

УДК: 366.542(497.11)

CERIF: S 130, S 144

ТИП РАДА: ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

DOI: 10.5937/PiP2103227V

др Драјан ВУЈИСИЋ*
редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу,
Србија

др Милан РАПАЈИЋ**
доцент Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, Србија

ОБЛИЦИ ЗАШТИТЕ ПРАВА ПОТРОШАЧА

Сажетак

Аутори указују на плуралитет облика заштите права потрошача. Приватноправни облик заштите потрошача је индивидуална заштита у парничном поступку. Заштита колективних интереса потрошача у већини европских правних система остварује се у парничном поступку. Закон о заштити потрошача из 2014. године ову заштиту поверава органима управе. То је облик заштите у управном поступку, чија правила карактеришу не мале разлике у односу на правила предвиђена Законом о општем управном поступку. Значајна целина посвећена је механизму вансудској решавања потрошачких спорова, посебно арбитражи и медијацији. Указује се на недостатке Закона о заштити потрошача поводом одређених контрадикторних одредаба. Законодавац стимулише алтернативно решавање потрошачких спорова, а с друге стране предвиђа да уоварање некој од ових метода не дира у право на

* Електронска адреса аутора: dvujisic@jura.kg.ac.rs.

** Електронска адреса аутора: mrpapic@jura.kg.ac.rs.

судску заштити. У раду се анализира и инспекцијски надзор који Закон о заштити потрошача уређује као целину активности инспекцијских органа, прецизирајући конкретна овлашћења инспектора и регулишући посебне мере у овој области.

Кључне речи: Судска заштита. – Заштита колективних интереса потрошача. – Вансудско решавање потрошачких спорова. – Инспекцијски надзор.

І Увод

На основу поделе права на јавно и приватно, и инструменти односно систем заштите права потрошача може бити разврстан у две групе: јавноправну и приватноправну групу. Остваривање заштите потрошача у управном поступку и њихова судска заштита пред прекршајним, кривичним и управним судовима представљају јавноправни систем заштите. У приватноправне облике заштите права потрошача убрајамо индивидуалну заштиту у парничном поступку, али и поступак за заштиту колективних потрошачких права, као и различите облике потрошачких спорова који се решавају ван судског форума.

У уставном систему Савезне Републике Југославије, донет је први Закон о заштити потрошача 2002.године.¹ И пре ступања на снагу овог Закона, указивано је на то да „прописи о заштити потрошача у СР Југославији постоје, али ни њихов број ни садржина не одговарају ономе што такви прописи садрже у државама развијене тржишне привреде ... Централна улога државе и њеног органа за заштиту потрошача била би доношење прописа за заштиту потрошача и обезбеђење начина за спровођење те заштите ... Последњих година је у центар интересовања удружења и организација за заштиту потрошача избило питање права потрошача на приступ правди (*right to access to justice*). Показало се, наиме, да је област процесноправне заштите најтежа за брзе промене, да је чврсто везана за традиције правног система земље у питању, да је по својој природи конзервативна и да се стога јако одупире променама. Тако посматрано, било је логично што се организације за заштиту потрошача у многим земљама по угледу на шведска искуства све више опредељују за вансудску заштиту (као што је *омбудсман*) или посебне судове (арбитраже), чије оснивање помаже држава, а који најчешће бесплатно или за врло малу накнаду нуде пуну, брзу и ефикасну заштиту потрошача.“² Управо ова констатација изречена 90-их година

1 Закон о заштити потрошача СР Југославије, *Службени лист СРЈ*, бр. 37/2002.

2 Јелена Вилус, *Правна заштита потрошача: ујореднојравна студија са посебним освртом на права потрошача I*, Београд, 1996, 165.

XX века за законодавни оквир заштите потрошача у Србији, односно некадашњој Југославији из угла теорије говори колико је стање било незадовољавајуће. Међутим, доћи ће до позитивних промена у том смислу што су после Закона из 2002. године донета још три са истимим називом, и то у веома кратким временским размацама, а са нормативно-садржинским помацама. Тако се други Закон о заштити потрошача доноси 2005.³ Србија је у међувремену потписала Споразум о стабилизацији и придруживању – ССП са Европском унијом. Тиме се обавезала да ће у поступку придруживања Европској унији постепено ускладити свој правни поредак са правним тековинама европских заједница (*acquis communautaire*). Та обавеза подразумева и усклађивање српског права и са оним сегментима правних тековина ЕУ који се односе на заштиту потрошача. Управо због тога биле су неопходне измене у релевантним законским прописима. Законодавац се определио за доношење новог законског акта. Наглашено је да „Закон из 2005. није могао бити дугог века. На то су, поред поменутог ССП и одатле прузетих обавеза, динамизма у развоју заштите потрошача, утицали и недовољна доследност у имплементацији директива ЕУ, недореченост у појединим питањима, термилошке конфузије, претерани нормативни сукоб закона.“⁴ Тако се долази до трећег Закона о заштити потрошача 2010. године, који је имао низ новина у односу на свог претходника.⁵ То је иначе први закон који регулише заштиту потрошача у новом уставном систему успостављеном Уставом из 2006. године.⁶ Иначе, највишим општим правним актом, заштита потрошача постаје уставна категорија. Тако, према члану 90 Устава: „Република Србија штити потрошаче. Посебно су забрањене радње усмерене против здравља, безбедности и приватности потрошача, као и све нечасне радње на тржишту.“⁷ Тиме је створена уставна подлога за системски закон који регулише заштиту потрошача.

ЗЗП-2010 је следио већинску тенденцију у упоредном праву да заштита колективних интереса потрошача буде поверена суду у парничном поступку. Ипак, Закон није дефинисао колективни интерес потрошача као што је то учињено Законом о заштити потрошача из 2014. године.⁸ Одредбе ЗЗП-2010 које су предвиђале примену норми Закона о парничном поступку нису заживеле у довољној мери у пракси, између

3 Закон о заштити потрошача, *Службени гласник РС*, бр.79/2005.

4 Драган Вујисић, „Заштита потрошача у праву Европске уније и праву Србије“, *Право и њивреда*, бр. 7–9/2011, 203.

5 Закон о заштити потрошача, *Службени гласник РС*, бр. 73/2010.

6 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

7 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

8 Закон о заштити потрошача – ЗЗП-2014, *Службени гласник РС*, бр. 62/2014, 6/2016 – др. закон и 44/2018 – др. закон.

осталог зато што су одредбе читаве главе 36 Закона о парничном поступку, које су регулисале поступак за заштиту колективних права и интереса грађана, проглашене неуставним одлуком Уставног суда.⁹ Зато у раду можемо да анализирамо само дате дефиниције колективног интереса на основу ЗЗП-2014, који се сада штити у управном поступку. У раду смо обратили пажњу прво на индивидуалну заштиту права потрошача у парничном поступку, затим заштиту колективних интереса потрошача, механизме вансудске заштите, и коначно управно-правну заштиту коју потрошачи могу остварити у инспекцијском поступку односно обраћањем надлежној тржишној или другој инспекцији овлашћеној да контролише привредне субјекте.

II Судска заштита потрошачких права

ЗЗП-2014 регулисао је судски облик заштите сумарно и скромно, на основу две одредбе. Чланом 143 предвиђено је да покретање и вођење вансудског решавања потрошачког спора не искључује нити утиче на остваривање права на судску заштиту, у складу са законом, док је чланом 140 прво дефинисан потрошачки спор као сваки спор који произлази из уговорног односа потрошача и трговца (ст. 1), а затим су у ставу 2 истог члана регулисани судски трошкови. Нормирано је да се пред судом у потрошачком спору, у смислу закона којим се уређује парнични поступак, не плаћа судска такса за тужбу ако вредност предмета спора не прелази износ од 500.000 динара. С једне стране се оштећена страна – потрошач мотивише за подизање тужбе, али само ако је вредност спора мала. С друге стране, ако је вредност спора већа од законом наведеног прописаног износа, потрошач се демотивише за улазак у парницу. Тако законодавац умањује значај судске заштите потрошача дајући предност другим облицима заштите, односно вансудској и јавно-правној заштити потрошача.

9 Одлука Уставног суда РС Уз-51/2012 од 23. 5. 2012, *Службени гласник РС*, бр. 49/13. „Уставни суд констатује да одредбама чл. 494. до 505. Закона није уређено кад један грађанскоправни спор има карактер спора о колективним правима који би се решавао по правилима посебног поступка прописаног у овој глави, уз супсидијарну примену општих правила парничног поступка. Нема ни упућујуће норме из које би се утврдило на које се спорове ове одредбе односе, односно није прописано који се спор, у смислу ових одредаба, сматра спором о колективним правима, нити је регулисан појам колективних права и интереса... Будући да захтев за одређеношћу и прецизношћу правне норме представља саставни део начела владавине права како би грађани из садржаја норме могли да стварно и конкретно знају своја права и обавезе и како би им прилагодили своје понашање, Уставни суд констатује да захтев за одређеношћу и прецизношћу правне норме није испуњен ако грађани као савесне особе нагађају о њеном смислу и садржају.“

У теорији се временом искристалисало поприлично доминирајуће схватање да (индивидуална) судска заштита не представља успешан облик заштите права потрошача, имајући у виду да постоји раскорак, с једне стране, између вредности потрошачких спорова (то су по правилу спорови мале вредности) и, с друге стране, високих трошкова и дугог трајања поступка.¹⁰ Зато се наводи да „Различити механизми колективне заштите потрошача, то јест заштите колективних потрошачких права и правом признатих интереса представљају одговор на практичне проблеме који настају при примени индивидуалних механизма заштите у потрошачком контексту ... Мала вероватноћа да ће потрошач уопште да затражи заштиту у судском поступку и ограниченост правног дејства пресуде искључиво на странке у том поступку јесу разлози због којих превентивно дејство оваквих класичних механизма индивидуалне заштите није довољно јако у омасовљеном потрошачком контексту.“¹¹

