

УДК: 366.542

CERIF: S 130, S 144

ТИП РАДА: ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

DOI: 10.5937/PiP2103361J

др *Катарина* ЈОВИЧИЋ*

Виши научни сарадник на Институту за упоредно право у Београду,
Србија

КОНЦЕПТ „УГРОЖЕНИ ПОТРОШАЧ“ У ПРАВУ ЕУ И СРПСКОМ ПРАВУ

Сажетак

Предмет рада је разматрање могућности увођења посебне правне режима заштите уgroжених потрошача. Специјална правила заштите ове категорије групе потрошача могу се одредити и применити само ако је јасно одређен оштри појам „уgroжени потрошач“. Упоредно-правно исцраживање је показало да тај захтев још увек није испуњен на начин да буде широко прихватљив, као и да се са више успеха одређује посебни појам „уgroжени потрошач“, који је везан за поједине делатности, односно секторе. У овом раду се исцражују и анализирају разлози који објашњавају наведену појаву. На примеру „енергетски уgroжене књица“ се разматра специјална правна заштитна секторски уgroжених потрошача у праву ЕУ и Републици Србији. У закључку се, на основу исцражених примера добре праксе и компаративних исцтава, указује на то да има доста простора за побољшање положаја уgroжених потрошача у сфери деловања трговаца. Трговци би требало да се обособе да признају уgroжене потрошача и да одговорно и савесно удовоље његовим посебним потребама.

* Електронска адреса аутора: katarinajovicic.rs@gmail.com.

Кључне речи: Ујрожени њојрошач. – Узроци ујроженостии њојрошача. – Ојшћии њојам ујрожени њојрошач. – Секћорски њојам ујрожени њојрошач. – Начело савесностии и њошћења.

I Увод

Учествујући на тржишту, потрошачи временом увиђају да је у њиховом интересу да покажу иницијативу према трговцу како би од њега добили адекватне информације о производима и услугама које желе да набаве, као и да је потребно да у поступку закључивања уговора буду пажљиви у односу на понуде које добијају. Највећи број потрошача ове способности и вештине развије до нивоа који је просечан на одређеном тржишту.¹ Међутим, нису сви потрошачи у стању да се рационално понашају, било због личних, било због спољних околности којима не могу да управљају и на које не могу да утичу. Због тога су они изложени повећаном ризику да у уговорном односу са трговцем пристају на понуде које не доприносе њиховом благостању или су директно на њихову штету.² Потреба да се положај тих потрошача посебно заштити је препозната, и у праву се они одређују као „угрожени потрошач“ или „рањиви потрошач“.³

1 С тим у вези се у потрошачком праву одређује појам „просечни потрошач“, који се везује за одлуку Европског суда правде у предмету C-210/96 *Gut Springenheide GmbH and Rudolf Tusky v Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt – Amt für Lebensmittelüberwachung* [1998]. У овом предмету је потрошач тужио произвођача јаја због обмањујуће пословне праксе. Наиме, на етикети на производу стоји натпис: „Шест зрна – десет свежих јаја“, што по мишљењу тужиоца упућује на то да су јаја специфичног квалитета због специјалне исхране живине базиране на 6 врста зрна. Међутим, јаја не испуњавају тај квалитет. Суд је пресудио да натпис на етикети није обмањујућ за просечног потрошача који, по наводима суда, подразумева лице које је информисано у разумној мери и које разумно пажљиво и опрезно на тржишту, коме није потребна експертиза стручних органа да би могао да одреди о каквом се производу ради у конкретном случају, тј. која су његова својства. Пресуда је доступна на адреси: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-210/96>, 27. 3. 2021. У српском Закону о заштити потрошача – ЗЗП, *Службени гласник РС*, бр. 62/2014, 6/2016 и 44/2018, појам „просечни потрошач“ се односи на потрошача који је добро обавештен и разумно обазрив, имајући у виду друштвене, културне и језичке способности (ЗЗП, чл. 5 ст. 1 тач. 20).

2 Alan Andreasen, Jean Manning, „The Dissatisfaction and Complaining Behaviour of Vulnerable Consumers“, *Journal of Consumer Satisfaction, Dissatisfaction and Complaining Behaviour*, Nr. 3/1990, 12–20.

3 Термини „угрожени потрошач“ и „рањиви потрошач“ се у овом раду, као и претежно у упоредном праву, користе као синоними. У неким изворима се, међутим, примећује да између њих постоје разлике, пре свега према релевантним семантичким изворима. Тако, рањив је онај потрошач коме је потребна посебна зашти-

Узроци који потрошача могу да доведу у стање угрожености (рањивости) су бројни и веома различити. Неки узроци су трајни, а неки су привременог карактера. Поред тога, значајан број потрошача није у стању да се благовремено прилагоди променама на тржишту, које су неминовни одраз брзог и интензивног развоја технологија. Губећи тако трку са временом, њихов положај се постепено отежава до положаја „угрожени потрошач“.⁴ Некада опрезни и обазриви, они сада све чешће закључују уговоре од којих не само да не остварују очекиване користи, већ трпе материјалну и нематеријалну штету.⁵

Уређење правног положаја угрожених потрошача има за циљ да овој хетерогеној групи потрошача обезбеди посебну (специјалну) заштиту, како би њихов положај био боље избалансиран у уговорном односу са трговцем. Да би се то остварило, неопходно је јасно одредити домен примене специјалних правила заштите, а то подразумева одређење појма „угрожени потрошач“. Међутим, у вези са овим, на први поглед једноставним захтевом, правна теорија и пракса се суочавају са изазовима на које још увек нису у стању да понуде коначни одговор. То потврђује чињеница да општи појам „угрожени потрошач“, који би се користио код свих уговора које закључују потрошачи, још увек није одређен на начин да буде широко прихватљив. Као последица тога, законски текстови још увек немају заштитна правила за све угрожене потрошаче, осим у вези са регулисањем непоштене пословне праксе трговца, што је посебно питање и није тема овог рада.⁶

Међутим, пракса потврђује да се појам „угрожени потрошач“ са више успеха одређује када се ограничи на поједине делатности од

та, нпр. због животног доба, физичких недостатака, ризика од злоупотребе или занемаривања, док је угрожен онај потрошач који се налази у тешким околностима, као што су финансијске и социјалне неприлике. Ненад Тешић, „О природи и пореклу потрошачке рањивости“, *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 2/2020, 85–87.

