

Бранка Бабовић, мастер *

ЗАШТИТА КОЛЕКТИВНИХ ИНТЕРЕСА ПОТРОШАЧА

Предмет овог рада је анализа система о колективној заштити потрошача садржаних у Закону о заштити потрошача из 2010. године и поређење с новоkreираним системом из тек усвојеног Закона о заштити потрошача из 2014. године. Наиме, за разлику од пређашњег у коме је за заштиту колективних интереса потрошача био предвиђен парнични поступак, у новом систему је заштита колективних интереса потрошача поверена органима управе. Аутор анализира предности и мане једног и другог система ограничавајући се на: (i) појам колективног интереса, (ii) дисперзију овлашћења за покретање поступка за заштиту колективних интереса потрошача у нашем праву и (iii) поређење врста тужбених захтева који су се могли истаћи у тим поступцима и обима заштите у управном поступку.

Кључне речи: *Колективна заштита. – Права потрошача. – Организациона тужба. – Колективни интерес.*

1. УВОД

Законом о заштити потрошача – ЗЗП 2010,¹ суду је, у парничном поступку, била поверена заштита колективних интереса потрошача. Наиме, тим законом било је предвиђено да поступак забране неправичних уговорних одредаба и непоштеног пословања може покренути потрошач, али га може покренути и удружење или савез потрошача због повреде колективних интереса потрошача. На захтев за заштиту колективних интереса потрошача била су овлашћена удружења потрошача или њихови савези,² која испуњавају усло-

* Ауторка је асистенткиња Правног факултета Универзитета у Београду, branka.babovic@ius.bg.ac.rs

¹ Службени гласник РС, бр.73/10.

² Чл. 137. Закона о заштити потрошача, Службени гласник РС, бр.73/2010.

ве прописане законом. Чл. 140 ЗЗП-а 2010. било је предвиђено да се на поступак заштите колективних интереса потрошача сходно примењују одредбе закона којим се уређује парнични поступак, ако ЗЗП-ом није другачије предвиђено.

С друге стране, Законом о заштити потрошача из 2014. године – ЗЗП 2014,³ у потпуности су измењене одредбе које се односе на заштиту колективних интереса потрошача. Суштинска промена је у томе што је овим законом за заштиту колективних интереса потрошача предвиђен управни поступак уместо парничног поступка који је био предвиђен ЗЗП-ом 2010. Тиме је у наше право уведено решење које одудара од решења у већини европских земаља у којима су за заштиту колективних интереса, између осталог и потрошача, предвиђени различити инструменти парничног процесног права.⁴ Имајући на уму специфичности појединих правних система унутар европскоконтиненталног правног подручја, степен уплива других правних подручја нарочито кроз идеју да се уведе групна тужба по моделу *class action*⁵ и поштовање права гарантованих Европском конвенцијом о људским правима⁶ ти инструменти су различити.⁷ Ипак, међу свима њима постоје заједничке карактеристике које олакшавају поређење с управноправном заштитом.

2. ПОЈАМ КОЛЕКТИВНОГ ИНТЕРЕСА ПОТРОШАЧА

Сам ЗЗП 2010. није садржао дефиницију колективног интереса потрошача, али је овим законом било предвиђено да ће се на поступак заштите колективних интереса потрошача сходно примењивати

³ *Службени гласник РС*, бр. 62/14.

⁴ Rainer Kulms, „Collective Redress in Europe – A Case for Harmonised Rules?“, *Право и привреда* 4–6 (2013), 309 – 327.

⁵ О појму и домаћају вид. Brian Anderson, Anrew Trask, *The class action playbook*, Oxford 2012.

⁶ Основно питање које се овде поставља је да ли је концепција групне тужбе по моделу *class action* у складу са правом на правично суђење, нарочито његовим сегментом који се односи на нужност поштовања начела контрадикторности и права на приступ суду у поступку и личног учешћа тужиоца у смислу праксе ЕСЉП. О овоме вид.: Georg E Kodek, „Kollektiver Rechtsschutz gegen Diskriminierung“, *Europäisches Insolvenzrecht, Kollektiver Rechtsschutz* (Hgs. Peter Gottwald), 282–288; Бранка Бабовић, „Колективизација судске заштите од дискриминације“, *Правни живот* 11/2012, 1018–1020.

