravo pitanje je *na koji način* se u tim društvima potrošači posebno štite, to jest koji su to institucionalni mehanizmi zaštite koji potrošačima stoje na raspolaganju.^{17, 18}

Građanskopravna zaštita potrošačkih prava može da bude sudska ili vansudska. Vansudska zaštita može da se osloni na neki od već postojećih, zakonom uređenih postupaka vansudskog rešavanja sporova, kao što su posredovanje, to jest medijacija ili arbitraža, a postupak vansudskog rešavanja potrošačkih sporova može i posebno da se uredi. Domaći zakonodavac se samo naizgled opredelio za drugu opciju. Kao što je pokazano, pravila o vansudskom rešavanju potrošačkih sporova u važećem Zakonu o zaštiti potrošača sasvim su skromna i zapravo upućuju na primenu postojećih opštih pravila o medijaciji i arbitraži.

Kada je reč o sudskoj zaštiti, ona može da se odvija po opštim pravilima parničnog postupka. Međutim, vrednost potrošačkih sporova često je mala, pa potrošači izbegavaju ovaj oblik zaštite, nalazeći da je on skup i da je za

16 Vid. umesto svih Franziska Weber, „Assessing existing enforcement mechanisms in consumer law – the unavailability of an allrounder”, *Swedish Journal of European Law*, 3/2011, 536–554.

17 Samuel Issacharoff, Ian Samuel, „The Institutional Dimension of Consumer Protection”, u: Fabrizio Cafaggi, Hans-W. Micklitz (eds.), *New Frontiers of Consumer Protection: The Interplay Between Private and Public Enforcement*, Intersentia, Antwerp 2009, 48. Ti autori razvijaju tipologiju pravnih mehanizama zaštite potrošačkih prava i interesa razlikujući javnopravnu od privatnopravne i *ex ante* od *ex post* zaštite. *Ex ante* zaštita obuhvata upravnopravne i ugovorne mehanizme, dok u *ex post* zaštitu spadaju instrumenti krivičnog i odštetnog prava. *Ibid.*, 53.

18 Hans Miklic (*Hans Micklitz*) smatra da je poslednjih decenija u Evropi došlo do promene paradigme: pravo zaštite potrošača (*Consumer Protection Law*) transformisalo se u potrošačko pravo (*Consumer Law*). Cilj prvog talasa propisa o zaštiti potrošača bila je zaštita potrošača kao slabije strane u pravnom odnosu u koji stupa s trgovcem – potrošača koji nije u stanju da izađe na kraj s omasovljenim prometom, sve većom ponudom robe i usluga i rizicima koji za njega iz toga proizlaze. U novoj paradigmi centralna figura potrošačkog prava nije slab potrošač (*weak consumer*), nego prosečan potrošač (*average consumer*), a svrha pravila nije zaštita slabe strane, nego što lakše funkcionisanje zajedničkog tržišta. Vid. Hans-W. Micklitz, „The Expulsion of the Concept of Protection from the Consumer Law and the Return of Social Elements in the Civil Law: A Bittersweet Polemic”, *Journal of Consumer Policy*, 3/2012, 283–296.

njega potrebno angažovanje koje nije u srazmeri s povređenim pravom za koje se zahteva zaštita. To je, naravno, u prirodi situacije o kojoj govorimo: potrošačka roba je roba koja je masovno proizvodi, prodaje, koristi, odnosno troši, a isto važi za potrošačke usluge. Jedan trgovac posluje s velikim brojem potrošača, pravni promet je intenzivan, a vrednost pojedinačne transakcije relativno mala. Zbog toga su pravila opšteg građanskog postupka previše složena, a taj mehanizam zaštite spor za potrošački kontekst pa bi trebalo razmišljati barem u tri pravca.