Ипак, потрошачи могу да остваре заштиту у парничном поступку подношењем кондемпнаторне тужбе (тужба за осуду на чинидбу – давање, чињење, нечињење или трпљење) или конститутивне тужбе (тужбе којом се захтева промена одређеног односа). С обзиром на то да постоје вансудски видови заштите права потрошача, који чак прете да „истисну“ судски индивидуални пут заштите, у релевантној научној литератури земаља чланица Европске уније (овде у конкретном случају Хрватске) указује се да „свакако не би било упутно напуштати успостављене суставе остварења правне заштите потрошача у индиви-

10 „Постојећи судски метод заштите потрошача има извесне недостатке. Пре свега, парнице за заштиту права потрошача нису хитне уколико се њима не решава спор мале вредности и кад се поступа по правилима тзв. 'маличног поступка'. Потрошач, као тужилац, у парницама за заштиту потрошачких права, осим кад захтева обештећење за себе, не штити само свој приватни интерес, већ индиректно и интерес осталих потрошача и њихова потрошачка права. Из тог произлази да он, практично, штити и општи интерес. Без обзира на ту околност, тужилац није ослобођен плаћања судских такси. Право на претходно ослобођење од трошкова поступка, који најчешће, због специфичног вештачења, могу да буду велики, потрошач као тужилац може да оствари под општим условима као и право на бесплатно заступање. То исто важи и за ситуације када се као тужилац јавља организација за заштиту потрошача. Трошкови на име накнаде за састављање тужбе и судске таксе, као и други трошкови које тужилац може да поднесе унапред, без обзира на то да ли је тужилац индивидуални потрошач или је то организација за заштиту права потрошача, понекад могу да буду знатно виши него накнада штете која може да се оствари у судском поступку. Из тог разлога, сматра се, иако формално постоји право на судску заштиту пред државним судом, приступ потрошача је фактички онемогућен из финансијских разлога.“ Гордана Станковић, „Методи за судску заштиту права потрошача“, *Og caveat emptor go caveat venditor* (ур. Миодраг Мићовић), Крагујевац, 2009, 417.

11 Marija Karanikić Mirić, „Kolektivna zaštita potrošača u srpskom pravu“, *Anali Pravnog fakulteta u Zenici*, br. 7/2014, 59–60.

дуалном поступку, особито имајући у виду стандарде правичног суђења, инстанцијске контроле и подложности преиспитивању од стране Еуропског суда за људска права, те Суда ЕУ-а, који су уграђени у те системе. Особито би требало цјенити напоре Суда ЕУ у осигурању учинковите правне заштите потрошача, интерпретацијом начела „учинковитости“ и „ефикасности“ у праву ЕУ, те захтјева које поставља одредба чланка 47 Повеље ЕУ о темељним правима. Стога, умјесто да их се у потпуности замјени приватно-правним системима механизма АРПС-а (алтернативно решавање потрошачких спорова – *најомена ауџора*), који осим неуједначености на националном плану држава чланица увелико пате од недостатака у квалитету правне заштите коју пружају, требало би искористити постојећи потенцијал националних индивидуалних судских поступака, укључујући и сумарне поступке у споровима мале вриједности, те их примјерено реформирати.¹²

У српском позитивном праву, Законом о парничном поступку из 2011. године уведена су посебна процесна правила о индивидуалним потрошачким споровима.¹³ У поступцима у споровима који произлазе из уговорног односа потрошача и трговца (потрошачки спорови), сходно се примењују остале одредбе ЗПП-2011, ако посебним законом није другачије прописано. У потрошачке спорове не спадају спорови који настану услед смрти, телесне повреде или нарушавања здравља, пружања здравствених или правних услуга и преноса права на непокретностима. Због сложености предмета поступка или предложених доказа, када се потрошачки спор не може расправити по правилима посебног поступка, суд ће донети решење да се поступак настави по правилима општег парничног поступка. Против тог решења није дозвољена жалба.

„Поступак у потрошачким споровима је сумаран поступак који има за циљ да на најефикаснији начин заштити повређену правну позицију потрошача.“¹⁴ Тако се тужба не доставља туженом на одговор, већ му се доставља уз позив за главну расправу. У овом посебном парничном поступку не заказује се и не одржава припремно рочиште. Рочиште за главну расправу заказује се и одржава најкасније у року од 30 дана од дана пријема тужбе у суд. Ако тужилац не дође на рочиште за главну расправу, а уредно је позван, сматраће се да је повукао тужбу. Такође, у истој ситуацији, ако тужени не дође на рочиште за главну расправу, а уредно је позван, суд ће одржати рочиште те одлучити на основу утврђеног чињеничног стања.

12 Paula Poretti, „Sudska zaštita prava potrošača – (naj)bolji put?“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, br. 1/2018, 566.

13 Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 49/2013 – одлука УС, 74/2013 – одлука УС, 55/2014, 87/2018 и 18/2020.

14 Александар Јакшић, *Грађанско процесно право*, Београд, 2012, 703.

Пресуда у потрошачким споровима објављује се одмах по закључењу главне расправе. Приликом објављивања пресуде, суд ће укратко да је образложи и поучи странку о условима под којима може да изјави жалбу. Писано израђена пресуда у образложењу садржи утврђено чињенично стање, навођење доказа на основу којих је оно утврђено и прописе на којима је суд засновао пресуду. У поступку у потрошачким споровима дозвољена је посебна жалба само против решења којим се окончава поступак. Решења се не достављају странкама, већ се објављују на рочишту и уносе у писани састав одлуке. Писани отправак пресуде треба да буде исте садржине као у споровима мале вредности. Пресуда или решење којим се окончава парница у поступку у потрошачким споровима може да се побија (само) због битне повреде одредаба парничног поступка и због погрешне примене материјалног права. Против првостепене пресуде, односно решења странке могу да изјаве жалбу у року од осам дана. Рок за жалбу рачуна се од дана објављивања пресуде, односно решења, а ако је пресуда, односно решење достављено странци, рок се рачуна од дана достављања.

На нивоу Европске уније, да би се повећала ефикасност (индивидуалне) судске заштите права потрошача, донета је Уредба о увођењу европског поступка за спорове мале вредности.¹⁵ После ове Уредбе, доноси се Уредба о измени Уредбе 861/2007.¹⁶ Ови акти донети су ради унапређења механизма судског решавања спорова. Реч је о читавом низу правила и начела која доприносе томе да потрошачи учесталије подносе тужбе ради заштите својих права и интереса пред судом.

Уредбе у поступцима за спорове мале вредности предвиђају следећа начела, односно правила: начело формалности, правила о извођењу доказа и начело ефикасности. Начело формалности – поступак је преваходно писани, с обзиром на то да се комуникација између суда и странака остварује, у принципу, електронским путем. Расправа пред судом одржава се усмено само у случају када није могуће донети одлуку на основу писаних доказа или ако странка то захтева.¹⁷ Уколико сматра, а имајући у виду околности случаја, да усмена расправа није потребна за

15 Уредба 861/2007 о увођењу европског поступка за спорове мале вредности (*Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure*, OJ L 199, 31. 7. 2007).

16 Уредба о измени Уредбе о увођењу европског поступка за спорове мале вредности и Уредбе о увођењу поступка за европски платни налог (*Regulation (EU) 2015/2421 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2015 amending Regulation (EC) No 861/2007 establishing a European Small Claims Procedure and Regulation (EC) No 1896/2006 creating a European order for payment procedure*, OJ L 341, 24. 12. 2015; даље у фуснотама: Уредба 2015/2421).

17 Чланом 472 Закона о парничном поступку предвиђено је да се главна расправа одржава, и да се уз позив за главну расправу доставља тужба туженом.

правично вођење поступка, суд може одбити такав захтев.¹⁸ У вези са извођењем доказа предвиђено је да се докази изводе на најједноставнији могући начин, на основу писаних изјава сведока, вештака или странака.¹⁹ Начело ефикасности подразумева да суд доноси пресуду у року од 30 дана од дана пријема одговора туженог на тужбу, односно одговора тужиоца у случају када тужени поднесе противтужбу. Дакле, суђење се може завршити у кратком року, осим када сложеност спора захтева предузимање додатних радњи (кад суд тражи додатне податке или позива странке на главну расправу). Под начело ефикасности могла би се подвести и интенција смањења трошкова поступка, односно да се поступак води економично и са што мање трошкова,²⁰ као и одредба да судске таксе не смеју да буду несразмерне у односу на тужбени захтев.²¹

Први закон који је регулисао колективну заштиту потрошачких права у Србији био је Закон о заштити потрошача из 2010. године. Било је нормирано да посебно регистрована организација за заштиту потрошача, а у циљу заштите колективног потрошачког интереса, покрене судски поступак за забрану неправичних уговорних одредаба, тј. поступак за забрану непоштеног пословања. Као прво, потрошач је могао да покрене ове поступке у случају да је дошло до повреде колективних интереса потрошача. Као друго, удружења односно савези удружења за заштиту потрошача, посебно евидентирани код министарства надлежног за послове заштите потрошача, такође су могли да поднесу захтев за покретање поступака. Законско ограничење вредности предмета спора (као и сада) је било 500.000 динара. Овлашћења суда у поступку забране неправичних уговорних одредаба у потрошачком уговору била су: оглашавање ништавом неправичне уговорне одредбе у потрошачком уговору; налагање трговцу да без одлагања обустави уговарање неправичних уговорних одредаба у пословању с потрошачима, као и да у средствима јавног информисања о свом трошку објави да му је одлуком

18 Уредба 2015/2421, чл. 5 ст. 1.