⁷ Од организационе тужбе (*Verbandsklage*) у Немачкој, преко организационе модел тужбе (*Verbandsmusterklage*) у Аустрији до групе тужбе по моделу *class action* у Италији и Пољској. О овоме вид.: R. Kulms, 309 – 327; Марко Баретић, „Индивидуална и колективна заштита потрошача у хрватском праву“, Република Хрватска на путу према европском правном подручју, Правни факултет Свеучилишта у Риједи, Ријека 2009, 241–286.

одредбе закона који регулише парнични поступак. Законом о парничном поступку – ЗПП,⁸ уведен је посебан парнични поступак за заштиту колективних интереса грађана. Одредбе овог закона којима је био регулисан поступак за заштиту колективних права и интереса грађана су критиковане у доктрини,⁹ а њихова примена није довољно заживела ни у пракси.¹⁰ Одредбе читаве главе ЗПП-а којом је регулисан поступак за заштиту колективних права и интереса грађана стављене су ван снаге Одлуком Уставног суда РС УЗ-51/2012 од 23. маја 2012, *Службени гласник РС*, бр. 49/13. Један од разлога који је Уставни суд навео као разлог за неуставност одредби је био управо тај што законом није било уређено када један грађанскоправни спор има карактер спора о колективним правима, а да није било ни упућујуће норме из које би се утврдило на које се спорове ове одредбе односе.¹¹

ЗЗП 2014. у чл. 145 дефинише колективни интерес потрошача и то кроз позитивну дефиницију, која је доста широко формулисана.

У упоредном праву, колективни интерес потрошача је ретко дефинисан прописима.¹² Једна, негативна дефиниција колективних

⁸ *Службени гласник РС*, бр.72/11.

⁹ Александар Јакшић, *Грађанско процесно право*, Београд 2012, 707–715; поједине одредбе критикује и Весна Ракић-Водинелић, „Закон о парничном поступку Србије 2011“, *Правни записи 2/2011*, 557–567.

¹⁰ Ово не значи да тужби није било, али је тужби било мало. Према информацијама доступним на: <http://www.zapotrosace.rs/vesti.php?title=udruzenja-potrosaca-pocela-sa-podizanjem-kolektivnih-tuzbi>, до 2. априла 2013. покренуте су две тужбе за заштиту колективних интереса потрошача. У поступку П.10764/13 по тужби удружења корисника финансијских услуга поступак је до доношења Одлуке Уставног суда УЗ. 51/2012 од 23. маја 2013. решено само о приговору стварне ненадлежности.

¹¹ Одлука Уставног суда РС УЗ. 51/2012 од 23. маја 2013, стр. 58–59, даље у овој одлуци, Уставни суд наводи да због пропуштања да се одреди појам колективног интереса изостаје испуњење захтева за одређеношћу и прецизношћу правне норме који представља саставни део начела владавине права „како би грађани из садржаја норме могли да стварно и коректно знају своја права и обавезе како би им прилагодили своје понашање“. Заступамо став да се појам колективних интереса потрошача не дефинише законом, већ у правној теорији, а иако закон дефинише појам колективних интереса таква дефиниција не треба да буде садржана у закону који уређује парнични поступак, већ евентуално у законима којима су регулисана права појединих колективитета, као што је Закон о заштити потрошача, Закон о забрани дискриминације итд. Упор. Никола Бодирога, „Коментар Одлуке Уставног суда УЗ. 51/2012 о неуставности главе 36. Закона о парничном поступку“, *Правни инструктор 45/2013*, 65, упор. Марија Караникић Мирић, „Механизми заштите законом гарантованих права потрошача“, у: Стеван Лилић (ур.), *Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије*, Београд 2013, 179–180.

¹² На пример немачки *Unterlassungsklagegesetz*, као ни аустријски *Konsumenschutzgesetz* ни италијански *Codice del consumo* не садрже дефиницију колективног интереса потрошача.

интереса потрошача садржана је у европском праву. Ова дефиниција потиче из француског права,¹³ а даље је имплементирана у директиве ЕУ. Тако је у ставу 2 преамбуле директиве 98/27/ЕЗ дата негативна дефиниција колективних интереса потрошача као интереса који не укључују збир интереса појединаца који су повређени повредом права.¹⁴

Дакле, дефиниција колективног интереса потрошача садржана у ЗЗП-у 2014. године је другачија од дефиниција у праву ЕУ, јер је позитивно формулисана, а имајући на уму чл. 145, ст. 1 ЗЗП-а 2014. године, могло би се рећи да донекле противречи дефиницији садржаној у преамбули директиве 98/27/ЕЗ.¹⁵ Наиме, дефиницијом колективних интереса потрошача, садржаном у преамбули директиве 98/27/ЕЗ, одређује се да колективни интерес није прост збир појединачних интереса, већ да је колективни интерес онај који надилази прост збир појединачних интереса.