4 Stacey Baker, James Gentry, Terri Rittenburg, „Building understanding of the domain of consumer vulnerability“, *Journal of Macromarketing*, Nr. 2/2005, 128–139; Paul Harrison, Charles Gray, „The ethical and policy implications of profiling ‘vulnerable’ customers“, *International Journal of Consumer Studies*, Nr. 4/2010, 438–440; Hua Yu Shi, Feng Jie Jing, Yan Yang, Bang Nguyen, „The concept of consumer vulnerability: Scale development and validation“, *International Journal of Consumer Studies*, Nr. 6/2017, 769–777.

5 Нематеријална штета којој је изложен „угрожени потрошач“ се одражава у негативном емоционалном искуству због куповине незадовољавајућег производа или услуге.

6 Вид. Водич Европске комисије за примену Директиве 2005/29/ЕЗ о непоштеној пословној пракси (*Commission staff working document guidance on the implementation/application of Directive 2005/29/ec on unfair commercial practices*), доступно на адреси: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016SC0163&from=EN>, 25. 5. 2021.

значаја за потрошаче, које су груписане, по правилу, на нивоу сектора. Њиме се обухватају само потрошачи који су у улози купаца производа и услуга из области те делатности, односно сектора, због чега је у том случају реч о посебном појму „угрожени потрошач“, односно секторском појму „угрожени потрошач“.

У овом раду се истражују и анализирају разлози који објашњавају наведену појаву, да би се у закључном делу размотрило питање практичног значаја одређења општег појма „угрожени потрошач“ и за стране уговорнице у потрошачком уговору. Претпоставка која се у закључку потврђује је да потрошачу који је квалификован као „угрожени потрошач“ то сазнање и не доноси много практичних користи, за разлику од трговца који, ако зна да препозна угроженог потрошача, своје пословање може и треба да прилагоди тој ситуацији, тако да одговорно и савесно удовољи његовим посебним потребама. Ова чињеница указује на то да има још доста простора за побољшање положаја угрожених потрошача који су у сфери деловања трговаца, те да би политика заштите потрошача требало да уважи и подржи активности и мере које томе могу да допринесу.

II Узроци угроженисти потрошача

Када је оправдано одређеног потрошача сврстати у категорију „угрожени потрошач“, односно које околности узрокују то стање – питање је које се више од две деценије истражује и анализира у упоредноправној литератури. Међу ауторима није спорно да су личне карактеристике и околности од веома великог утицаја, као на пример здравствено стање потрошача, његова финансијска снага и способност, животна доб, социо-демографски услови итд.⁷ Није спорно ни да ове околности нису саме по себи узрок угроженисти потрошача, те да су

7 Тако, на пример, Ринголд (*Ringold*) одређује угроженог потрошача као лице чије су способности недовољне да разуме улогу и значај огласне поруке и које није у стању да сагледа својства производа. Debra Ringold, „Social criticisms of target marketing: Process or product“, *American Behavioral Scientist*, Nr. 4/1995, 584. Смит (*Smith*) и Купер-Мартин (*Cooper-Martin*) указују на то да угроженог потрошач није способан (због одређених личних карактеристика) да препозна који од више понуђених производа или услуга одговара његовим потребама и може да му обезбеди највише користи. У тој ситуацији потрошач често купује робу или услугу која му не одговара и плаћа, по правилу, скупље него већина потрошача. Све то угрожава и нарушава финансијско стање потрошача а негативно се одражава и на његово физичко и психичко здравље. Вид. Craig Smith, Elizabeth Cooper-Martin, „Ethics and Target Marketing: The Role of Product Harm and Consumer Vulnerability“, *Journal of Marketing*, Nr. 3/1997, 1–20. Бејкер (*Baker*) *et al.* наводе да потрошачи могу бити угрожени због личних карактеристика и личних стања, али и због спољних околности које су у вези са личним карактеристикама и личним стањима, нпр. стигма, репресија и

многи потрошачи, упркос њиховом постојању, обавештени и пажљиви у разумној мери када делују на тржишту и довољно су опрезни као и највећи број потрошача (просечни потрошачи).

Стање угрожених потрошача може бити изазвано и одређеним личним ситуацијама које су извор стреса – на пример, губитак блиске особе, развод, отказ на радном месту... Потрошачи због стреса постају мање пажљиви и услед тога су под већим ризиком да превиде или занемаре битне елементе погодбе коју закључују и тако остану ускраћени за робу или услугу која им је потребна, или купују за њих неадекватну робу и услуге. Ови тзв. „ситуациони критеријуми“ угрожених су, по правилу, привременог карактера и поједини аутори због тога указују на то да под њиховим утицајем потрошача не треба квалификовати као угроженог, већ да се он налази у угроженом (рањивом) стању.⁸

Због поменутих узрока и стања, потрошач је подложен и неповољним условима на тржишту, мада тржишни услови и независно од тога представљају велики изазов за све потрошаче. Реч је о политикама и поступањима која практикују трговци ради побољшања продаје и повећања профита, што се, пре свега, односи на непоштenu пословну праксу.⁹ Међутим, то су и друга поступања која прописима нису јасно препозната и санкционисана као облици непоштене пословне праксе.¹⁰ На пример, давање збуњујућих информација о ценама или о условима уговора, давање нетачних рачуна, продаја неодговарајућих производа или услуга, непоступање или неодговарајуће поступање по рекламацијама потрошача итд.¹¹

дискриминација због религије, сексуалног опредељења, нивоа образовања, етничке припадности итд. Вид. S. Baker, J. Gentry, T. Rittenburg, 129–130.