Prvo, moguće je da se potrošački spor definiše kao poseban oblik građanskopravnog spora te da se za njega propišu posebna procesna pravila. Domaći zakonodavac je to učinio u Glavi 35 Zakona o parničnom postupku. Ta pravila bi trebalo ponovo razmotriti, na prvom mestu definiciju potrošačkog spora i ovlašćenja koje je dato sudu da odluči da ta pravila ne primeni ako proceni da iz složenosti predmeta postupka ili predloženih dokaza proizlazi da potrošački spor ne može po njima da se raspravi. Drugo, moguće je da se zahtevi individualnih potrošača prema istom trgovcu grupišu, to jest da se parnice protiv istog trgovca spoje ako se vode pred istim sudom i ako bi se time ubrzalo raspravljavanje ili smanjili troškovi. Ta mogućnost je već predviđena Zakonom o parničnom postupku (vid. čl. 328). Treće, kada je postupanjem određenog trgovca u pravnom prometu povređen kolektivni interes potrošača, interes koji prevazilazi zbir njihovih pojedinačnih interesa, treba razmotriti mogućnost da taj kolektivni interes u parničnom postupku zastupa potrošačka organizacija, specijalizovana agencija ili čak asocijacija trgovaca – kada je reč o postupku za zabranu nepoštenog poslovanja.¹⁹ Domaći zakonodavac pokušao je da uredi poseban postupak za zaštitu kolektivnih prava i interesa, ali na nedovoljno jasan i precizan način, pa je Ustavni sud Srbije utvrdio da su pravila Glave 36 Zakona o parničnom postupku u suprotnosti s Ustavom.

U pravilima Zakona o zaštiti potrošača, kao što je rečeno, ne pravi se razlika između zaštite subjektivnog prava konkretnog potrošača i zaštite kolektivnih potrošačkih prava i zakonom priznatih interesa. Istina je da je Zakonom o zaštiti potrošača predviđena mogućnost da posebno evidentirane potrošačke organizacije zastupaju kolektivne potrošačke interese u posebnim postupcima za zabranu nepravičnih odredaba u potrošačkim ugovorima i nepoštenog (obmanjujućeg ili nasrtljivog) poslovanja sa potrošačima.²⁰

19 Sve te mogućnosti poznate su u pravima evropskih zemalja. Vid. više Weber, *Towards an Optimal Mix*, 63–65. Postupak u kojem neko telo zastupa kolektivne interese potrošača treba razlikovati od grupnih postupaka (*class actions*) koje među evropskim državama, inspirisana modelom Sjedinjenih Američkih Država, u potrošačkom kontekstu poznaje samo Švedska. *Ibidem*, 62–63. Poređenje parničnog postupka u kojem određene organizacije zastupaju kolektivna prava i interese potrošača s institutom prava Sjedinjenih Američkih Država koji je i šire poznat pod nazivom *class action*, vid. Jules Stuyck, „Public and Private Enforcement in Consumer Protection: General Comparison EU – USA”, u: Fabrizio Cafaggi, Hans-W. Micklitz (eds.), *New Frontiers of Consumer Protection: The Interplay Between Private and Public Enforcement*, Intersentia, Antwerp 2009, 80–81.

20 Ostavljamo po strani kompleksno pitanje finansiranja takvih organizacija i samo skrećemo pažnju na to što je odredbom čl. 151 st. 1 tač 50 ZZP propisana prekršajna odgovornost potrošačke organizacije koja prima bespovratna sredstva od trgovaca ili udruženja trgovaca

Međutim, ta pravila se još uvek ne primenjuju i, u svetlu pomenute odluke, slobodno se može postaviti pitanje kako bi o njihovoj jasnoći i preciznosti rezonovao Ustavni sud. Primera radi, materijalnopravne odredbe Zakona o zaštiti potrošača propisuju apsolutnu ništavost nepravinih odredaba u potrošačkim ugovorima, bez obzira na to da li je potrošač o jednoj odredbi posebno pregovarao da trgovcem ili je ta odredba standardna, to jest deo opštih uslova pod kojima trgovac posluje i koji su sastavni deo svakog potrošačkog ugovora koji on zaključi (vid. 44–48 ZZP). U tom smislu zaštita koju potrošaču garantuje domaći zakon jača je od one koja je predviđena Direktivom o nepravinih odredbama u potrošačkim ugovorima.²¹ Razlika između standardnih ugovornih odredaba i posebnih pogodbi ne pravi se ni u procesnom delu Zakona o zaštiti potrošača. Klasično shvatanje je da samo ako je nepravina odredba standardna, to jest ako takvu odredbu trgovac redovno ugovara sa potrošačima, onda postoji kolektivni potrošački interes da se njena nepravina utvrđuje *in abstracto*. Ako sud u postupku za zaštitu kolektivnih prava potrošača utvrdi da je standardna odredba potrošačkih ugovora jednog trgovca nepravina, naložice trgovcu da prestane sa njenim ugovaranjem. U toj konstrukciji neophodno je da se zakonom posebno uredi dejstvo takve odluke suda na posebne postupke u individualnim potrošačkim sporovima.