Колективни интерес се одредбом чл. 145, ст. 1 ЗЗП-а 2014. дефинише првенствено кроз збир појединачних интереса.¹⁶ Ипак, колективни интерес је трансиндивидуални интерес, а не сума индивидуалних интереса, што су два различита појма. Наиме, сама колективна права и интереси су додељени непосредно колективу, а не представљају збир појединачних права и интереса.¹⁷

Међутим, чл. 145 ЗЗП-а 2014. у ст. 2 садржи део дефиниције који одређује повреду колективног интереса потрошача и у случајевима када се повређују права укупном броју потрошача који је мањи од десет. Када је ово случај, закон садржи упутство по коме надлежни

¹³ Чл. 24(3) француског АРСС, о томе вид. Marek Safjan, Lukasz Gorywoda, Agnieszka Janszuk, „Taking the Collective Interests of Consumer Seriously: a view from Poland“, *New Frontiers of Consumer Protection, The Interplay Between Private and Public Enforcement* (eds. Cafaggi Fabrizio, Micklitz Hans-W), Antwerp-Oxford-Portland 2009, 179–180.

¹⁴ „...whereas collective interests mean interests which do not include the cumulation of interests of individuals who have been harmed by an infringement...“, тач. 2 Преамбуле директиве 98/27/ЕЗ (Directive 98/27/ЕЗ of the European parliament and of the Council of 19 May 1998 on injunctions for the protections of consumers' interest, *Official Journal of the European Communities L 116/51*).

¹⁵ Као што је познато преамбуле служе за тумачење одредби правног акта, вид. Александар Јакшић, *Европска конвенција о људским правима, коментар*, Београд 2006, 49–58, а о тумачењу у области европског права, вид. Rudolf Streinz, *Europarecht*, Heidelberg 2008, 214–216.

¹⁶ ЗЗП 2014. садржи одредницу да је реч о повреди права који су повређени истоветном радњом, на истоветан начин и од стране истог лица што даје суми повређених интереса одређени квалитет.

¹⁷ Миодраг А. Јовановић, „Општи поглед на концепте у Колективна права“, *Позитивна дискриминација у уставноправном систему Републике Србије* (ур. М. Јовановић), Београд 2009, 15.

орган утврђује да је дошло до повреде колективног интереса потрошача. Критеријуми који се узимају у обзир су трајање и учесталост поступања трговца, као и чињеница да ли такво поступање испољава ефекте према сваком потрошачу.¹⁸

Поред тога што су колективни интереси потрошача трансиндивидуални интереси, а не сума појединачних интереса, конкретно ЗЗП-ом 2014. је заштита колективних интереса поверена органима управе, па је и вероватније да законодавац њима поверава регулаторну функцију која је типична за органе управе, а не заштиту појединачних захтева, чија је колективна заштита типична за парнични поступак (и посредно остваривање регулаторне функције и заштите појединачних интереса могу бити предмет овакве колективне заштите). Наиме, заштита суме индивидуалних интереса може вршити регулаторну функцију, али онда може бити реч о колективној заштити индивидуалних интереса, а не о заштити колективних интереса грађана.

Имајући све наведено на уму, одредба чл. 145, ст. 1 ЗЗП-а 2014. би се могла тумачити тако да би повреда права појединог потрошача (или збира од десет) требало да служи само као доказ постојања повреде колективног интереса, а не као критеријум за дефинисање колективног интереса. Поред тога, приликом одређења колективног интереса, не би се требало ограничавати на повреде права које су само бројне, већ би критеријум требало да буде и учесталост повреда. Поред тога, потребно је издвојити и повреде колективних интереса потрошача који су од посебног значаја за потрошаче, као што је живот и здравље.¹⁹

Разлика између колективног интереса и суме индивидуалних интереса грађана у грађанском процесном праву примећује се и кроз инструменте којима се остварује колективна заштита. С једне стране то су инструменти којима се штити и сума индивидуалних интереса (међу ове инструменте спада и групна тужба по моделу *class action*) којом се на колективан начин у једној парници може остварити и право на накнаду штете од стране више тужилаца које представља један, а с друге стране то су инструменти којима се остварује апстрактна правна заштита (таква је организациона тужба у немачком праву – *Verbandsklage*). Дијапазон инструмената колективне заштите се ту, наравно не завршава.