- 8 Emma O'Neill, „Exploring regulatory approaches to consumer vulnerability: a report for the Australian Energy Regulator“, Consumer Policy Research Centre, 2020, доступно на адреси: <https://www.financialcapability.gov.au/files/exploring-regulatory-approaches-to-consumer-vulnerability.pdf>, 23. 5. 2021, 21.
- 9 Наш ЗЗП је усклађен са Директивом 2005/29/ЕЗ о непоштеној пословној пракси (*Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market and amending Council Directive 84/450/EEC, Directives 97/7/EC, 98/27/EC and 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council ('Unfair Commercial Practices Directive') (Text with EEA relevance)*, OJ L 149, 11. 6. 2005).
- 10 Необорива је законска претпоставка да трговац спроводи непоштenu пословну праксу ако поступа на било који начин предвиђен у чл. 21 и 23 ЗЗП. Закон је у овом делу у целости усклађен са Анексом I Директиве о непоштеној пословној пракси. Вид. Катарина Јовичић, „Квалификација непоштене пословне праксе“, *Право и њивреда*, бр. 7–9/2017, 590–599.
- 11 Mike George, Cosmo Graham, Linda Lennard, „Consumer Vulnerability – Mainstream, not Marginal“, University of Leicester, Report 2016, доступно на адреси: <https://www2.>

Темељно, вишегодишње истраживање о узроцима угрожености потрошача спроведено је под окриљем Европске комисије,¹² а резултати истраживања су објављени у оквиру посебне студије 2016. године.¹³ У овом документу истраживачки тим је издвојио пет група чинилаца који узрокују или доприносе угрожености потрошача. То су: 1. личне и демографске карактеристике (узраст, пол, образовање, (не) знање језика, живот у региону са ниском густином насељености итд.); 2. бихејвиорални критеријуми (лаковерност, импулсивност, склоност ка преузимању ризика итд.); 3. одређени услови везани за тржиште (премали фонт слова на производу или уговору, немогућност или тешкоће у вези са упоређивањем цена различитих добављача исте робе или услуге, непраћење информација које трговац шаље потрошачу итд.); 4. отежан, односно онемогућен приступ информацијама (некорисћење интернета, смањене вештине комуникације); 5. ситуациони чиниоци везани за одређеног потрошача (незапосленост, дуготрајна болест, недовољно средстава за живот).¹⁴

У новијој домаћој литератури о узроцима рањивости потрошача је писао Тешић,¹⁵ који их систематизује, према унапред утврђеним критеријумима, у шест група: 1. *објективни и субјективни*, према томе да ли се полази од неког унапред утврђеног (објективног) критеријума (нпр. животна доб потрошача), док је субјективна рањивост повезана са критеријумима који нису објективно исказани (нпр. потрошач нижег образовања који има проблем да прочита и разуме текст); 2. *месна и њрисијуйна рањивосиј* су узроци рањивости с обзиром на околности које су везане за место обављања трговине (нпр. продаја на вратима дома потрошача, или уколико потрошач живи у месту које нема развијену

le.ac.uk/departments/law/research/cces/copy_of_consumervulnerability2016.pdf, 15. 5. 2021, 4. Вид. и S. Baker, J. Gentry, T. Rittenburg, 130.

12 Европска комисија је организовала спровођење истраживања које би анализи- рало узроке који доводе до појаве угрожених потрошача и проценат угрожених потрошача у државама чланицама, као и у Норвешкој и Исланду. Овај истражи- вачки подухват је трајао седам година (2007–2013.), и јединствен је по томе што су узети у обзир ставови доступни у правној литератури, мишљења националних удружења потрошача и угледних стручњака из свих анализираних земаља, као и гледиште заинтересованих организација на нивоу ЕУ. Током пројекта су рађени и бројни експерименти о понашању потрошача који су пружили драгоцене податке значајне за препознавање угрожених потрошача. Вид. Извештај Европске комисије о рањивости потрошача на кључним тржиштима у ЕУ (*Consumer vulnerability across key markets in the European Union*), даље у фуснотама: Извештај ЕК, доступно на адреси: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumers-approved-report_en.pdf, 23. 5. 2021, 26.

13 *Ibid.*

14 Извештај ЕК, 168–171 и даље.

15 Н. Тешић, 88–95.

путну и инфраструктурну мрежу), односно за околности због којих потрошач не може да приступи роби или услузи (нпр. потрошач је непокретан или има ниска примања и услед тога не испуњава услов да користи одређене финансијске услуге); 3. *рањивост заснована на личним и на тржишним одликама* се односи на личне карактеристике потрошача (здравље, менталне сметње, лична примања итд.), док су тржишне одлике везане за стање на тржишту које је неповољно по потрошаче (нпр. стање на тржишту хране); 4. *индивидуална и трансакциона рањивост* – према томе да ли се односи на одређеног потрошача (нпр. потрошач купује стан, што је сложени посао који он ретко практикује) или се односи на одређену врсту трансакција (нпр. потрошачи који плаћају путем картица потроше више него што би у истој ситуацији потрошили да за плаћање користе готовину); 5. у оквиру трансакционе рањивости, Тешић разликује *здравствену и емоционалну рањивост*, као околности под којима потрошач троши више због специфичних здравствених или емоционалних стања; 6. *рањивост у вези са закључењем, њоком исцупења и њириком њресџанка уџовора*, која је карактеристична за уговоре са трајним извршењем престација.¹⁶