19 Уредба 2015/2421, чл. 9. У случају да је потребно извођење доказа саслушањем, како би се омогућило да учесници у поступку буду саслушани, а да притом не морају да путују до суда, саслушање се може обавити коришћењем одговарајућих средстава комуникације на даљину, која су доступна суду, осим ако због посебних околности случаја коришћење такве технологије не би било примерено за правично вођење поступка (Уредба 2015/2421, преамбула 12).

20 Прописано је да потрошачи имају право на бесплатну правну помоћ од овлашћених органа приликом попуњавања обрасца (Уредба 2015/2421, чл. 11); затим, није обавезно заступање странака од стране адвоката или другог правног стручњака; такође, суд неће наложити накнаду трошкова у корист странке која је успела у поступку уколико ти трошкови нису били неопходни или ако су несразмерни захтеву (Уредба 2015/2421, чл. 10 и 16)

21 Уредба 2015/2421, преамбула 14.

суда изречена мера забране неправичних одредаба у потрошачким уговорима. Надлежност суда у поступку забране непоштеног пословања сводила се на следеће: утврђивање да је одређено пословање непоштено по правилима тада важећег ЗЗП-2010; давање налога трговцу да без одлагања обустави такво пословање; конституисање обавезе трговца да о свом трошку исправи део огласа чије се објављивање квалификује као непоштено пословање; обавезивање трговца да у средствима јавног информисања о свом трошку објави да му је одлуком суда изречена мера забране непоштеног пословања. Пре покретања оваквих поступака био је предвиђен вансудски пут решавања ових спорова, па су потрошач, удружење и савези имали обавезу да трговца позову на овакав модалитет регулисања насталих спорних питања из уговорних односа. У поступку за заштиту колективних интереса потрошача било је предвиђено доношење привремене мере којом суд на захтев потрошача, односно удружења или савеза удружења налаже трговцу обуставу уговарања одређених одредаба или одређени вид пословања до окончања поступка. Добро је решење било и то што је постојала могућност одузимања противправно стечене користи, те је суд имао могућност да на захтев сваког лица које за то има оправдани интерес, у случају када трговац против кога је донета правоснажна судска одлука у неком од поменутих поступака не поступи по њој, одреди одузимање такве противправно стечене користи, и то у корист буџета Републике Србије.²²

Пре доношења ЗЗП-2014 било је критика у правној теорији о одређеној неадекватности хоризонталне судске заштите права потрошача постављањем питања: „Да ли би требало размишљати у правцу давања већих овлашћења органима управе у поступку заштите колективних интереса потрошача, укључујући и пренос надлежности са судова на органе управе за вођење поступка, утврђење чињеничног стања и доношењу одлуке којом се решава о колективним интересима потрошача?“²³ Овако постављено питање добило је позитиван одговор законодавца, увођењем управноправне заштите колективних интереса потрошача у српски правни систем. Такође, наведено је да „У многим земљама ЕУ органи управе имају право и дужност да пред судом покрећу поступке за заштиту права и интереса потрошача. Штавише, поготово унутар ЕУ, уочава се све већа улога органа јавне управе у заштити колективних интереса потрошача: заправо тенденција да се колективна права потрошача штите у посебном управном поступку заштите потро-

22 Вид. ЗЗП-2010, чл. 137–146.

23 Татјана Јованић, „Улога управе у заштити колективних интереса потрошача“, *Strengthening consumer protection in Serbia – Јачање заштите потрошача у Србији. Liber Amicorum Svetislav Taboroši* (eds./ур. Thierry Bourgoignie, Tatjana Jovanić), Београд, 2013, 311.

шача. Предности управноправне заштите потрошача, нарочито од стране специјализованих, независних органа јавне управе, везују се за саме предности постојања ових тела ... Једна од разлика између управноправне и судске заштите потрошача је и чињеница да орган управе има већу слободу у тумачењу циљева заштите, а истовремено и већу одговорност за спровођење циљева. У том смислу, разлика између приватноправне и јавноправне димензије примене, односно спровођења прописа о заштити потрошача је чињеница да су органи управе мотивисани ширим друштвеним интересом, односно стратешким циљевима. Истиче се да је надзор над тржиштем од стране управе и управноправна заштита потрошача јефтинији и ефикаснији модел, са више дистрибутивних ефеката и бољом превентивном улогом у поређењу са судском заштитом ... Тако је непримерено поступак заштите колективних интереса потрошача препустити искључиво суду.²⁴ Управо 2014. године десио се радикалан нормативни заокрет, па према ЗЗП-2014 више не постоји надлежност судова за заштиту колективних интереса потрошача. Надлежност за заштиту колективних интереса потрошача сада је у рукама министарства као „основног органа управе.“²⁵

Законска правила о судској заштити потрошачких права и интереса слабо се примењују. Озбиљнији разлози за слабију примену правила о посебним парничним поступцима за заштиту индивидуалних права и колективних потрошачких права и интереса постојали су и за време важења ЗЗП-2010. Укратко, процесна правила садржана у Закону из 2010. године имала су одређене недостатке, а није дошло до њихових промена.²⁶ Ретко примењивање ранијег закона о судској заштити, како

24 Тајјана Јованић, „Управноправна заштита потрошача“ *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 2/2013, 185–186, 195.

25 Драган Милков, *Управно право I – уводна и организациона питања*, Нови Сад, 2016, 78.

26 Примедбе у погледу процесних правила Закона о заштити потрошача из 2010. године су на месту, с обзиром на то да је указано да би се „могло закључити да ЗЗП РС није јасно разграничио индивидуалну и колективну заштиту потрошачких права. Стога су и одредбе Главе 13, према логици закона, применљиве у оба случаја. Но, чини нам се да је заправо било добро, супротно томе, посебно нормирати ову другу, како то чини, пре свих, ЗЗП РХ (Закон о заштити потрошача Републике Хрватске – *напомена аутора*), државе која је у примени европских стандарда у овој материји морала значајније унапредовати. При томе, нису изричито одређене врсте тужби, али је предвиђено које правне последице може изрећи суд (чл. 135), а оне су кумулиране: утврђење акта повреде прописа о заштити потрошача и његово прецизно дефинисање, наредба да прекине са таквим поступањем и, ако је потребно, усвајање мера којима се отклањају последице противправног понашања, и забрана таквог или сличног понашања убудуће. Смисао одредбе чл. 143 нашег закона упућује на алтернативно одређење правних последица, што свакако треба изменити. Суђење у поступцима колективне заштите у РХ поверено је трговачким судо-

индивидуалних, тако и колективних потрошачких права и интереса, није тврдња у прилог чињеници да треба искључити судску колективну заштиту потрошачких права и интереса. ЗЗП-ом из 2014. то је учињено. Тако се сада пред органом управе штите потрошачки колективни интереси, а на пример парнице за заштиту од дискриминације су позитивно-правно регулисане, односно судску заштиту уживају антидискриминацијски интереси. Ипак, не може се рећи да то што је српски законодавац усвојио модел заштите колективних интереса потрошача пред органом управе није апсолутно непознато. Наиме, поједини правни системи регулишу заштиту интереса потрошача у судском,²⁷ а мањи број у управном поступку.²⁸

вима (чл. 132(ц)), а предвиђено је и више посебних правила месне надлежности у зависности од тога да ли тужени има седиште или подружницу у Хрватској, или, пак, нема. То да наш закон нема правила о посебној месној надлежности је значајан недостатак регулативе. Сличан закључак следи и у односу на недостатак правила о терету доказивања којима би се олакшала процесна позиција потрошача и без којих се заштита свакако не гарантује на највишем нивоу... Надаље, потпуност заштите колективних интереса постиже се и проширењем субјективних граница правноснажности одлука донесених поводом оваквих тужби, као и обавезношћу одлуке донесене у поступку заштите колективних интереса потрошача у поступку који потрошач покрене тужбом за накнаду штете проузроковане понашањем туженог, што такође није предвиђено у ЗЗП РС. ... У систему колективне заштите права, који се само препознаје, недостаје низ специфичних правила – о овлашћењу надлежних органа државе да одреде ограничен број тела надлежних за покретање ових поступака (усвајајући регулативу ЕУ), о терету доказивања, о проширеном дејству правноснажности пресуда, о обавезујућој снази одлуке по колективној тужби у поступку који потрошач покреће индивидуалном тужбом за накнаду штете, о евентуалним санкцијама за неизвршавање судске одлуке и др. Недопустива је, такође, неусклађеност између врста тужби које су допуштене и правних последица које на основу њих суд може изрећи. Ови и низ других недостатака свакако ће условити проблеме у пракси...“ Душица Палачковић, „О судској грађанскоправној заштити потрошача према Закону о заштити потрошача Републике Србије“, *Право и њиврега*, бр. 7–9/2011, 194–196.

- 27 Тако, на пример, у Закону о заштити потрошача Републике Црне Горе предвиђено је да се заштита колективних интереса потрошача остварује у судском – парничном поступку и то пред судом опште надлежности. Против трговца који употребом непоштених уговорних одредаба, пословне праксе или на било који други начин крши права потрошача утврђена Законом о заштити потрошача или другим законом, чиме нарушава колективне интересе потрошача, може да се поднесе тужба за престанак тих радњи. Колективна тужба може се поднети против појединог трговца или групе трговаца из истог привредног сектора који својим поступањем крши права потрошача утврђена Законом о заштити потрошача или другим законом, чиме нарушавају колективне интересе потрошача, против коморских и интересних удружења трговаца који подстичу такво поступање или против носиоца кодекса којим се подстиче коришћење непоштене пословне праксе. Закон о заштити потрошача Републике Црне, *Службени листи ЦГ*, бр. 2/2014, 6/2014 – испр., 43/2015, 70/2017 и 67/2019, чл. 182 ст. 1 и 2.