¹⁸ Чини се да ЗЗП на овом месту прецизније дефинише појам колективних интереса него што је то случај с првим делом дефиниције (чл. 145, ст. 1 ЗЗП-а 2014) који бројчано одређује појам колективног интереса.

¹⁹ Marek Safjan, Lukasz Gorywoda, Agnieszka Janszuk, „Taking the Collective Interests of Consumer Seriously: a view from Poland“, *New Frontiers of Consumer Protection, The Interplay Between Private and Public Enforcement* (eds. F.Cafaggi, H.W.Micklitz), Intersentia 2009, 187–188.

3. ИНСТРУМЕНТИ КОЛЕКТИВНЕ ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА

Заштита колективних интереса потрошача у упоредном праву се, по правилу, остварује судским путем у парничном поступку – ЗЗП-ом 2014. је заштита колективних интереса поверена органима управе.

Колективизацијом судске заштите остварује се и право на ефикасну правну заштиту, која понекад изостаје кад је заштита поверена појединцима. Тако, право на надокнаду малог износа штете проузроковане кршењем правила лојалне конкуренције често бива незаштићено због рационалне незаинтересованости појединца²⁰ да води парницу око јако малог износа, или због зазирања од тога да покрене спор против економски јаког трговца,²¹ уколико је реч о повреди права потрошача. Како правна заштита у оваквим случајевима не би изостала, законодавац предвиђа инструменте колективне заштите.

Наиме, механизми колективне заштите штите како суму индивидуалних интереса тако и колективни интерес. Сума индивидуалних интереса се штити, када се, примера ради, једном тужбом подноси захтев за накнаду штете великог броја оштећених у железничкој незгоди.²² Колективни интерес потрошача штити се кроз апстрактну заштиту, на пример, кроз захтев за поништај неправичних уговорних одредаба у потрошачким уговорима. На тај начин се остварује регулаторна функција и првенствени циљ је заштита потрошача на тржишту, а не и индивидуално задовољење појединачног оштећеног. Треба напоменути да кроз заштиту суме индивидуалних интереса грађана, може доћи и до остварења регулаторне функције у одређеним случајевима, а у том случају реч је о колективној заштити индивидуалних интереса.

Остваривање регулаторне функције првенствено припада органима управе у европскоконтиненталном правном подручју, па су због тога, између осталог, бројна противљења увођењу групне тужбе по моделу *class action*²³ у земљама европскоконтиненталне правне традиције. Тако се потенцира да је у САД сама концепција управе потпуно другачија, па би она сврха која се у САД остварује путем

²⁰ Christian Alexander, „Kollektiver Rechtsschutz im Zivilrecht und Zivilprozessrecht“, *Jus* 7/2009, 590.

²¹ Norbert Reich, „Legal protection of individual and collective consumer interests“, *Understanding EU consumer law*(eds.H.W. Micklitz,N.Reich,P.Rott), Intersentia 2009, 349–350.

²² Као што наводи С. Alexander, 590–591 наглашавајући разлику између заштите суме индивидуалних интереса и колективних интереса.

²³ Која би подразумевала и заштиту индивидуалних интереса, не искључујући посредно остваривање регулаторне функције.

групне тужбе по моделу *class action* у земљама наше правне баштине била сувишна зато што се исти резултат постиже радом управних органа.²⁴

Оваква расправа се водила и води без обзира на то о интересу ког колектива се ради, односно без обзира на то о којој грани материјалног права је реч. Наиме, поступак по групној тужби (*class action*)²⁵ био би проблематичан са становишта права гарантованих Европском конвенцијом о људским правима²⁶ (не само овај механизам колективне заштите²⁷).

Међутим, у упоредном праву је оваква расправа довела до развоја великог дијапазона инструмената колективне заштите потрошача који би били прилагођени појединим правним системима и њиховој парничној процедури.²⁸ У наше право је уведена управноправна заштита колективних интереса потрошача,²⁹ па је наше право у том погледу заузело изразито поларизовано становиште у прилог управноправне заштите.³⁰

²⁴ Тако у области права потрошача: Hans W. Micklitz, „Transborder Law Enforcement,— Does it Exist?“, *The Regulation of Unfair Commercial Practices under EC Directive 2005/29, New Rules and New Techniques* (eds. Stephen Weatherill, Ulf Bernitz), Oxford and Portland, Oregon 2007, 251.