III Угрожени потрошач у међународним и националним документима

1. Општи појам угрожени потрошач

Одређење општег појма „угрожени потрошач“ је питање које је довољно значајно да би било предмет регулација у међународним документима најугледнијих међународних организација. Тако је ОЕЦД још 2014. године усвојио Препоруку о политици доношења потрошачких одлука,¹⁷ у којој се наводи да су угрожени они потрошачи који су у одређеном тренутку изложени ризику да претрпе штету¹⁸ због каракте-

16 Ова ситуација се, по правилу, везује за уговоре који се не извршавају одједном, већ током одређеног периода. На пример, уговор о кредиту, уговор о коришћењу услуга телекомуникационих и кабловских оператора итд. Рањивост потрошача је присутна како у фази закључења уговора (нпр. самохрана мајка по правилу закључује уговор о кредиту ради решавања стамбеног питања под већим стресом од лица које исти уговор закључује са циљем инвестиционог улагања новца), тако и током његовог испуњења (нпр. промена цене услуге кабловског оператора), па и у случају када потрошач жели да изађе из уговора (на пример, плаћање пенала за излазак из уговора са кабловским оператором). Н. Тешић, 93–95.

17 ОЕЦД, Препорука о политици доношења потрошачких одлука (*Recommendation on Consumer Policy Decision Making*; даље у фуснотама: Препорука ОЕЦД), доступно на адреси: <https://www.oecd.org/sti/consumer/Toolkit-recommendation-booklet.pdf>, 23. 5. 2021.

18 Штета према овом документу подразумева губитак који потрошачи доживе – на пример, ако су непоштеним трговачким праксама наведени да купе робу или услу-

ристика тржишта у односу на одређени производ, због квалитета производа, природе трансакције или личних карактеристика или околности.¹⁹

Две године касније, одређење општег појма „угрожени потрошач“ даје и Европска комисија у Извештају из 2016. године, којим се надograђује (разрађује и унапређује) дефиниција ОЕЦД-а. У Извештају ЕК се као угрожени (рањиви) одређује потрошач који због социодемографских обележја, бихејвиоралних обележја, личне ситуације или тржишног окружења: 1. има веће изгледе да доживи негативне исходе на тржишту; 2. има ограничену могућност за максимално повећање своје добробити; 3. има потешкоћа при прибављању или прикупљању информација; 4. је у мањој могућности да купује, бира или приступи одговарајућим производима; 5. је подложнији одређеним оглашивачким праксама.²⁰

У националним документима као изворима права дефинисање појма „угрожени потрошач“ се, по правилу, не налази у законским текстовима, већ се тим питањем у значајнијој мери баве национална регулаторна тела која учествују у креирању и реализацији политике заштите потрошача. Ова тела су нарочито активна у Великој Британији, где се одавно спроводе темељна истраживања која се односе на угроженост (рањивост) потрошача. Тако, Управа за конкуренцију и тржиште (*Competition & Markets Authority*), која делује са циљем побољшања конкуренције на тржишту ради добробити потрошача,²¹ у оквиру документа „Угроженост потрошача: изазови и могућа решења“ из 2019. године прецизира да се угроженим сматра потрошач који се нађе у било којој ситуацији у којој можда неће бити могуће да се ефикасно укључи на тржиште, због чега је изложен посебно високим ризику да усвоји понуду трговца која је за њега неповољна.²² Те ситуације се могу односити на рањивост која је специфична за одређена тржишта (нпр., тржиште хране,

ге које иначе не би купили; ако плаћају више него што би платили да су били боље информисани; ако прихватају непоштене услове уговора; ако роба и услуге нису у складу са њиховим очекивањима (у погледу испоруке и у погледу својстава). Даље се наводи да штета потрошача може бити структурне природе (утиче на све потрошаче) или личне; очигледна за потрошача или скривена; материјална или нематеријална. *Ibid.*, 3–4.

19 *Ibid.*, 4.

20 Извештај ЕК, 40–41, 47–55.

21 Competition & Markets Authority, About us, доступно на адреси: <https://www.gov.uk/government/organisations/competition-and-markets-authority/about#our-responsibilities>, 23. 5. 2021, интернет извор без броја стране.

22 Competition & Markets Authority, Consumer vulnerability: challenges and potential solutions, 2019, доступно на адреси: <https://www.gov.uk/government/publications/consumer-vulnerability-challenges-and-potential-solutions>, 23. 5. 2021, 4.

тржиште финансијских услуга) и која, као таква, може утицати на веома широки круг купаца на том тржишту (тзв. структурална рањивост), као и на рањивост услед личних карактеристика и околности потрошача (нпр. инвалидитет, ментално здравље, недовољно средстава за живот), која се одражава само на потрошаче код којих су присутне такве личне карактеристике и околности.²³

У Великој Британији делује и посебна Комисија за потрошаче у рањивим околностима (*Commission for Customers in Vulnerable Circumstances*), која је везана за Удружење трговаца у енергетском сектору. У коначном извештају Комисије за потрошаче у рањивим околностима, такође из 2019. године, се наводи да су угрожени они потрошачи који, због комбинације личних карактеристика и околности, с једне стране, и специфичности тржишта, с друге, у значајно већој мери него типични потрошачи нису у стању да се заштите, или да заступају своје интересе на тржишту, и услед тога постоји значајно већа вероватноћа да претрпе штету и/или да штета коју трпе буде већа од оне која би могла погодити просечног потрошача.²⁴ Ова дефиниција, међутим, није оригинална већ је преузета из Нацрта стратегије за угрожене потрошаче коју је израдила Канцеларија за тржиште гаса и електричне енергије (*The Office of Gas and Electricity Markets*).²⁵