III Заштита колективних интереса потрошача

Поступак за заштиту колективних интереса потрошача требало би да буде адекватан механизам помоћу кога се постиже висок степен заштите потрошача у пракси. Оваквим поступком се проширује обим потрошачких права. Поступак заштите простире се и на оне области које нису нормативно покривене ЗЗП-2014, као што је то примера ради случај са потрошачким кредитом. Одредбе дела ЗЗП-2014 (глава XIV која предметно регулише заштиту колективних интереса потрошача) представљају у значајном обиму пренете одредбе Директиве 2009/22/ЕС²⁹ о мерама забране за заштиту интереса потрошача.³⁰

ЗЗП-2014 дефинише да повреда колективног интереса потрошача постоји када се у укупном броју од најмање десеторо потрошача истоветном радњом, односно на истоветан начин од стране истог лица повређује право које им је законски загарантовано у случају непоштене пословне праксе, односно неправичних одредаба у потрошачким уговорима.³¹ До повреде колективног интереса потрошача може доћи и у случајевима када се повређују права у укупном броју потрошача који је мањи од десет, ако надлежни орган утврди да је дошло до повреде колективног интереса потрошача узимајући у обзир нарочито трајање и учесталост поступања трговца као и чињеницу да ли такво поступање испољава негативне ефекте према сваком потрошачу у датој чињеничној ситуацији.³² За разлику од ЗЗП-2010, као и од немачког и аустријског

28 Средином 2013. године, Европска комисија усвојила је Препоруку о колективним захтевима за накнаду штете, а поводом повреда права која су на основу права Европске уније заштићена. Препорука за предмет регулисања има хоризонталну примену заједничких принципа колективне заштите поводом повреде права која су регулисана правом Европске уније. Стога је у овом документу који нема обавезан карактер Комисија препоручила државама чланицама, а у складу са утврђеним заједничким начелима, да на националном нивоу регулишу судски поступак када су у питању колективни захтеви за накнаду штете, а судски или управни поступак када се штите колективни захтеви за пропуштање.

29 Директива о мерама забране за заштиту интереса потрошача (*Directive 2009/22/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on injunctions for the protection of consumers' interests*, OJ L 110, 1. 5. 2009).

30 У претходном Закону из 2010. године, у мањем обиму су транспоноване норме ове Директиве, и то у вези са предметним регулисањем неправичних уговорних одредаба и непоштене пословне праксе. Чланом 137 било је прописано: „Потрошач чије је право или интерес повређен може да поднесе захтев за покретање поступка: 1) забране неправичних уговорних одредаба у потрошачким уговорима; 2) забране непоштеног пословања; 3) за одузимање противправно стечене користи.“ Активну легитимацију за покретање наведених поступака имала су и удружења и савези.

31 ЗЗП-2014, чл. 145 ст. 1.

32 ЗЗП-2014, чл. 145 ст. 2.

права, у ЗЗП-2014 екстензивно је формулисана позитивна дефиниција колективног интереса потрошача. У ставу 2 преамбуле Директиве 98/27/ЕЗ дата је негативна дефиниција колективних интереса потрошача као интереса који не укључују кумулацију интереса индивидуа – појединаца којима су повређена права. Колективни интерес није једноставан збир појединачних права и интереса (онако како је важеће српско законодавно решење), већ га надилази. То што је у Закону наведено да повреда колективног интереса потрошача постоји када је повређено загарантовано право најмање десеторо потрошача представља доказ, а не критеријум његовог дефинисања. Законски је дефинисана повреда колективног интереса потрошача и у ситуацијама када долази до повреде права у укупном броју који је мањи од десет. „Када је ово случај, Закон садржи упутство по коме надлежни 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. 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.“³³

У одредби члана 146 став 5 ЗЗП-2014 је наведено: „У поступку заштите колективног интереса примењују се правила општег управног поступка, ако овим законом није другачије прописано.“ Посреди је реч о супсидијарној и непосредној примени Закона о општем управном поступку.³⁴ Поступак заштите колективних интереса потрошача је посебна управна процедура, са одређеним разликама у односу на општу.³⁵ Те разлике које представљају одступања (па и неусклађености) ЗЗП-2014 у односу на ЗУП-2016 могу се разумети јер је ЗЗП-2014 усвојен док је на снази био ранији Закон о општем управном поступку, који је поједине деонице управног поступка другачије регулисао него важећи ЗУП, па у том смислу и покретање управног поступка. Тако се у ЗЗП-2014 наводи: „Поступак заштите колективног интереса покреће и води Министарство, по захтеву овлашћеног лица или по службеној дужности.“³⁶

33 Бранка Бабовић, „Заштита колективних интереса потрошача“, *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 2/2014, 219.

34 Закон о општем управном поступку – ЗУП, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење.

35 Закон о општем управном поступку регулише легитимна одступања од својих норми одредбом по којој „Поједина питања управног поступка могу посебним законом да се уреде само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом и не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом“. ЗУП, чл. 3 ст. 2.

36 ЗЗП-2014, чл. 146 ст. 1.

У ЗУП-2016 је предвиђено да се „поступак покреће захтевом странке или по службеној дужности.“³⁷ Када странка поднесе захтев, сматра се да је поступак покренут. Није неопходно доношење посебног акта о покретању поступка. Међутим, орган то може учинити. Тако у ЗЗП-2014 је одређено: „О покретању поступка доноси се закључак, који нарочито садржи опис радњи или аката који могу да представљају повреду колективног интереса потрошача, правни основ и разлоге за покретање поступка, као и позив свим лицима која располажу подацима, исправама или другим релевантним информацијама, да их доставе Министарству.“³⁸ У том смислу је надовезујућа одредба ЗУП-2016: „Пре покретања поступка по службеној дужности који није у интересу странке, орган прибавља информације и предузима радње да би утврдио да ли су испуњени услови за покретање поступка и, ако јесу, доноси акт о покретању поступка (закључак, налог и сл.).“³⁹ Надлежни орган води поступак. То не значи да може одлучити да поступак не покрене, већ да ако држи да нису испуњени услови за вођење поступка донесе решење о одбацивању,⁴⁰ а по ЗЗП-2014 ако сматра да нису испуњени процесни услови предвиђени чланом 145 донесе такво решење. Мериторно решење о одбијању захтева надлежно министарство доноси ако сматра да у укупном броју од најмање десет потрошача, истоветном радњом, односно на истоветан начин, од стране истог лица, није повређено право које им је загарантовано законом или да не постоји повреда потрошачких права (мање од десет потрошача), узимајући у обзир нарочито трајање и учесталост поступања трговца, као и чињеницу да такво поступање није испољило негативне ефекте према сваком потрошачу у датој чињеничној ситуацији. Иначе, то решење подложно је судској контроли у управном спору.

Приликом доношења новог ЗУП 2016. године била је предвиђена обавеза усклађивања посебних закона са ЗУП-ом. То значи да би и одредбе ЗЗП-2014 о покретању поступка морале да буду усклађене са наведеним законом. У сваком управном поступку надлежни орган и, по правилу, једна странка представљају обавезне учеснике у поступку. Могуће је да у управном поступку буде и више странака, и тада је реч о вишестраначкој управној ствари, а странке се називају колидирајуће. Ретко је – не налази се на нормативном плану, а ни у пракси, да се једној странци у једном поступку признаје право, а другој странци у истом том поступку утврђује обавеза. Међутим, то је управо случај у овом посебном управном поступку заштите колективних интереса потрошача,

37 ЗУП, чл. 90 ст. 1.

38 ЗЗП-2014, чл. 148 ст. 3.

39 ЗУП, чл. 90 ст. 3.

40 Вид. ЗУП, чл. 92.

јер трговцу се намеће одређена обавеза, а потрошачу се признаје повреда права, односно успоставља његово право и интерес. Међутим, управни поступак се никад не води против странке, а на то управо асоцирају одредбе ЗЗП-2014. Наиме у судским поступцима, као што је парнични, тужба се подноси против одређеног лица, а овде у поступку заштите колективних интереса потрошача поступак се покреће против трговца, што имплицира да је пре реч о судском поступку који је то и био на основу Закона из 2010. године, а сада је „транспонован“ у делокруг органа управе.

На основу члана 147 ЗЗП захтев за заштиту колективног интереса потрошача могу да поднесу евидентирана удружења, односно савези.⁴¹ Својство странке признаје се само подносиоцу захтева и лицу против кога је покренут поступак. Међутим по ЗУП-2016 странка је шире одређена. „Странка у управном поступку јесте физичко или правно лице чија је управна ствар предмет управног поступка и свако друго физичко или правно лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка. Странка у управном поступку може да буде и орган, организација, насеље, група лица и други који нису правна лица, под условима под којима физичко или правно лице може да буде странка, или кад је то одређено законом. Заступници колективних интереса и заступници ширих интереса јавности, који су организовани сагласно прописима, могу да имају својство странке у управном поступку ако исход управног поступка може да утиче на интересе које заступају.“⁴² Правилима управног поступка је предвиђено и да лице које не учествује у поступку као странка може поднети захтев да му се призна својство странке, до окончања другостепеног поступка. О захтеву се одмах упознају остале странке, да би се изјасниле.“⁴³ Ове одредбе требале би да буду примењиве и на поступак за заштиту колективних интереса потрошача.