Međutim, domaći zakonodavac je propisao da su u postupku za zabranu nepravinih ugovornih odredaba procesno legitimisani i individualni potrošač i potrošačka organizacija ovlašćena da zastupa kolektivne interese potrošača i da svako od tih lica može u svojstvu tužioca da zahteva od suda (1) da utvrdi ništavost nepravine ugovorne odredbe u konkretnom potrošačkom ugovoru i (2) da naloži trgovcu da bez odlaganja obustavi ugovaranje nepravinih ugovornih odredaba u poslovanju sa potrošačima. Sve što je rečeno važi i za standardne odredbe i za posebne pogodbe u potrošačkim ugovorima. Drugim rečima, posebno evidentirana potrošačka organizacija može da zahteva od suda ne samo da trgovcu naloži da obustavi ugovaranje određene standardne odredbe, nego i da utvrdi ništavost nepravine standardne odredbe ili individualne pogodbe sa kojom su se neki potrošači već saglasili. I obratno, po tom širokom pravilu potrošač može da zahteva ne samo da sud utvrdi ništavost standardne odredbe ili posebne pogodbe u ugovoru koji je sam zaključio sa određenim trgovcem, nego i da sud tom trgovcu naloži da obustavi ugovaranje iste odredbe sa drugim potrošačima. Upravo za takva rešenja zalažu se pojedini pravni pisci, koji ukazuju na to da potrošačke direktive ne zabranjuju povezivanje postupaka za zaštitu individualnih i kolektivnih prava potrošača i smatraju da je to povezivanje poželjno jer doprinosi efikasnosti sudske zaštite zakonom garantovanih prava potrošača.²² Međutim, to

osim kao protivnakuću za izvršene usluge (usluge obučavanja i tome slično). Odredbama čl. 131 ZZP propisano je da se posebno evidentirane potrošačke organizacije mogu finansirati iz budžeta republike, autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave.

21 Vid. više Marija Karaničić Mirić, „Nepravine odredbe u potrošačkim ugovorima”, u: Stevan Lilić (ur.), *Zbornik radova Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije 4*, Pravni fakultet, Beograd 2009, 132–134.

22 Vid. umesto svih Hans-W. Micklitz, „Reforming European Unfair Terms Legislation in Consumer Contracts,” *European Review of Contract Law*, 4/2010, 350–359.

što je domaći zakonodavac jednim pravilom o aktivnoj procesnoj legitimaciji povezoao postupke za zaštitu individualnih i kolektivnih potrošačkih prava ne može da bude dovoljno. Neophodno je da se zakonom na jasan i precizan način uredi sve procesnopravne posledice tog povezivanja.

Kada je reč o javnopravnoj zaštiti zakonom garantovanih prava potrošača, na raspolaganju stoje pravila o sudskim i vansudskim postupcima.²³ Pod sudskim postupcima misli se na krivični postupak, upravni spor i prekršajni postupak. U domaćem krivičnom zakonodavstvu postoji jedno krivično delo za koje potrošači mogu da imaju svojstvo oštećenika. To je zloupotreba monopolističkog položaja.^{24, 25} Odgovorno lice u subjektu privrednog poslovanja može krivično da odgovara ako zloupotrebom monopolističkog odnosno dominantnog položaja ili zaključenjem monopolističkog sporazuma izazove poremećaj na tržištu ili dovede taj subjekt u povlašćen položaj u odnosu na druge subjekte i na taj način prouzrokuje štetu potrošačima. Osim toga, u meri u kojoj je parnični sud vezan odlukama krivičnog suda, odluke donete u krivičnom postupku protiv trgovaca mogu da budu od značaja za ostvarivanje zaštite zakonom garantovanih prava potrošača u postupku pred parničnim sudovima. Jedan oblik javnopravne zaštite potrošačkih prava i interesa sastoji se u mogućnosti vođenja spora o zakonitosti konačnog upravnog akta. Primera radi, upravni spor može da pokrene udruženje ili savez udruženja za zaštitu potrošača kome je konačno odbijena prijava za upis u posebnu evidenciju ministarstva nadležnog za poslove zaštite potrošača. Taj oblik sudske zaštite naročito je važan kada se zna da samo posebno evidentirana udruženja i savezi po zakonu imaju ovlašćenje da zastupaju kolektivne interese potrošača u savetodavnim telima u oblasti zaštite potrošača, zatim u postupcima sudskog i vansudskog rešavanja potrošačkih sporova, kao i u postupcima pred drugim državnim organima. Na kraju, u javnopravnu sudsku zaštitu potrošačkih prava i pravom priznatih interesa treba ubrojati mogućnost da trgovac prekršajno odgovara za zakonom zabranjena postupanja u poslovanju sa potrošačima.