²⁵ У Немачкој је дуго одбијано признање и извршење страних судских одлука које су донете у поступку то овој врсти тужби. Као разлог за то је навођено да је поступка по *class action* противан процесном *ordé public* зато што члановима класе није пружена могућност да иступају пред судом. Ипак, Уставни суд Немачке је заузео став да поступак вођен по *class action* не представља повреду права на правично суђење *per se* ни када странке групи приступају по принципу *opt out*, докле год је потенцијални члан класе лично обавештен о подношењу тужбе (нпр. путем писма, а не путем медија) сматра се да му није повређено право на правично суђење. Више о томе вид. Axel Halfmeier/ Philip Wimalasena, „Rechtsstaatliche Anforderungen an Opt-out-Sammelverfahren: Anerkennung ausländischer Titel und rechtspolitischer Gestaltungsspielraum“, *JZ 13/2012*, 654.

²⁶ Б. Бабовић, 1018–1020.

²⁷ G. Kodek, 282–288.

²⁸ М. Баретић, 241–286.

²⁹ О томе да је управноправна заштита примеренија, не само континенталном правном подручју, већ и заштити права потрошача уопште вид. Тајјана Јованић, „Управноправна заштита потрошача“, *Анали Правног факултета у Београду 2/2013*, 186–187.

³⁰ Законодавац је вероватно следио традицију управноправне заштите потрошача и правну културу у којој би предвиђање заштите у парничном поступку у овој области било необично. Поред тога, мотив за српског законодавца да заштиту колективних интереса потрошача повери управи је вероватно било и друштвено окружење, недовољна развијеност активности удружења потрошача и непостојање одговарајућих механизма за олакшавање претходног сношења трошкова, што би потенцијално могло довести до злоупотреба. Питање је да ли ново решење решава наведене проблеме.

Може се закључити да се наш законодавац определио искључиво за заштиту колективних интереса грађана, али не и за заштиту суме индивидуалних интереса и то од стране органа управе.³¹ Тако је било и по претходном закону. ЗЗП 2010. је садржао овлашћење удружења за покретање поступка „забране неправичних уговорних одредаба у потрошачким уговорима“.³² Тако би поред индивидуалне заштите била остварена и регулаторна функција тако што би били заштићени како садашњи, тако и будући уговарачи на страни потрошача, а не и суме индивидуалних интереса. Колективизацијом остаривања права на накнаду штете је, поред тога, могла бити остварена и заштита суме индивидуалних интереса, за шта се наш законодавац, као ни већина законодаваца у европскоконтиненталним правима није определио.³³

ЗЗП 2014. у чл. 153 садржи одредбу по којој покретање или вођење поступка за заштиту колективног интереса не спречава потрошача коме је проузрокована штета да покрене пред надлежним судом поступак за накнаду те штете или да пред надлежним судом покрене поступак за поништај или утврђивање ништавости уговора, односно да пред судом покрене било који други поступак захтевајући остварење својих права. Ова одредба се чини вишком у ЗЗП-у имајући на уму да антиципира правне односе регулисане другим законима, а отвара и питање дејства одлуке управног органа у парничном поступку и обрнуто.

Неки правни системи предвиђају да се у поступцима колективне заштите не остварује задовољење индивидуалних захтева за накнаду штете, већ да се досуђује одређена симболична сума која би служила унапређењу положаја потрошача, реч је о накнади штете због повреде колективног интереса.

Тако, за разлику од немачког, организациона тужба у француском праву даје овлашћење различитим удружењима (за заштиту животне средине, животиња, потрошача) и на подношење тужбе за накнаду штете за повреду колективног интереса.³⁴ Реч је о оној штети коју је претрпео „колективни интерес“ кога удружење заступа. Како овај појам захтева за накнаду штете није објашњен француским за-

³¹ Уз све претходно наведене недоумице око одређивања појма колективног интереса у ЗЗП-у 2014. и препоруку за тумачење законске дефиниције, вид. горе под 1.

³² Чл. 137, ст.1, тач. 1 ЗЗП 2010.

³³ Занимљиво је приметити у нашем праву усамљену одредбу чл. 43, ст. 3 у вези са чл. 43, ст. 1, тач. 6 Закона о равноправности полова, *Службени гласник РС*, бр. 104/09, којом је могуће механизмом колективне заштите истаћи захтев за накнаду штете.

³⁴ Harald Koch, „Die Verbandsklage in Europa“, *Zeitschrift für Zivilprozessrecht* 4/2000, 420.