2. Посебни (секторски) појам угрожени потрошач

Већ је поменуто да у законским текстовима није уобичајено одређивање општег појма „угрожени потрошач“, али се, упркос томе, у законима користи тај термин када је потребно прописати посебни режим заштите потрошача. Специфичност у вези са овим питањем је у томе што се посебни режими заштите угрожених потрошача не прописују, по правилу, као општа правила која важе за све потрошачке уговоре, већ се везују за поједине секторе – пре свих, енергетски сектор, сектор комуналних услуга, сектор осигурања, финансијски сектор итд. Таква пракса је распрострањена широм ЕУ, као и у другим правима која своје национално законодавство усклађују са стандардима комунитарног права.

Секторски приступ у одређењу појма „угрожени потрошач“, као ужи концепт, привлачи нарочиту пажњу из два разлога. Први је у вези

23 *Ibid.*, 4.

24 Извештај Комисије за потрошаче у рањивим околностима (*The Commission for Customers in Vulnerable Circumstances, Final Report*), доступно на адреси: <https://www.energy-uk.org.uk/publication.html?task=file.download&id=7709>, 30. 5. 2021, 19.

25 Нацрт стратегије за угрожене потрошаче (*Draft Consumer Vulnerability Strategy 2025*), доступно на адреси: <https://www.ofgem.gov.uk/publications-and-updates/consumer-vulnerability-strategy-2025>, 23. 5. 2021, 7–8.

са чињеницом да се делатности бројних сектора односе на услуге од општег економског интереса,²⁶ због чега је неопходно да буду доступне свим потрошачима, те да пружалац услуге нарочито мора да води рачуна да у том погледу не остану ускраћени „угрожени потрошачи“. У тим областима државе редовно, у већој или у мањој мери, контролишу нормативни оквир и начин пружања услуга, са циљем да осигурају уредно снабдевање грађана, као и да квалитет пружених услуга испуњава прописане стандарде. С тим у вези се уређује и правни положај угрожених потрошача у односном сектору. Други разлог је чињеница да су потрошачи изложени специфичним ризицима у различитим секторима, односно делатностима, због чега је могуће одредити употребљив секторски појам „угрожени потрошач“, јер су границе тог концепта уже од граница концепта „општи потрошач“.

Ову констатацију потврђује и истраживање објављено у оквиру Извештаја ЕК из 2016. године, у коме се указује на специфичне ризике за погоршање положаја потрошача у неким секторима. Тако, потрошачи у енергетском сектору могу бити изложени повећаној потрошњи и трошковима снабдевања енергентима због незапослености, а потрошачи који немају приступ повољним енергетским тарифама изложени су ризику да се њихово здравствено стање додатно погорша.²⁷ У финансијском сектору већи ризик од губитака погађа потрошаче са ниским примањима, док у онлајн сектору постоји значајан ризик од губитка контроле над личним подацима због нетранспарентности онлајн сервиса.²⁸ У наставку рада ће се кроз пример енергетског сектора илустровати начин одређења појма „енергетски угрожени потрошач“.

а) Енергетски угрожени потрошач у ЕУ

Према Директиви о електричној енергији, правно регулисање положаја угроженог потрошача у енергетском сектору је обавеза држава чланица.²⁹ На основу чл. 3 тач. 7 наведене Директиве, државе су дужне

26 У праву Европске уније је право приступа услугама од општег економског интереса изричито признато Повељом о основним правима ЕУ (*Charter of Fundamental Rights*). Члан 36 Повеље гласи: „Унија признаје и поштује право приступа услугама од општег економског интереса, као што је предвиђено законима и праксом држава чланица, у складу са Уговорима, како би се подстакле социјална и територијална кохезија Уније“.

27 Извештај ЕК, 55.

28 *Ibid.* Ово су само специфични ризици за наведене секторе, што не искључује опште ризике угрожених потрошача, који и даље постоје и примењиви су на све секторе.

29 Директива о електричној енергији (*Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in*

да предузимају одговарајуће мере ради заштите крајњих купаца и да посебно обезбеђују постојање одговарајућих мера заштите ради заштите угрожених купаца. У том контексту, свака држава чланица дефинише концепт угрожених купаца који се може односити на енергетско сиромаштво и, између осталог, на забрану искључивања електричне енергије таквим купцима у критичним временима.³⁰ У овом извору права, као и у неком другом формално обавезујућем извору на нивоу ЕУ, нема прецизнијих захтева у погледу регулисања појма „енергетски угрожени потрошач“. Међутим, било би погрешно на основу тога закључити да се у ЕУ не посвећује довољна пажња овом питању. Напротив, област снабдевања потрошача енергентима (топлотном енергијом) се константно и темељно истражује и анализира, а чињеница да је постојећи захтев више формулисан као препорука са смерницама за његово даље унапређење, уместо као императивна норма, је прилагођен постојећем стању у државама чланицама.

Наиме, државе чланице ЕУ посебно регулишу питање снабдевања потрошача у енергетском сектору много пре него што су постале део Уније, односно пре него што је то питање постало део комунитарног права. У оквиру тога, све државе су имале, на националном нивоу, решено питање уредног снабдевања потрошача у овом сектору и посебно регулисано питање снабдевања потрошача који би се данас квалификовали као угрожени (рањиви) потрошачи. Највећи број држава су се, с тим у вези, определиле да се снабдевање угрожених потрошача третира као део социјалне политике, па потрошачи, који по одговарајућим прописима остваре право на социјалну помоћ, имају право на посебну заштиту (повлашћен положај) и у енергетском сектору. Истраживање које је спровело Регулаторно тело за енергетску заједницу (*The Energy Community Regulatory Board*), и чији су резултати објављени 2007. године, идентификовало је најбољу праксу у земљама чланицама и на основу

electricity and repealing Directive 2003/54/EC (Text with EEA relevance), OJ L 211, 14. 8. 2009).