Mogućnost vansudske javnopravne zaštite potrošačkih prava i interesa obuhvata, na prvom mestu, upravni nadzor primene zakona kojima su potrošačima garantovana određena prava. Kada je reč o domaćem pravu, tu spada

23 Pojedini autori smatraju da su potrošači manje motivisani da nadležnim organima prijave protivpravno postupanje trgovca, ako u postupku pred tim organima ne mogu da ostvare neko sopstveno pravo, recimo, pravo na naknadu štete. Vid. Weber, „Assessing existing enforcement mechanisms in consumer law – the unavailability of an allrounder”, 558.

24 „Odgovorno lice u preduzeću ili u drugom subjektu privrednog poslovanja koje ima svojstvo pravnog lica ili preduzetnik, koji zloupotrebom monopolističkog ili dominantnog položaja na tržištu ili zaključivanjem monopolističkog sporazuma izazove poremećaj na tržištu ili taj subjekt dovede u povlašćen položaj u odnosu na druge, tako da ostvari imovinsku korist za taj subjekt ili za drugi subjekt ili nanese štetu drugim subjektima privrednog poslovanja, potrošačima ili korisnicima usluga, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina i novčanom kaznom.” Čl. 232 Krivičnog zakonika, „Službeni glasnik RS”, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009 i 121/2012.

25 Francuska ima dugu tradiciju krivičnopravne zaštite potrošačkih prava i interesa. Vid. Micklitz, Stuyck, Terry, Tichý, „Collective Redress”, 537.

nadzor koji različita ministarstva, ali i Narodna banka Srbije i druge institucije vrše nad primenom čitavog niza propisa koji su od značaja za položaj potrošača. To nije samo okvirni zakon kojim se na načelnom nivou uređuje pravna pozicija potrošača, nego i posebni zakoni kojima se potrošačima garantuju prava u oblasti pružanja finansijskih usluga, turizma, energetike i tako dalje. Upravni nadzor obuhvata, između ostalog, inspekcijski nadzor nad poslovanjem trgovaca, koji sprovodi inspekcija ministarstva nadležnog za poslove zaštite potrošača, ali i inspekcijski organi čitavog niza drugih, sektorskih ministarstava i Narodne banke Srbije. Osim inspekcijskog nadzora, u vansudsku zaštitu potrošačkih prava i interesa treba uvrstiti postupke za praćenje, kontrolu i nadzor proizvoda na domaćem tržištu i blagovremeno uklanjanje sa tržišta onih proizvoda koji ne zadovoljavaju propisane standarde ili na bilo koji način ugrožavaju zdravlje i bezbednost ljudi. Temelji ovoga segmenta sveobuhvatne zaštite prava i interesa potrošača u Srbiji postavljeni su Zakonom o opštoj bezbednosti proizvoda. Uz sve navedeno, postoje različiti oblici trgovačkog samouređenja ili samoregulacije. Tu se misli na pravila kojima se pripadnici jedne profesije ili privredne delatnosti samoobavezuju odnosno postavljaju pravila vlastitog ponašanja u profesionalnom, stručnom, poslovnom kontekstu.²⁶ U institucionalnom smislu ta pravila donose udruženja ili savezi udruženja trgovaca, pripadnika određene profesije, odnosno nosilaca određene privredne delatnosti. Na kraju, kada se u obzir uzme učešće Srbije u procesima evropskih integracija, treba pomenuti i građansko-pravnu odgovornost države za štetu koju pričinu potrošačima propuštajući da u nacionalno pravo blagovremeno i na ispravan način transponuje pravila potrošačkih direktiva. Taj princip ustanovljen je u slučaju *Dillenkofer* koji je raspravljen pred Evropskim sudom pravde.^{27, 28}