коном, досуђивана је често симболична накнада штете, која је служила одавању признања иницијативи удружења и накнаду његових трошкова.³⁵ Временом се износ накнаде штете све више повећавао.³⁶ И грчко право овлашћује удружења да поднесу захтев за накнаду штете у тужби коју би поднели у јавном интересу, али досуђену суму новца могу утрошити само у друштвено корисне сврхе и то према упутству министра.³⁷

ЗЗП 2010. у чл. 146 је предвиђао нешто потпуно другачије. Ако трговац против којег је донета правноснажна судска одлука по захтеву из чл. 137 тог закона,³⁸ не поступи по тој одлуци у остављеном року, свако лице које има за то оправдани интерес, може да поднесе суду захтев за доношење мере одузимања противправно стечене користи. Наплата новчаног износа мере врши се у корист буџета Републике Србије. Реч је о накнади за противправно стечену корист, која се плаћа и у случају неизвршења у парничном року пресуде по тужби којом је захтевано одузимање противправно стечене користи. Дакле, ова мера се примењује само уколико трговац није поступио по пресуди. Нема информација о томе да је ова мера била примењена у нашем правном систему, односно да се показала као ефикасна.

4. ОВЛАШЋЕЊЕ ЗА ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА

Овлашћење за заштиту колективних интереса грађана у упоредном праву дато је различитим субјектима, најчешће удружењима потрошача, али и државним органима, као и другим субјектима, који су у одређеном правном систему најзаинтересованији за ефикасну заштиту интереса потрошача. Како би се обезбедила заштита колективних интереса као трансиндивидуалних, потребно је заштиту поверити субјекту који ће најбоље штитити колективне интересе, односно који ће на такву активност бити мотивисан. Заштита је најчешће поверена удружењима потрошача, државним органима, али и неким субјектима који су специфично задужени за заштиту права потрошача у односном правном систему. Тако је у Холандији

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Уставни суд РС је навео да би одредба закона којом би право на накнаду штете чију би висину по слободној оцени утврдио суд, била неуставна зато што би се тиме делови овлашћења законодавца преносили на судску власт, те да би таквом регулацијом биле занемарене одредбе ЗПП-а које се тичу правила о терету доказа, као и одредбе Закона о облигационим односима које се односе на институт накнаде штете, Одлука УЗ-51/2012, *Службени гласник РС*, бр. 49/13, 60.

³⁷ Н. Koch, 419–421.

³⁸ Дакле, иако је захтев поднео потрошач, и када је поднело удружење.

овлашћен посебан субјект специјализован за заштиту потрошача (*Consumentenautoriteit*).³⁹

Како су колективна права трансиндивидуална права (и свачија и ничија), потребно је обезбедити механизме којима би се водило рачуна о њиховој заштити и механизме којима се мотивишу овлашћени субјекти на покретање поступка за заштиту права која су трансиндивидуална.

То се у упоредном праву код инструмената колективне заштите (инструменти парничног поступка) неретко обезбеђује тако што се процесна легитимација даје великом броју субјеката, а и сам механизам колективне заштите је такав да се њиме обезбеђује често мотивација овлашћених субјеката да покрену поступак.⁴⁰

Према ЗЗП 2010. на подношење организационе тужбе нису били овлашћени различити субјекти већ једино удружења и њихови савези који испуњавају услове прописане законом. Напомињемо да нема података да је ова врста тужбе заживела.

Чл. 130, ст. 1, тач. 1 ЗЗП-а 2010. било је прописано да су удружења у смислу тог закона овлашћена на покретање судског поступка. Чл. 129, ст. 1, тач. 2 било је прописано да министарство води евиденцију удружења и савеза који заступају колективне интересе потрошача, а чл. 130, ст. 1, тач. 2 ЗЗП-а 2010. било је прописано да су удружења или савези евидентирани у складу са чл. 129 истог закона овлашћени да заступају интересе потрошача у поступцима судског и вансудског решавања потрошачких спорова.

Како потрошачки спор може бити индивидуални и колективни,⁴¹ то је удружење које је регистровано у складу са чл. 129 ЗЗП-а 2010. било овлашћено на покретање поступка за заштиту колективних права и интереса потрошача.