30 Чл. 3 тач. 7 Директиве о електричној енергији гласи: „Државе чланице предузимају одговарајуће мере ради заштите крајњих купаца и посебно осигуравају постојање прикладних мера заштите ради заштите угрожених купаца. У том контексту, свака држава чланица дефинише концепт угрожених купаца који се може односити на енергетско сиромаштво и, између осталог, на забрану искључивања електричне енергије таквим купцима у критичним временима. Државе чланице осигуравају примену права и обавеза повезаних са угроженим купцима. Посебно предузимају мере за заштиту крајњих купаца у удаљеним подручјима; осигуравају висок ниво заштите потрошача, посебно у погледу транспарентности општих услова уговора, општих информација и механизма решавања спорова. Државе чланице осигуравају да повлашћени купац има стварну могућност једноставног прелаза на новог снабдевача. У погледу најмање купаца из категорије домаћинство, те мере укључују оне предвиђене у Прилогу I“.

тога је дало две препоруке: прво, да се енергетски угрожени купац квалификује на основу прихода, а не на основу потрошње, и друго – да се прописима јасно одреди количина потрошене енергије која се испоручује по повлашћеној цени, како би се мотивисали потрошачи да користе енергију економично и умерено.³¹

Према најновијим истраживањима, пракса у државама чланицама ЕУ показује да највећи број регулише концепт „енергетски угрожени потрошач“ на основу њихових примања, и директно везује за примаоце социјалне помоћи. Тако је у Француској, Немачкој, Мађарској, Бугарској, Ирској, Хрватској, Кипру, Данској, Пољској, Португалији, Малти и Литванији. Висина примања је посебан критеријум и у Румунији и Шведској, али се он не везује за примаоце социјалне помоћи. У Холандији, Словачкој, Чешкој, Грчкој, Италији и Ирској се као допунски критеријум узимају и инвалидност или здравствено стање потрошача.³² Изричито одређење енергетски угроженог потрошача усвојено је у Великој Британији, и то је дефиниција која је дата у Нацрту Стратегије за угрожене потрошаче 2025.³³

б) Енергетски угрожен купац у праву РС

У праву Републике Србије се, као и у већини држава чланица ЕУ, дуго времена пре него што је донет први Закон о заштити потрошача посвећује посебна пажња снабдевању купаца у енергетском сектору, а делатност снабдевања електричном енергијом је одређена као услуга од општег економског интереса.³⁴ То подразумева и установљавање посебне заштите за купце електричне енергије (гаса или топлотне енергије) од обустављања испоруке енергије или енергената, ако би то могло да доведе у питање њихов живот и/или здравље. Ова делатност је, осим Законом о заштити потрошача, уређена и посебним, секторским прописима, као и бројним подзаконским актима.

31 ЕЦРБ Смернице за најбољу праксу заштите угрожених купаца домаћинстава (ECRB, *Best Practice Guidelines on the Protection of Vulnerable Household Customers*), 2007, доступно на адреси: https://www.energy-community.org/dam/jcr:588546d9-df9b-4234-b61a-f6380a1f8763/PHLG122007_ECRB_Practice_Guidelines.PDF, 30. 5. 2021, 2–4.

32 *Ibid.*

33 Вид. фн. 27.

34 „Услуга од општег економског интереса је услуга чији квалитет, услове пружања, односно цену уређује или контролише државни орган или други имаоци јавног овлашћења, нарочито, због велике вредности почетних улагања, ограничености ресурса неопходних за њено пружање, одрживог развоја, друштвене солидарности и потребе за уједначеним регионалним развојем, а у циљу задовољења општег друштвеног интереса, а нарочито електронске комуникационе услуге, дистрибуција и јавно снабдевање електричном енергијом, дистрибуција и снабдевање гасом, топлотном енергијом...” Вид. ЗЗП, чл. 5 ст. 1 тач. 24.

Према Закону о енергетици из 2014. године, који је последњи пут мењан и допуњаван 2021. године, Влада доноси посебну уредбу којом се регулише енергетски угрожен купац.³⁵ Последње измене и допуне Уредбе о енергетски угроженом купцу³⁶ су извршене 2021. године, и према чл. 2 Уредбе прописано је да је „енергетски угрожени купац“ купац из категорије домаћинство, који троши максималну количину електричне енергије или природног гаса у складу са прописом који, у складу са Законом о енергетици, доноси Влада.³⁷ Поред тога, „енергетски угрожени купац“ је и домаћинство чијем члану због здравственог стања може бити угрожен живот или здравље обуставом електричне енергије, природног гаса или топлотне енергије, као и домаћинство које припада категорији са најнижим примањима. Наш законодавац се определио за комбинацију услова који опредељују енергетски угроженог купца, који следи препоруку регулаторног тела ЕУ и добру праксу у државама чланицама ЕУ. Одлуку о статусу енергетски угроженог купца доноси орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове социјалне заштите.³⁸

IV Закључак

Концепт „угрожени потрошач“ се у упоредном праву изучава више од две деценије и временом су препознати и анализирани кључни узроци тог стања. Међутим, упркос томе, још увек нема сагласности о општем одређењу појма „угрожени потрошач“. Разлози за то у битној мери почивају на чињеници да су узроци угрожености потрошача бројни и разноврсни, да исти чиниоци различито делују или не делују на различите потрошаче, као и да су често привременог карактера. Дефинисање општег појма „угрожени потрошач“ без позивања на узроке би било недовољно одређено, док би позивање на узроке угрожености водило превише широкој дефиницији. Оба приступа би могла водити у правну несигурност.