Правне последице признавања својства странке подносиоцима захтева односно удружењима за заштиту права потрошача, имајући у виду правила општег управног поступка подразумевају активно учешће у поступку и извођење доказа у процедури заштите колективног интереса потрошача.

Ако је утврђено постојање повреде колективног интереса, Министарство одређује мере заштите колективног интереса потрошача,

41 „Министарство установљава и води Евиденцију удружења и савеза. Евиденција се јавно објављује на званичној интернет страници Министарства. Евиденција обухвата годишње финансијске извештаје и годишње извештаје о спроведеним активностима удружења и савеза.“ ЗЗП-2014, чл. 132.

42 ЗУП, чл. 44 ст. 1-3.

43 ЗУП, чл. 93.

којима се може наложити лицу против кога је вођен поступак да предузме одређено понашање или да му се забрани одређено понашање, а нарочито да: 1) прекине са кршењем одредаба закона или другог прописа којом се штити колективни интерес потрошача и уздржи се од тога убудуће; 2) да отклони утврђену неправилност; 3) престане са непоштеном пословном праксом и да му забрани такво или слично поступање убудуће; 4) без одлагања обустави уговарање неправичних уговорних одредаба.⁴⁴ Затим се доноси решење којим Министарство може трговцу да наложи обавезу да у утврђеном року буде обавештено о спровођењу изречених мера. Решење којим се одређује мера објављује се на интернет страници Министарства. Ово није предвиђено ЗУП-2016, али свакако је нормативни корак више који предвиђа ЗЗП-2014, а којим се додатно штите интереси потрошача. Уколико Министарство утврди да је дошло до повреде колективног интереса потрошача, подноси захтев за покретање прекршајног поступка надлежном органу за прекршаје.

„Ако постоји опасност од наступања штетних последица по права и интересе потрошача, Министарство на предлог подносиоца захтева може да наложи престанак вршења одређених радњи, односно обавезу предузимања радњи којима се спречавају или отклањају штетне последице. Привремена мера може да траје до доношења решења у том поступку.“⁴⁵ Из одредаба ЗЗП-2014 следи да је предвиђена могућност одређивања привремене мере. То је комплементарно са ЗУП-2016, с тим што треба поводом привремене мере донети привремено решење.⁴⁶

Министарство прекида поступак ако се трговац корективном изјавом обавезе да неће наставити или поновити радњу или акт којим се штети колективном интересу потрошача. Прекид поступка може да траје најдуже три месеца. Министарство води рачуна по службеној дужности о понашању трговца на које се обавезао корективном изјавом. Ако странка против које се води поступак не испуни или прекрши преузете обавезе пре истека рока од три месеца или у међувремену учини нову повреду, Министарство наставља поступак. Ако странка против које се води поступак испуни преузете обавезе у прописаном року, Министарство ће обуставити поступак. Ваља приметити да корективна изјава као својеврсни предлог обавеза које трговац предлаже у по-

44 ЗЗП-2014, чл. 150 ст. 1.

45 ЗЗП-2014, чл. 151.

46 „Примере доношења привремених решења налазимо редовно код оних управних ствари у којима се често показује као неопходно хитно је утврдити, још у току поступка ... Привременом решењу признаје се својство самосталног, засебног решења. Тиме се странци пружа правна заштита једнака оној коју ужива у односу на главно решење.“ Зоран Томић, Добросав Миловановић, Вук Џуџић, *Практикум за примену Закона о ошћем уйравном йосћууку*, Београд, 2017, 199.

ступку заштите колективних интереса потрошача је институт ЗЗП-2014 који не познаје ЗУП-2016, што није недопуштено. У поступку заштите колективних интереса његов прекид је регулисан само поводом корективне изјаве. Поређења ради, прекид управног поступка је могућ само у вези са решавањем претходног питања. Овакво решење ЗЗП-2014 није у супротности са одредбом ЗУП-2016 која нормира претходно питање.

IV О вансудском решавању потрошачких спорова

Потрошачки спор се дефинише „као сваки спор који произлази из уговорног односа потрошача и трговца.“⁴⁷ Ово је кратка дефиниција потрошачког спора, а у Нацрту Закона о заштити потрошача који је Министарство трговине, туризма и телекомуникација објавило 2019. године потрошачки спор се дефинише шире али и прецизније.⁴⁸

Такође, у ЗЗП-2014 је дата дефиниција вансудског решавања потрошачких спорова као начина решавања спорова између потрошача и трговца, посредовањем или арбитражом, у складу са законима којима се уређује посредовање и арбитража, или други начин решавања спорова у складу са другим прописима којима се уређује вансудско решавање спорова.⁴⁹ Спор између потрошача и трговца може бити решен неким

47 ЗЗП-2014, чл. 140.

48 Према Нацрту Закона о заштити потрошача (у даљем тексту: Нацрт ЗЗП-а), потрошачки спор се одређује као сваки домаћи или прекогранични спор који произлази из уговорног или вануговорног односа потрошача и трговца. Даље су посебно дефинисани домаћи и прекогранични потрошачки спорови. Домаћи спор је сваки потрошачки спор где у време закључења уговора потрошач има пребивалиште или боравиште, а трговац седиште или издвојен организациони део у Републици Србији. Прекогранични спор је сваки потрошачки спор где у време закључења уговора трговац има седиште или издвојен организациони део у Републици Србији, а потрошач нема ни пребивалиште ни боравиште у Републици Србији. Примећујемо да је тренутак закључења пресудан у разврставању једног спора у домаћи или прекогранични. Иначе, по Нацрту ЗЗП-а „Судови надлежни за решавање потрошачких спорова дужни су да воде евиденцију потрошачких спорова и да податке из евиденције достављају Министарству на прописаном обрасцу. Министар надлежан за правосуђе ближе прописује садржину и начин вођења евиденције, обрасца и рокове за достављање наведених података.“ Нацрт ЗЗП, чл. 148.

49 ЗЗП-2014, чл. 5 ст. 1 тач. 30. У скандинавским земљама, Хрватској, Босни и Херцеговини, Словенији, Ирској и још неким државама постоје специјализовани омбудсмани за заштиту права потрошача. „У Норвешкој влада именује Потрошачког омбудсмана као независно административно тело. Законом о заштити тржишта су установљени Тржишни савет и Потрошачки омбудсман. Канцеларија омбудсмана делује у интересу потрошача на основу жалби потрошача и трговаца или по сопственој иницијативи. Омбудсман врши надзор над спровођењем Закона о контроли тржишта, као и над појединим деловима регулаторног оквира који уређује оглашавање у радиодифузији. У оквиру својих задатака, позива привреднике да

од вансудских метода уз услов да су се обе стране са тим сагласиле.⁵⁰ Да ли ће се водити судски поступак, зависи од изабраног метода вансудског решавања спора.⁵¹

Министар ближе уређује услове за вансудско решавање потрошачких спорова, а нарочито правила и критеријуме за рад тела за вансудско решавање потрошачких спорова,⁵² као и образац захтева за упис на

спроводе активности у складу са законом и има овлашћење да захтева да се спречи злоупотреба на тржишту и поступање привредника противно прописима. Омбудсман настоји својим активностима да осигура да се не наноси штета потрошачима.“ Катарина Иванчевић, „Специјализовани омбудсман за заштиту потрошача“, *Право и привреда*, бр. 4–6/2013, 345.

- 50 Према Нацрту 33П-а, споразум између трговца и потрошача не представља услов за вансудско решавање спора. У том смислу, за покретање поступка од стране потрошача захтевају се, односно постоје два услова: 1) да је трговцу претходно поднет приговор или рекламација и 2) да је предлог за вансудско решавање спора поднет у року од годину дана од дана подношења рекламације трговцу. Нацрт 33П, чл. 151. Покретање поступка вансудског решавања спора претходним подношењем рекламације, односно приговора трговцу је једна од деоница у процедури остваривања права потрошача на њихову правну заштиту. Најбоље је да се спор реши у овој фази. И у самој Стратегији заштите потрошача за период 2019–2024, која је донета од стране Владе Републике Србије, управо је ова прва фаза окарактерисана као најбоља и најцелисходнија могућност раног решавања спора.
- 51 Изнет је став (додуше за време важења 33П-2010), да споразум о арбитражи представља процесну сметњу за судско решавање потрошачког спора. То је посве логично, али сада је на правној сцени једно друго решење, о коме ће даље бити речи): „Тако, нпр. потрошач и трговац се након настанка спора могу споразумети да он буде решен путем арбитраже, склапањем споразума о арбитражи, чиме се обе стране лишавају права да спор изнесу пред суд на решавање за случај да нису задовољне арбитражном одлуком. Чак и кад би једна од њих то учинила, суд би био дужан да одбаци тужбу због тога што је спор пресуђен, па постоји процесна сметња за вођење парнице. Уколико су, међутим, потрошач и трговац склопили споразум о медијацији тиме се нису одрекли права на приступ суду. Зато након окончања поступка медијације, а према важећим прописима о медијацији, чак и у току његовог трајања свако од њих може да покрене парницу, независно од тога да ли је спор споразумно решен, јер споразум постигнут у поступку медијације има снагу вансудског поравнања, па не представља процесну сметњу за вођење парнице.“ Невена Петрушић, „Вансудско решавање потрошачких спорова у праву Србије“, *Правни живоић*, бр. 11/2011, 767.
- 52 Одредбом члана 51 Закона о заштити потрошача из 2002. године било је регулисано да се могу образовати тела за решавање спорова потрошача у складу са законом за повреде права потрошача, односно учињене штете мале вредности. Законом о заштити потрошача из 2005. године, чланом 61 било је нормирано да у оквиру локалне самоуправе или привредне коморе могу бити образована арбитражна тела за решавање спорова потрошача чија је надлежност у вези са повредама права потрошача односно проузрокованом штетом. Наведене одредбе у оба закона нису имале обавезујући карактер, па наведена тела у пракси нису ни образована. Предметна материја се Законом о заштити потрошача из 2010. године прецизније уређивала, па је било предвиђено да се потрошачки спор може решити вансудским путем у