ЗЗП-ом 2010. било је предвиђено да то удружење мора имати минимално 50 чланова. Остали услови које је удружење требало да испуни да би било овлашћено на покретање поступка су услови који се односе на уредно оснивање и регистрацију у складу са Законом о удружењима, као и на дефинисање њихове области остваривања циљева прописивањем да удружења заступају колективне интересе потрошача и да штите и унапређују интересе потрошача давањем

³⁹ Bert Keirsbilck, *The New European Law of Unfair Commercial Practices and Competition Law*, Oxford and Portland, Oregon 2011, 452–455.

⁴⁰ На пример у француском праву где је сам поступак за заштиту колективног интереса тако конципиран да суд на име накнаде штете за повреду колективног интереса досуђује симболичан износ удружењу потрошача које је било на страни тужиоца, вид. Н. Koch, 420.

⁴¹ А. Јакшић, *Грађанско процесно право*, Београд 2012, 704.

савета и пружањем помоћи потрошачима у остваривању њихових права.

Наведени услови могу се сматрати захтевима који су постављени да би се проверила законита устројеност удружења.

С друге стране, захтев за минималним бројем чланова (50), као и захтев за тим да удружења морају располагати одговарајућим кадровским капацитетима с професионалним знањем и вештинама су захтеви којима се може проверити озбиљност удружења.

Ипак, ЗЗП-ом 2010. није био предвиђен услов да удружења морају бити основана на дуже време, већ се везано за време постојања удружења примењивао општи режим Закона о удружењима према коме удружења могу бити основана на одређено или на неодређено време,⁴² а минимално време на које морају бити основана није било прописано.

Као услов који су морала да испуне удружења да би била уписана на листу код министарства и да би била овлашћена на покретање поступка за заштиту колективних права и интереса, била је прописана забрана да удружења примају бесповратна средства од трговаца и удружења трговаца, осим пружања услуга уз накнаду (нпр. обука и сл.).

Поред тога чл. 127, ст. 3 ЗЗП-а 2010. било је предвиђено да руководећи положај у органима управљања удружења и савеза чија је област остваривање циљева заштите потрошача, не може имати: (i) државни службеник и службеник у јединицама локалне самоуправе који су запослени у министарству, (ii) лице на руководећем или надзорном положају код трговца или удружења трговаца, лице на руководећем или надзорном положају у политичкој странци или синдикату.

Чини се да је могао бити прописан и услов да удружења буду основана неко дуже време, те да би се тако предупредило евентуално оснивање удружења само да би тужба била поднета против неког привредног друштва, а да при том чланови удружења нису били довољно обучени ни стручни за остваривање сврхе удружења, или да не постоји озбиљна намера за заштитом потрошача, већ да би удружење могло служити остваривању других циљева.

Ако проверу услова извршимо према минималним критеријумима које је поставио Миклиц (удружење мора имати стабилну структуру са сталним местом обављања делатности, да буде одређене минималне величине, да буде основано на неодређено време, да му је статутом предвиђена одређена делатност као и да је независно од

⁴² Чл. 6. Закона о удружењима, *Службени гласник РС*, 51/09 и 99/11.

трговаца⁴³), у сваком случају недостаје испуњене захтева да удружења морају бити основана на неодређено време.

Према новом ЗЗП-у 2014. на покретање поступка за заштиту колективних интереса у управном поступку овлашћено је министарство надлежно за послове заштите потрошача, које сагласно чл. 146, ст. 1 ЗЗП-а 2014. покреће и води поступак заштите колективних интереса по захтеву овлашћеног лица или по службеној дужности. Чл. 147 ЗЗП-а 2014. је изричито издвојено да евидентирана удружења, односно савези у складу са наведеним законом могу да поднесу захтев за заштиту колективних интереса потрошача. Нејасно је зашто закон посебно издваја удружења потрошача у односу на остале субјекте који би могли да поднесу иницијативу за покретање поступка од стране министарства.

Како по претходном закону није заживела заштита колективних интереса потрошача од стране удружења потрошача, време ће показати да ли ће се надлежно министарство више ангажовати око покретања поступка.

Управо зато што су удружења потрошача била недовољно активна у подношењу тужбе, најбоље решење би било да се не искључују међусобно ове две врсте субјеката овлашћених за покретање поступка за заштиту колективних интереса потрошача, већ да су на покретање поступка овлашћени и једни и други субјекти. За остваривање те идеје је, наравно, потребно модификовати постојећи механизам за заштиту колективних интереса грађана како би се побољшао рад на заштити колективних интереса потрошача.