35 Закон о енергетици, *Службени гласник РС*, бр. 145/2014, 95/2018 и 40/2021, чл. 10.

36 Уредба о енергетски угроженом купцу, *Службени гласник РС*, бр. 113/2015, 48/2016, 88/2016, 49/2017, 104/2017, 36/2018, 59/2018, 88/2018, 34/2019, 82/2019, 76/2020, 144/2020 и 51/2021.

37 Закон о енергетици, чл. 10. Према чл. 11 Уредбе о енергетски угроженом купцу, то је опредељено према броју чланова породичног домаћинства. На пример, за домаћинство са два или три члана максимална потрошња до 160 киловат часова месечно ако се домаћинство греје на струју, односно 45 кубних метара гаса ако се греје на гас.

38 Према члану 3 Уредбе о енергетски угроженом купцу, критеријуми за стицање тог статуса су: 1) укупан месечни приход домаћинства, 2) број чланова домаћинства и 3) имовно стање. Чланом 4 Уредбе одређени су износи примања који су услов за стицања статуса „енергетски угрожени купац“.

Поменути недостаци би се могли отклонити ако би се границе општег појма „угрожени потрошач“ јасније одредиле. Овај захтев, међутим, није лако испунити и веће су шансе да се то постигне на нивоу посебног, секторског појма „угрожени потрошач“, што потврђује пракса у пружању услуга у одређеним секторима. С тим у вези је илустративан, мада не и једини, пример „енергетски угрожени потрошач“.³⁹

Са становишта појединачног потрошача поставља се питање значаја одређења општег појма „угрожени потрошач“, односно његовог квалификовања као угроженог потрошача. У тражењу одговора на то питање, не може се занемарити податак који потврђују бројне студије из бихејвиоралне економије да се потрошачи често не понашају рационално на тржишту, чак и када су испуњени прописани стандарди слободног и информисаног пристања на понуду трговца.⁴⁰ Другим речима, великом броју потрошача је независно од њихове квалификације као угроженог (рањивог) потребна додатна подршка у доношењу неких одлука, углавном због недостатка времена, искуства и информисаности.

Капацитет самосталног деловања угроженог потрошача на тржишту је мањи од просечног потрошача и његов положај је утолико тежи. То се нарочито односи на потрошаче који су угрожени због нарушених физичких и/или когнитивних способности, односно потрошаче који имају тешкоће у вези са учењем, памћењем, концентрацијом, одржавањем пажње, инвалидношћу итд. Какву корист они могу остварити од сазнања да су у категорији „угрожени потрошач“? У идеалним условима они ће моћи да рачунају на стручну помоћ приликом набавке потребних роба и услуга, а то ће спречити или умањити могућност да делују „у корист своје штете“. Међутим, то истовремено значи и да они временом не стичу вештине и знања која ће им омогућити да у будућности самостално закључују уговоре у корист свог благостања.⁴¹ Истраживања су, поред тога, показала и један веома значајан податак, а то је да би многи потрошачи квалификацију као „угрожени потрошач“

39 У упоредном праву је веома присутан појам „финансијски угрожени потрошач“, који по правилу обухвата потрошаче са ниским и недовољним примањима, без имовине која се може уновчити за доспеле обавезе, и који нису способни да се носе са финансијским стресом. May Poh Lee, Mohamad Fazli Sabri, „Review of Financial Vulnerability Studies“, *Archives of Business Research*, Nr. 2/2017, 133–134. Поред тога, у праву ЕУ се „угрожени потрошач“ све више користи у нормативним актима који регулишу безбедност хране, онлајн сектор. Вид. European Parliament, „Vulnerable Consumers“, Briefing 2021, доступно на адреси: [https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/BRIE/2021/690619/EPRS_BRI\(2021\)690619_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/BRIE/2021/690619/EPRS_BRI(2021)690619_EN.pdf), 30. 5. 2021.

40 Yvette Maker, Anna Arstein-Kerslake, Bernadette McSherry, Jeannie Marie Paterson, Lisa Brophy, „Supporting People with Decision-Making Impairments: Choice, Control and Consumer Transactions“, *Journal of Law and Medicine*, Nr. 4/2017, 756.

41 Eliza Varney, „Redefining Contractual Capacity? The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the Incapacity Defence in English Contract Law“, *Legal Studies*, Nr. 3/2017, 493.

доживели као вид стигме и/или као лишавање права на пуну социјалну и економску инклузију.⁴²

Посматрано из угла трговаца, сазнање да је пред њим „угроженни потрошач“ представља кључну информацију да купац можда није у стању да донесе рационалну одлуку о куповини. У тој ситуацији од трговца се очекује да поступа са пажњом доброг стручњака и да примени одговарајуће вештине комуникације како би сагледао посебне потребе потрошача и помогао му да обави куповину од које ће остварити максималну корист за своје благостање. Поступајући на тај начин, трговац може да гради добру репутацију, а то је дугорочно посматрано важан чинилац који доприноси да он још успешније послује.

Правни оквир заштите потрошача несумњиво пружа могућности да сви потрошачи, укључујући и угрожене, остварују своја права у одговарајућим поступцима ако буду повређена. То се не доводи у питање ни за одређене делатности/секторе у оквиру којих је правна заштита угрожених потрошача уређена додатним, специјалним нормама, али те норме ипак постоје и оне нису сувишне. Посебна и специјална правила заштите угрожених потрошача у посебним делатностима/секторима имају за циљ да спрече да такви потрошачи остану без одређених роба или услуга, зато што би штета која би у том случају настала могла бити ненадокнадива. Спречавањем настанка штете чинимо излишним потребу за њеном накнадом.