листу тела за вансудско решавање ових спорова образац за покретање поступка вансудског решавања спора, како би се обезбедило да процес решавања спорова потрошача буде независан, непристрастан, транспарентан, делотворан, брз и правичан.⁵³ Ове карактеристике би више дошле до изражаја да је Правилник о раду тела за вансудско решавање потрошачких спорова⁵⁴ нормативно ширег опсега. Тако би било целисходно прописати у Правилнику које услове треба да испуњава лице – посредник за стављање на листу тела за вансудско решавање потрошачких спорова. Наиме, одредбом члана 11 Правилника прописано је да тело за вансудско решавање потрошачких спорова: 1) омогућава потрошачу и трговцу да изразе свој став, доставе аргументе и доказе, изјаве и мишљења стручњака и омогућава им да дају коментаре на њих, а све у року који одреди то тело; 2) обавештава потрошача и трговца да у вансудском решавању потрошачког спора не морају да ангажују адвоката или правног саветника, при чему се потрошач и трговац не лишвају права на независно саветовање или права да их може заступати треће лице; 3) обавештава потрошача и трговца да учешће у вансудском решавању потрошачког спора не искључује могућност тражења правне заштите у судском поступку; 4) обавештава потрошача и трговца да одлука, односно споразум постигнут у вансудском решавању потрошачког спора може бити различит од исхода који би одредио суд у истој правној ства-

поступку који је поверљив и хитан, и који је уређен законом као вансудски поступак решавања спорова.

53 Извршно-политичком органу, какав је министар, дају се широке ингеренције по ЗЗП-2014 поводом осетљиве материје, а то је заштита потрошача, у вези са вансудским решавањем њихових спорова. Тако нешто није неопходно. Министарство надлежно за заштиту потрошача има још неке значајне надлежности. ЗЗП-2014 регулисао је и да министарство сачињава листу тела за вансудско решавање потрошачких спорова који испуњавају услове прописане законом и јавно је објављује. Детаљно је уређено које податке листа треба да садржи: назив, седиште, адресу и интернет адресу тела за вансудско решавање потрошачких спорова, податке о унутрашњем уређењу и начину финансирања, податке о физичким лицима која су задужена за решавање спорова, њиховом професионалном искуству, као и могућност брисања са ове листе уколико неко од тела за вансудско решавање потрошачких спорова престане да испуњава услове прописане овим законом. Прописана је обавеза за тела која су надлежна за вансудско решавање потрошачких спорова да достављају Министарству извештај о примљеним захтевима за покретање спора, покренутим и окончаним споровима, уоченим значајним проблемима, и то до јануара текуће године за претходну годину, као и обавеза да овај извештај јавно објаве. Уколико тела за вансудско решавање потрошачких спорова престану да испуњавају прописане услове и јавно не објаве и не доставе извештај, она се бришу са листе тела за вансудско решавање потрошачких спорова. Вид. ЗЗП-2014, чл. 142.

54 Правилник о раду тела за вансудско решавање потрошачких спорова, *Службени гласник РС*, бр. 74/2015.

ри; 5) обавештава потрошача и трговца о правном дејству постигнутог споразума, односно донете одлуке; 6) потрошачу и трговцу доставља одлуку са образложењем о исходу спора, у писаном облику, на папиру или на другом трајном носачу записа. Дакле, реч је о захтевном послу који ако је реч о посреднику подразумева одређени ниво стручности – правничких знања. Тако је Нацртом ЗЗП-а прописано да посредник који жели да поднесе захтев за уписивање на листу тела за вансудско решавање потрошачких спорова, поред општих услова за обављање посредовања прописаних посебним законом,⁵⁵ мора да поседује диплому правног факултета и две године искуства у грађанскоправној материји стечене након дипломирања.⁵⁶ „Прописивањем нових, додатних услова у односу на ЗЗП, ниво захтева стандарда стручности унапређен је у односу на део тог стандарда који од лица које непосредно решава спор тражи опште познавање права, али не(довољно) и у његовом делу који предвиђа поседовање посебних знања и вештина у области алтернативног или судског решавања потрошачких спорова.“⁵⁷

Вансудско решавање потрошачких спорова не примењује се: 1) за решавање спорова по процедурама које је установио сам трговац; 2) код непосредних преговора између потрошача и трговца; 3) приликом настојања судија да спор у току судског поступка реше мирењем страна; 4) у поступцима које је трговац покренуо против потрошача; 5) у споровима чија вредност прелази 500.000 динара. Чланом 2 Директиве ЕУ 2013/11⁵⁸ наведено је да се Директива примењује на вансудско решавање домаћих и прекограничних спорова у вези са уговорним

55 „Посредник је физичко лице које на независан, неутралан и непристрасан начин посредује између страна у спорном односу. За обављање послова посредника, лице мора да испуњава следеће услове: 1) да је пословно способно; 2) да је држављанин Републике Србије; 3) да је завршило основну обуку за посредника; 4) да има високу стручну спрему; 5) да није осуђивано на безусловну казну затвора за кривично дело које га чини недостојним за обављање послова посредовања; 6) да има дозволу за посредовање; 7) да је уписано у Регистар посредника. У одређеним областима законом могу бити прописани посебни услови за обављање посредовања. У међународном посредовању и посредовању у прекограничним споровима посредник може бити и страни држављанин, под условом да је овлашћен да се бави посредовањем у другој држави, под условом узајамности. Посредник може бити и држављанин државе чланице, под условом да је овлашћен да се бави посредовањем у држави чланице. Судије могу обављати посредовање искључиво ван радног времена и без накнаде.“ Закон о посредовању у решавању спорова – ЗПРС, *Службени гласник РС*, бр. 55/2014. чл. 33.

56 Нацрт ЗЗП-а, чл. 150 ст. 4.

57 Драган Вујисић, Борко Михајловић, „Подизање нивоа заштите потрошача кроз вансудско решавање спорова“, *Право и привреда*, бр. 2/2020, 73.

58 Директива о алтернативном решавању потрошачких спорова (*Directive 2013/11/EU of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on alternative dispute*

обавезама које произлазе из уговора о продаји или уговора о услугама између трговца с пословним седиштем у Унији и потрошача с пребивалиштем у Унији, посредством субјекта за алтернативно решавање спорова који предлаже или намеће решење или повезује странке ради лакшег постизања споразумног решења. Од поља примене Директиве изузети су: поступци у системима за решавање потрошачких притужби којима управља трговац; од примене Директиве изузете су и ванпривредне услуге између трговаца, спорови између трговаца, директни преговори између потрошача и трговца,⁵⁹ покушаји суда да реши спор у току судског поступка који се односи на тај спор, поступци које покреће трговац против потрошача; здравствене услуге које пружају здравствени стручњаци пацијентима ради процене, одржавања или лечења њиховог здравственог стања, укључујући прописивање, издавање на рецепт и давање лекова и медицинских производа; пружаоци услуга из области вишег или високог образовања чији је власник држава. Домен на који се Директива не примењује прецизније је регулисан у односнy на важеће решење ЗЗП-2014.

Уколико се у поступку вансудског решавања потрошачких спорова не постигне споразум, стране у спору имају право на судску заштиту у складу са Законом. Коришћење вансудских алтернатива не може потрошача да лиши његовог права да спор изнесе пред суд. Није у супротности са Европском конвенцији о људским правима или Уставом ако се потрошач вољно одрекне права на приступ суду, тако што прихвати неки од начина вансудског решавања спорова. Услов да је одрицање могуће само пошто спор настане је неопходан за слободну одлуку потрошача о одустајању од права на приступ правосуђу. У моменту када потрошач ступа у уговорни однос, не може се од истог очекивати да покаже пуну пажњу на одредбе које је трговац припремио и које предвиђају дерогацију права на приступ суду. На процесни аспект вансудског решавања потрошачких спорова примењују се одред-

resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC, OJ L 165/63, 18. 6. 2013).

- 59 „То што се из опсега примене искључује метод непосредних преговора између потрошача и трговца, значи у ствари обезбеђење равноправности странака и спречавање могућности да трговац, користећи своју позицију и нестручност саговорника, наметне решење које није у интересу потрошача. Међутим, искључење непосредних преговора, као облика вансудског решавања спорова из поља примене Закона о заштити потрошача и Директиве ЕУ 2013/11, не значи да је уједно искључена могућност преговора уопште. Смисао овог и осталих ограничења је да се обезбеди равноправност страна у спору, а равноправност је обезбеђена у случају посредних преговора, када потрошача заступају субјекти овлашћени за заштиту права потрошача (удружења, савези).“ Миодраг Мићовић, Андреј Мићовић, *Потрошачко право*, Врњачка Бања, 2018, 304.

бе одговарајућих матичних закона из ове области, тј. Закона о арбитражи и Закона о медијацији.⁶⁰

V Осврт на поједина решења Нацрта закона о заштити потрошача у вези са вансудским решавањем потрошачких спорова

У циљу да се подигне ниво заштите права потрошача, а посебно унапређење вансудског решавања потрошачких спорова, надлежно министарство за заштиту права потрошача – Министарство трговине, туризма и услуга је креирало Нацрт закона о заштити потрошача који уноси новине у предметну материју. У том смислу, осврнућемо се на поједина решења Нацрта ЗЗП-а.