4. ZAVRŠNE NAPOMENE

Poslednjih jedanaest godina u Srbiji su se, jedan za drugim, smenjivala tri okvirna zakona kojima se uređuje oblast zaštite potrošača (2002, 2005. i 2010), a bilo je i više zakonodavnih pokušaja da se rešenja propisana tim

26 Vid. više Ewoud H. Hondius, „Self-Regulation in Consumer Matters on a European Level”, u: Fabrizio Cafaggi (ed.), *Reframing Self-regulation in European Private Law*, Kluwer Law International, The Hague 2006, 239–247.

27 *Dillenkofer v. Bundesrepublik Deutschland*, ECJ Joined cases C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 and C-190/94, [1996] ECR I-4845 (odgovornost za štetu države koja je propustila da u skladu sa Direktivom 90/314/EEC o paket aranžmanima obaveže turističke operatere da putnicima pruže dokaz o sredstvu kojim je obezbeđena obaveza tih operatera da u slučaju vlastite insolventnosti vrate novac koji su primili od putnika i da vrate putnike u zemlju iz koje su krenuli na putovanje).

28 Ipak, treba ukazati na granice tog principa. U tom cilju vid. presudu *Peter Paul ea v. Bundesrepublik Deutschland*, ECJ C-222/02, [2002] ECR I-09425, po kojoj država ne odgovara za štetu koju trpi potrošač zbog navodnog propusta u radu državnih institucija koje su bile dužne da nadziru poslovanje banaka. Pojedine potrošačke direktive, odnosno pojedina pravila u potrošačkim direktivama kojima se štite kolektivna prava i interesi potrošača, ne garantuju nikakva individualna prava potrošačima.

zakonima unaprede, usklade sa evropskim standardima zaštite potrošača i učine efikasnijim. Za sve to vreme donošen je niz sektorskih zakona koji su sadržavali, a neki još uvek sadrže pravila koja uređuju odnose potrošača i trgovaca. Takvi su zakoni u oblastima turizma, energetike, trgovine, finansijskih usluga i tako dalje. Dinamičnost ove oblasti prava u Srbiji nije posledica intenzivnih, učestalih promena u onome aspektu društvenog života na koji se predmetna pravila odnose, koliko je to posledica procesa pisanja i usvajanja zakona, koji se odvija po principu pokušaja, greške i nedovoljno promišljenog pokušaja da se greška ispravi. Zato se činilo da je od analize aktuelnih nacрта izmena i dopuna zakona, koji se ipak kreću u zadatim okvirima teksta koji pretenduju da unaprede, bilo celishodnije podsetiti na mogućnosti koje u ovoj oblasti postoje i ukazati na to da je Srbiji neophodno ono što se u literaturi naziva *optimalnom kombinacijom* mehanizama zaštite potrošačkih individualnih i kolektivnih prava i zakonom zaštićenih interesa.²⁹ Kada se u ovom članku govori o optimalnoj kombinaciji, misli se na kombinaciju različitih sredstava zaštite koja će u najboljoj meri kumulativno ostvariti tri cilja: da raspoloživa sredstva zaštite budu efikasna, da odgovor pravnog sistema na protivpravno postupanje trgovaca bude srazmeran i da taj odgovor deluje preventivno, to jest da on u opštem smislu u dovoljnoj meri odvraća trgovce od protivpravnih postupanja kojima se povređuju prava i zakonom zaštićeni interesi potrošača. Ta kombinacija ne može da bude proizvod inercije, niti pitanje ukusa i trenutnih preferenci, nego plod jedne opsežnije analize, kojoj mora da prethodi ozbiljna politička volja da se u oblasti zaštite potrošača u Srbiji napravi korak napred. Dokaz postojanja takve volje bila bi u ovom trenutku nedostajuća horizontalna saradnja između učesnika u zakonodavnom procesu i procesu kreiranja politike zaštite potrošača.