5. ОДРЕЂЕЊЕ ЗАХТЕВА КОЈИ СЕ МОЖЕ ПОДНЕТИ У ПОСТУПКУ

Према ЗЗП-у 2010. су у поступку за заштиту колективних интереса грађана, удружења потрошача била овлашћена на подношење тужбе са захтевом за забрану неправичних уговорних одредаба у потрошачким уговорима. Уколико не успе у овом поступку, тужени престаје да користи одређене неправичне уговорне одредбе које је до правноснажности решења поступка за заштиту колективних права и интереса грађана користио. Доношењем овакве пресуде имају користи сви потрошачи туженог, како садашњи, тако и будући, јер је дошло до промене праксе на тржишту.

⁴³ Hans-W. Micklitz, „Legal redress“, *Howells Gernait, Micklitz Hans W, Wilhelmsson Thomas, European Fair Trading Law, The Unfair Commercial Practices Directive*, Hampshire 2006, 228.

Заштита колективних интереса грађана је, сагласно одредбама ЗЗП-а 2014. проширена у смислу да обухвата не само забрану неправичних уговорних одредаба, него и забрану непоштене пословне праксе. На оба наведена начина остварује се апстрактна контрола што и треба да буде предмет поступака за заштиту колективних интереса грађана, па је ово решење добро.

Поред тога, предвиђено је да заштита колективних интереса подразумева и заштиту сваког другог права гарантованог ЗЗП-ом, уколико је повређено право бар десет потрошача.⁴⁴ Иако је сам опсег заштите проширен у односу на претходни закон, мере које може да изрекне орган управе сагласно чл. 150 ЗЗП-а 2014. како би колективни интерес потрошача био заштићен, изгледно блаже него што би била судска пресуда.

6. ЗАКЉУЧАК

Одредбе ЗЗП-а 2014. о заштити колективног интереса потрошача су кључно различите од одредаба ЗЗП-а из 2010. имајући на уму да је уместо парничног предвиђен управни поступак за заштиту колективних интереса потрошача. ЗЗП 2014. дефинише колективни интерес потрошача, што не чине претходни закони којима је била регулисана колективна заштита. Анализом дефиниције садржане у ЗЗП-у 2014. долази се до закључка да је колективни интерес широко дефинисан, али и да дефиниција ствара дилему границе између колективног интереса и суме индивидуалних интереса. Овлашћење за покретање поступка је поверавањем заштите колективних интереса грађана поверено органу управе па је самим тим покретање поступка ограничено на једног субјекта. Ефикаснија заштита колективних интереса потрошача се свакако постиже када је на покретање поступка овлашћено више субјеката, што је у упоредном праву случај код неких инструменталних заштите колективних интереса потрошача у парничном поступку. Најзад, ЗЗП 2014. проширујући појам колективног интереса, значајно проширује основе по којима се може тражити заштита колективних интереса потрошача, што је позитивна промена. Међутим, саме мере које може да изрекне управни орган сагласно ЗЗП-у 2014, уколико утврди да је дошло до повреде колективног интереса потрошача, су благе.

Како одредбе ЗЗП-а 2010. о заштити колективних интереса потрошача нису заживеле у довољној мери у пракси, то је свакако било неопходно изменити одредбе којим је регулисана колективна заштита

⁴⁴ Проширење правне заштите колективних интереса је свакако позитивна промена у односу на претходни закон, али остају претходно наведене недоумице око тумачења, имајући на уму дефиницију колективног интереса.

потрошача, али начин на који је то учињено, као релативно усамљен у упоредном праву отвара бројна питања и недоумице. Време ће показати да ли Сектор за заштиту потрошача који је надлежан да води ове поступка (иако је заменио раније Одељење за заштиту потрошача) има институционални капацитет за овакав посао.

Branka Babović, LL.M

Lecturer

University of Belgrade Faculty of Law

LEGISLATIVE CHANGES IN THE FIELD OF CONSUMER COLLECTIVE REDRESS

Summary

Subject of this paper is the comparative analysis of the system of collective redress in the field of consumer protection contained in the Law on Consumer Protection from 2010 and the new Law on Consumer Protection from 2014. While the previous Law on Consumer Protection contained the provisions on collective redress in litigation proceedings, the new Law on Consumer Protection provided for collective redress in administrative proceedings.

Therefore, analysis of advantages and disadvantages of both systems is provided, limited to: (i) meaning of the collective interest, (ii) dispersion of the motion for collective redress in Serbian law and (iii) analysis of requests which could have been raised in the litigation proceedings and scope of protection granted in administrative proceedings.

Key words: *Collective redress. – Consumer protection. – Organizational claim. – Collective interest.*