Подношењем предлога са унапред прописаном садржином потрошач покреће поступак вансудског решавања потрошачких спорова достављајући га надлежном министарству. Министарство као управни орган по природи ствари располаже дискреционим правима. У овом случају, то право се простира на избор тела за вансудско решавање спора. Том телу ће бити прослеђен примљени предлог. Након пријема предлога, Министарство га прослеђује телу за вансудско решавање потрошачког спора које је по месту обављања вансудског решавања потрошачког спора најближе месту пребивалишта потрошача или телу за које Министарство процени да ће поступак вансудског решавања спора решити на најефикаснији и најцелисходнији начин, имајући у виду предлог потрошача (нпр. у случају вођења поступка електронским путем, избор тела најближег боравишту потрошача и сл.).⁶¹ Ова одредба показује да министарство располаже широким дискреционим овлашћењем у праву избора тела за вансудско решавање потрошачког спора. Нацрт ЗЗП-а установљава разлоге за одбацивање предлога који су, између осталог, поред своје разумљивости и у вези са испуњеношћу општих услова за вансудско решавање спора и основних процесних претпоставки чије се постојање захтева и у парничном поступку.⁶² Када не постоје разлози за одбацивање предлога, поступак се сматра покре-

60 Вид. ЗЗП-2014, чл. 144.

61 Нацрт ЗЗП-а, чл. 159 ст. 3.

62 Тако је предвиђено да се предлог за вансудско решавање спорова може одбацивати из следећих разлога: уколико спор не спада у надлежност тела за вансудско решавање спорова; ако је спор већ решен у судском, арбитражном или другом поступку; ако потрошач не уреди предлог; ако је предлог поднет након истека рока од годину дана од дана подношења рекламације трговцу и када потрошач, пре подношења предлога за вансудско решавање спора, није изјавио рекламацију. Нацрт ЗЗП-а, чл. 160.

нутим онда када тело за вансудско решавање потрошачког спора прими уредан предлог потрошача. Уредан предлог тело за вансудско решавање потрошачког спора доставља трговцу уз обавештење да се у року од 15 дана од дана достављања предлога са прилозима изјасни да ли признаје или оспорава предмет потрошачког спора. Ако трговац оспорава предлог, у изјашњењу мора да наведе чињенице на којима заснива своје наводе и доказе којима се утврђују те чињенице.⁶³ Тело за вансудско решавање потрошачког спора упознаје стране са циљем вансудског решавања спора, са правилима и трошковима поступка. Ово тело може заказати усмену расправу увек када је то корисно за разјашњење предметног спора, а потрошач и трговац су обавезни да учествују на усменој расправи. Такође, може обуставити поступак ако оцени да даље спровођење поступка није целисходно.⁶⁴

Казним нормама Нацрта ЗЗП-а као прекршаји су одређени: пропуштање трговца да се изјасни о чињеницама и доказима на основу којих оспорава предлог потрошача, али и неучествовање у усменој расправи.⁶⁵ Дакле, уз претњу изрицањем казне за учињени прекршај додатно се Нацртом ЗЗП-а чине напори да се обезбеди учешће трговца у поступку. Трајање вансудског решавања потрошачког спора по Нацрту ЗЗП-а ограничено је најдуже на 90 дана од дана подношења предлога за вансудско решавање спора.⁶⁶ Пре свега, Нацртом ЗЗП-а изражава се примарно опредељење да се функција тела за решавање спорова додели посредницима. Уколико стране у поступку не постигну споразум, тело за вансудско решавање потрошачких спорова може издати препоруку о начину решавања спорова, уколико оцени да је то целисходно. Препорука се сачињава у писаном облику са образложењем и доставља странама у поступку и нема обавезујуће дејство за стране у спору.⁶⁷ Нацртом ЗЗП-а детаљно су разрађене одредбе које предметно регулишу споразум о вансудском решавању потрошачког спора који представља извршну исправу. Овакав споразум закључен путем посредовања може имати снагу извршне исправе уз испуњење следећих услова: ако садржи изјаву дужника којом пристаје да поверилац на основу споразума о решавању спора путем тела за вансудско решавање спора, након доспелости потраживања може покренути поступак (клаузула извршно-

63 Нацрт ЗЗП-а, чл. 161 ст. 2 и 3.

64 Нацрт ЗЗП-а, чл. 162.

65 Вид. Нацрт ЗЗП-а, чл. 188 ст. 1, тач. 11–12.

66 У оправданим случајевима, када је предмет спора сложен, рок од 90 дана може се продужити за највише још 90 дана, о чему тело за вансудско решавање потрошачког спора без одлагања обавештава и потрошача и трговца. Нацрт ЗЗП-а, чл. 151 ст. 5.

67 Нацрт ЗЗП-а, чл. 164.

сти), иако је потписан од страна у спору и тела за вансудско решавање спора. Неће се дозволити принудно извршење споразума ако закључење таквог споразума није дозвољено, ако је споразум супротан јавном поретку, ако споразум није подобан за извршење или је предмет извршења немогућ.⁶⁸

Једна од (најважнијих) промена које су присутне у Нацрту ЗЗП-а односи се на финансирање тела за вансудско решавање спорова. Предвиђено је да је рад тела за вансудско решавање потрошачких спорова бесплатан, како за потрошаче, тако и за трговце.⁶⁹ Иначе, по позитивноправним прописима стране у поступку нису у обавези да ангажују адвоката или правног саветника (и због чињенице да су посредници непристрасни).⁷⁰ Увођење средстава електронске комуникације у спровођењу поступка вансудског решавања потрошачких спорова, или у његовим одређеним деоницама, допринело би постизању стандарда ефикасности који је предвиђен Директивом о алтернативном решавању потрошачких спорова.⁷¹ У класичном поступку посредовања, правило је да стране у спору посреднику на једнаке делове плаћају накнаду.⁷² Према Нацрту ЗЗП: „Рад тела за вансудско решавање потрошачког спора је бесплатан.“⁷³ Евентуално будуће законско решење установљава

68 Нацрт ЗЗП-а, чл. 166.

69 Трошкови заступања, као и они који се односе на финансијске издатке поводом доласка у седиште тела за вансудско решавање потрошачког спора свака странка сноси самостално. Нацрт ЗЗП-а, чл. 167 ст. 1.

70 На основу чл. 11 ст. 1 тач. 2 Правилника о раду тела за вансудско решавање потрошачких спорова, тело за вансудско решавање потрошачких спорова „обавештава потрошача и трговца да у вансудском решавању потрошачког спора не морају да ангажују адвоката или правног саветника, при чему се потрошач и трговац не лишавају права на независно саветовање или права да их може заступати треће лице.“

71 Одредбом члана 8 Директиве о вансудском решавању потрошачких спорова, између осталог, наведено је да државе чланице гарантују да су поступци алтернативног решавања спорова ефикасни. Један од захтева који поступци алтернативног решавања спорова треба да испуне је да могу бити доступни *online* и *offline*, као и да су лако приступачни за обе странке, независно од места на којем се налазе.

72 „У поступку посредовања свака страна сноси своје трошкове, а заједничке трошкове сноси на једнаке делове, ако се нису другачије споразумеле. Заједничке трошкове посредовања чине награда за рад посредника и накнада трошкова које је посредник имао у вези са поступком посредовања.“ ЗПРС, чл. 29 ст. 2. Истоветно је решење и црногорског Закона о алтернативном рјешавању спорова, *Службени лист ЦГ*, бр. 77/2020, у коме се у члану 26 ст. 1 и 2 наводи: „Медијатору припада награда за рад и накнада трошкова које је медијатор имао у вези са медијацијом. Ако се странке нијесу другачије споразумеле и ако законом није другачије прописано, свака странка сноси своје трошкове, а заједничке трошкове на име награде за рад и накнаде трошкова које је медијатор имао у вези са медијацијом странке сноси на једнаке дјелове.“

73 Нацрт ЗЗП-а, чл. 167 ст. 2.

финансијску подршку државе, али и локационо-техничку потпору јединица локалне самоуправе телима за вансудско решавање спорова.⁷⁴

VI Арбитража као вид вансудског решавања потрошачких спорова

Пратећи решења Закона о заштити потрошача, арбитража се сврстава у модел вансудског решавања потрошачких спорова. У теорији нису јединствена схватања по питању да ли арбитража представља вид судског или вансудског решавања спорова, па и потрошачких. „Судску заштиту права у случају потрошачког спора могу да пружају судови опште надлежности, као државни судови, и арбитражни судови, као недржавни (друштвени) судови. За разлику од судова опште надлежности, које је држава организовала као перманентне правосудне органе, арбитражни судови су недржавни судови, које конституишу саме стране у спору, у оквиру постојећих, сталних арбитражних институција или као арбитражне судове *ad hoc*. Арбитражни судови (или арбитражна тела) у правном систему егзистирају као судски органи паралелни са државним судовима. Они пошто буду конституисани вољом страна у спору, врше судску функцију и на тај начин пружају правну заштиту.“⁷⁵ Супротно становиште је оно које класичну арбитражу дефинише као процес у коме „се спор решава пред независним приватним судом који доноси одлуку на основу предочених релевантних доказа и изјава странака у току поступка. Поступак пред арбитражом је сличан судском поступку с тим да је знатно флексибилнији и мање формалан од судског поступка. Овај начин спора је поверљив, као и медијација, и као такав може бити повољан за странке које су у спору а желе да наставе своју сарадњу, односно уговорни однос.“⁷⁶

Да би потрошачки спор био изнет пред арбитражу, битно је да постоји писани споразум странака – трговца и потрошача, уз несумњиву добровољност, сагласност воља за изношење спора пред арбитражу, односно арбитражни суд а на основу Закона о арбитражи.⁷⁷ „Ар-

74 „Тела за вансудско решавање спорова могу да се финансирају из буџета Републике Србије у складу са законом, Стратегијом и Планом рада Владе. Локална самоуправа може, на основу споразума са телом за вансудско решавање потрошачког спора, да помаже рад тела обезбеђивањем просторних и техничких средстава.“ Нацрт ЗЗП-а, чл. 167 ст. 3 и 4.