Primeru radi, važeći Zakon o zaštiti potrošača usvojen je u oktobru 2010. Već u septembru 2011. na snagu je stupio novi Zakon o parničnom postupku, koji, kao što je rečeno, posebno uređuje postupak u potrošačkim sporovima, a zakonodavna namera je bila i da se njime uredi poseban postupak za zaštitu kolektivnih prava i interesa građana. Ta namera za sada nije ostvarena pošto je Ustavni sud utvrdio da pravila o potonjem posebnom parničnom postupku nisu u skladu s Ustavom. Javne rasprave o ova dva zakona vremenski su se delimično poklopile. Međutim, nikakve saradnje među radnim grupama za izradu jednog i drugog zakona nije bilo. Čak tvrdnja da nedostatak saradnje potiče od činjenice što su za izradu dva nacrtu bila nadležna dva različita ministarstva – ondašnje Ministarstvo trgovine i usluga i Ministarstvo pravde – ne stoji, jer je isti nedostatak kooperacije postojao u pogledu usvajanja važećih Zakona o zaštiti potrošača i Zakona o trgovini.³⁰ Rad na ta dva zakona takođe se vremenski poklapao, a za izradu oba nacrtu bilo je nadležno isto

29 Upor. Weber, *Towards an Optimal Mix*, passim. Nije dovoljno da se kaže da je ova studija, preciznije, doktorska disertacija, Franciske Veber (Franziska Weber) komparativna analiza različitih mehanizama zaštite potrošačkih prava, nego se mora naglasiti da je to pre svega jedna ekonomska analiza različitih opcija. Njen cilj je pronalaženje načina da se uspostavi jedan ekonomski efikasan sistem zaštite potrošača.

30 Zakon o trgovini – ZT, *Službeni glasnik RS* br. 53/2010 i 10/2013.

ministarstvo – Ministarstvo trgovine i usluga. Tako, samo primera radi, oba zakona uređuju dužnost trgovca da na određeni način istakne cene. Dva skupa pravila o isticanju cena sadržinski se razlikuju,³¹ a pošto Zakon o trgovini i Zakon o zaštiti potrošača nisu u odnosu opšteg i posebnog, ostaje otvoreno pitanje kakav je njihov međusobni odnos.

Da zaključimo. Umesto nekoordinisanih izmena i dopuna pravila po kojima se danas u sudskim i vansudskim postupcima štite zakonom garantovana individualna i kolektivna prava potrošača, čini se da je Srbiji potrebna jedna optimizovana kombinacija različitih mehanizama zaštite o kojima bi se unapred razmišljalo kao o jedinstvenom sistemu.

*Doc. dr Marija Karanikić Mirić**

ENFORCEMENT OF CONSUMER PROTECTION LAWS

Summary

For the last ten years Serbia has been characterized by an intensive legislative activity in the field of consumer protection. This is not a result of demanding social changes, but of the process of lawmaking, which takes place in a series of trials, errors, and insufficiently deliberated attempts to rectify the errors. The main cause of ineffectiveness of consumer protection are not the provisions of the Consumer Protection Act regarding contents of the consumer rights, but the scarcity of its enforcement provisions and the deficiencies of the existing ones. There are many different mechanisms of enforcing consumer rights in the laws of European countries. They include private and public enforcement, enforcement through the court system or out of it, and they provide for ex ante or ex post protection of either individual or collective consumer rights and legally protected interests. In addition, there is a possibility of self-regulation of the traders' behavior, within their chambers, unions and associations. What Serbia needs is an optimal mix of different enforcement mechanisms, that should be thought of as a coherent system of enforcement from the very beginning, that is, from the first stages of the process of lawmaking.

Key words: *Individual and collective consumer rights. Public enforcement. Private enforcement. Enforcement through the court system. Enforcement outside the court system.*

31 Upor. čl. 41 ZT i čl. 6–14 ZZP.

* Marija Karanikić Mirić, LL.M, PhD. Assistant professor Faculty of Law University of Belgrade. This article is the result of research within the project *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System* (179059), supported by the Ministry of Education, Science and Technological Development.