Положај угроженог потрошача који је ван режима посебне/специјалне заштите може бити једнако тежак као и судбина енергетски угроженог купца коме је искључено снабдевање потребним енергентима. Сваки потрошач који ступа на тржиште ради набавке робе или услуге прво прикупља информације о постојећој понуди, потом те информације анализира и на крају их вреднује. Пропуст у било којој од ове три фазе може га учинити угроженим или рањивим. Да ли ће он због тога претрпети штету је питање на које у битној мери утиче понашање трговца, односно од чињенице да ли ће му он пружити заштиту у поступку закључења уговора, или ће злоупотребити своју надмоћ на штету потрошача. Код таквог стања ствари, јасно је да има доста простора за побољшање положаја потрошача ако се трговцима пруже одговарајући подстицаји да се у уговорним односима са потрошачима понашају одговорно и у складу са начелом савесности и поштења. Такође би било оправдано уложити потребне напоре да се трговци оспособе да препознају посебне потребе потрошача, како би могли да заштите оне којима је то потребно. На тај начин ће се значајно повећати број добрих уговора и смањиће се потреба да се накнадно отклањају последице уговорних односа који се доводе у питање због злоупотребе

42 Martha Albertson Fineman, „Beyond Identities: The Limits of an Antidiscrimination Approach to Equality“, *Boston University Law Review*, Nr. 6/2012, 1713, 1750.

доминантног положаја једне уговорне стране. То није само у интересу уговорних страна, већ је у интересу друштва у целини.

Коришћена литература

- Albertson Fineman Martha, „Beyond Identities: The Limits of an Anti-discrimination Approach to Equality“, *Boston University Law Review*, Nr. 6/2012.
- Andreasen Alan, Manning Jean, „The Dissatisfaction and Complaining Behaviour of Vulnerable Consumers“, *Journal of Consumer Satisfaction, Dissatisfaction and Complaining Behaviour*, Nr. 3/1990.
- Baker Stacey, Gentry James, Rittenburg Terri, „Building understanding of the domain of consumer vulnerability“, *Journal of Macromarketing*, Nr. 2/2005.
- Varney Eliza, „Redefining Contractual Capacity? The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the Incapacity Defence in English Contract Law“, *Legal Studies*, Nr. 3/2017.
- George Mike, Graham Cosmo, Lennard Linda, „Consumer Vulnerability – Mainstream, not Marginal“, University of Leicester, Report 2016, доступно на адреси: https://www2.le.ac.uk/departments/law/research/cces/copy_of_consumervulnerability2016.pdf, 15. 5. 2021.
- Јовичић Катарина, „Квалификација непоштене пословне праксе“, *Право и привреда*, бр. 7–9/2017. (Jovičić Katarina, „Kvalifikacija nepoštene poslovne prakse“, *Pravo i privreda*, br. 7–9/2017)
- Yu Shi Hua, Jie Jing Feng, Yang Yan, Nguyen Bang, „The concept of consumer vulnerability: Scale development and validation“, *International Journal of Consumer Studies*, Nr. 6/2017.
- Maker Yvette, Arstein-Kerslake Anna, McSherry Bernadette, Marie Paterson Jeannie, Brophy Lisa, „Supporting People with Decision-Making Impairments: Choice, Control and Consumer Transactions“, *Journal of Law and Medicine*, Nr. 4/2017.
- O’Neill Emma, „Exploring regulatory approaches to consumer vulnerability: a report for the Australian Energy Regulator“, Consumer Policy Research Centre, 2020, доступно на адреси: <https://www.financialcapability.gov.au/files/exploring-regulatory-approaches-to-consumer-vulnerability.pdf>, 23. 5. 2021.
- Poh Lee May, Mohamad Fazli Sabri, „Review of Financial Vulnerability Studies“, *Archives of Business Research*, Nr. 2/2017.
- Ringold Debra, „Social criticisms of target marketing: Process or product“, *American Behavioral Scientist*, Nr. 4/1995.

Smith Craig, Cooper-Martin Elizabeth, „Ethics and Target Marketing: The Role of Product Harm and Consumer Vulnerability“, *Journal of Marketing*, Nr. 3/1997.

Тешић Ненад, „О природи и пореклу потрошачке рањивости“, *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 2/2020. (Tešić Nenad, „О природи и пореклу потрошачке рањивости“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 2/2020)

Harrison Paul, Gray Charles, „The ethical and policy implications of profiling ‘vulnerable’ customers“, *International Journal of Consumer Studies*, Nr. 4/2010.

Katarina JOVIČIĆ, PhD

Senior Research Fellow at the Institute of Comparative Law in Belgrade, Serbia

CONCEPT “VULNERABLE CONSUMER” IN EU AND SERBIAN LAW

Summary

The subject of this paper refers to a special legal regime for vulnerable consumers protection. Special rules for their protection may be determined and applied only if the general term “vulnerable consumer” is clearly defined. Comparative legal research has shown that this requirement has not yet been met in a way that it is widely recognized as acceptable. However, the special term “vulnerable consumer”, which is related to certain economic sectors, has been defined with more success. This paper explores the reasons which explain this and analyse the special legal protection of consumers in EU and Serbia on the example of an energy vulnerable customer. Based on examples of good practice, it is indicated that there is a lot of space for improving the position of vulnerable consumers if traders recognize the special needs of them and if they act responsibly and in accordance with the principle of good faith.

Key words: *Vulnerable Consumer. – Drivers of Vulnerability. – General Term Vulnerable Consumer. – Sectoral Term Vulnerable Consumer. – The Principle of Good Faith.*

Датум пријема рада: 21. 6. 2021.

Датум прихватања рада: 10. 9. 2021.