75 Г. Станковић, 408–409.

76 Катарина Иванчевић, „Решавање потрошачког спора пред арбитражом“, *Strengthening consumer protection in Serbia – Jačanje zaštite potrošača u Srbiji, Liber amicorum Svetislav Taboroši* (eds./ур. Thierry Bourgoignie, Tatjana Jovanić), Београд, 2013, 252.

77 Закон о арбитражи, *Службени гласник РС*, бр. 46/06. „Усвајању посебног закона приступило се преваходно да би се странке охрабриле да уместо суда избе-

битража се може уговорити за решавање имовинског спора о правима којима странке слободно располажу, осим спорова за које је одређена искључива надлежност суда.⁷⁸ Оваква законска одредба с правом би могла да наведе читаоца на закључак да је у српском правном систему развијено арбитражно решавање потрошачких спорова. Међутим, ситуација у пракси није таква. Примера ради, спорови настали поводом туристичких услуга могу бити изнети пред Арбитражни суд Националне асоцијације туристичких агенција YUTA. Арбитражна клаузула представља део општих услова путовања, којима се уговара надлежност Арбитражног суда YUTA.⁷⁹ Овај суд је основан и уређен на основу три акта: Закона о арбитражи, Статута YUTA и Правилника о арбитражи. Овако издвојен пример о арбитражном решавању једне врсте потрошачких спорова, отвара питање које су препреке ширењу арбитраже у потрошачкој материји. Одговор се налази у нормативном оквиру. Наиме, ЗЗП-2014 садржи дивергентне одредбе. Тако се законски прво отвара солуција вансудског решавања потрошачких спорова на основу члана 141 ЗЗП-2014, а затим се предвиђа као друго решење да се уговарањем било ког од тих метода, што значи и арбитраже, не искључује судска заштита на основу члана 143 ЗЗП-2014. Стављање на располагање потрошачу два права која се међусобно потиру, а то је право на тужбу и право да покрене поступак пред арбитражом, потпуно се релативизује, или тачније урушава обавезујуће дејство арбитражног споразума, и у коначном арбитражне одлуке. Овакав приступ је с правом критикован

ру арбитражу, стога што се уобичајено сматра да овај начин решавања спорова омогућава решења која су боље прилагођена трговачким потребама, да је арбитражни поступак бржи од судског, да је поверљивост на вишем степену, као и да се избором арбитраже смањује притисак на редовне судове. Основни циљ закона је да се учесницима у правном промету пруже „најбоље гаранције“ при избору арбитраже, чиме се доприноси поверењу у српски правни поредак, као и развоју трговине и улагања.“ Тома Рајчевић, „Закон о арбитражи Републике Србије“, *Право и њивреда*, бр. 5–8/2007, 311–312.

78 Закон о арбитражи, чл. 5 ст. 1.

79 „У надлежности Арбитражног суда YUTA је утврђивање основности захтева, и то само путника из једног уговора о путовању, а не групне жалбе путника, за накнаду материјалне штете и снижења цене на име неизвршене, односно делимично извршене услуге из програма путовања. Захтеви за накнаду нематеријалне штете (за изгубљену добит, душевну бол, изгубљено време и слично), не могу бити предмет арбитражног поступка, већ судског поступка и вештачења пред надлежним судом, али се може пред арбитражом постићи мирење уз сагласност странака у спору. Поступак се завршава по правилу за око 30 дана од дана обезбеђења свих доказа и осталих предуслова за одлучивање. Арбитража је независни орган и у свом одлучивању је самостална. Док се не заврши арбитражни поступак, странке у спору не могу истовремено покренути судски или неки други поступак, нити обавештавати медије.“ YUTA, Арбитражни суд YUTA – Препоруке путницима, доступно на адреси: <http://www.yuta.rs/yuta/organizacija/arbitra%C5%BEeni-sud-yuta-33>, 28. 5. 2021, интернет извор без броја стране.

„зато што је арбитражна клаузула обухваћена тзв. црном листом неправичних клаузула у потрошачким уговорима. То значи да за њу важи необорива претпоставка да је неправична одредба у сваком потрошачком уговору. Клаузула која има за циљ или последицу „искључење или ограничење права потрошача да покрене одређени поступак или да употреби одређено правно средство за заштиту својих права, а нарочито наметање обавезе потрошачу да спорове решава пред арбитражом, на начин који је у супротности с одредбама овог закона“ је без обзира на околности појединачног случаја неправична.“⁸⁰

VII Посредовање као модел вансудског решавања спорова

Најшира дефиниција посредовања или медијације је она у којој се наводи да је реч о поступку „у коме странке покушавају да саме постигну решење спорног односа уз помоћ трећег, неутралног лица. Медијација прве праве корене има у Америци, која је доста рано упознала њене предности. Наиме, с краја деветнаестог века у Америци код решавања спорова синдиката и радника произашлих из штрајкова коришћена је медијација, а свој процват као алтернативни начин решавања спорова је доживела педесетих година прошлог века, и то прво у области породичних и брачних односа, а временом и имовинских.“⁸¹ Како је овај алтернативни метод решавања спорова установљен и скројен у корист обостраног интереса страна у спору, он представља најпогоднији модел за решавање трговинских спорова где су интереси страна најчешће паралелни. Интереси се пре свега огледају у очувању пословне сарадње и у будућности, као и чувању пословне тајне.“⁸² Медијација има и предности и мане: „Податак да се медијацији приступа пре покретања судског поступка и да се не спроводи према унапред прописаној процедури представља у исто време и највећу предност и највећу ману. Чињеница да поступак мирења није законом прописан, већ га одређују саме стране, за њих може бити врло корисна, јер ствара убеђење да се могу договорити око свих питања процедуре и избећи све непогодности парничне или арбитражне процедуре. С друге стране, то не сме навести на закључак да је медијација поступак без правила!“⁸³

80 Наташа Петровић Томић, „Решавање потрошачких спорова пред арбитражом“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/2014, 99–100.

81 Миливој Јанковић, „Посредовање (медијација) – алтернативни начин решавања спорних односа“, *Право и њиврега*, бр. 1–4/2007, 70.

82 Јелена Беловић, „Медијација у правном систему Србије“, *Право и њиврега*, бр. 1–4/2009, 473.

83 Nataša Petrović Tomić, „Medijacija u osiguranju“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, бр. 1/2010, 478.

Закон о посредовању у решавању спорова (медијацији), који се између осталог примењује и на потрошачке спорове, дакле у спорним односима у којима физичка и правна лица могу слободно да располажу својим захтевима, је још један од видова, односно правни оквир којим се установљава вансудско решавање ових спорова. За посредовање је неопходна експлицитна сагласност странака. Поступак посредовања у начелу траје 60 дана од закључења споразума о приступању посредовању. Сам споразум има снагу вансудског поравнања, јер се на његово дејство и престанак сходно примењују одредбе Закона о облигационим односима којима се уређује овај правни институт.⁸⁴ Законом о посредовању у решавању спорова (медијацији) предвиђена су следећа начела посредовања, а то су: добровољност, равноправност, учествовање и присуствовање у поступку посредовања, искључење јавности, поверљивост, неутралност, прихватљивост доказа у другим поступцима.⁸⁵

Медијација у односу на арбитражу доводи до тога да обе стране добију сатисфакцију постизањем компромисног решења, односно прихватљивог споразума који је производ попуштања на обе стране.⁸⁶ Ако медијација не резултира успехом, суд је следећи орган коме се стране могу обратити. Поред судова и привредних комора,⁸⁷ медијација је и

84 „Уговором о поравнању лица између којих постоји спор или неизвесност о неком правном односу, помоћу узајамних попуштања прекидају спор, односно уклањају неизвесност и одређују своја узајамна права и обавезе.“ Закон о облигационим односима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93, *Службени лист СЦГ*, бр. 1/2003 – Уставна повеља и *Службени листник РС*, бр. 18/2020, чл. 1089 ст. 1.

85 Вид. ЗПРС, чл. 9–16.

86 Поводом правне природе споразума постигнутог у поступку медијације указано је: „Споразум странака постигнут у посредовању изједначава се по правном дејству са вансудским поравнањем, тј. у случају узимања на записник од стране суда са судским поравнањем. Споразум странака у медијацији је уговор у коме су странке постигле сагласност у вези са узајамним попуштањем у правним претензијама, чиме се постојећи спор превазилази. Попуштања су узајамна, дакле обострана, али се због немогућности утврђивања вредности њиховог међусобног попуштања, као и других специфичности које споразум о медијацији доноси, одступа од једне од кључних карактеристика двострано-обавезних уговора – еквивалентности приликом (узајамних) давања. *Summa summarum*, споразум о медијацији у великом делу има природу синалагматичних уговора уз одређена прилагођавања специфичности медијације (попуштање у правним претензијама), а у неким деловима доминацију преузима његов *sui generis* карактер.“ Саво Манојловић, „Правна природа споразума постигнутог у поступку медијације“, *Правни животи*, бр. 13/2009, 765.

87 „Када говоримо о поступцима за решавање спорова потрошача, неопходно је напоменути улогу судова части при Привредној комори Србије и регионалним привредним коморама, како је након доношења ЗЗП (мисли се на Закон о заштити потрошача из 2005. године – *напомена аутора*) било покушаја да се спорови потрошача решавају од стране судова части. Судови части су надлежни за решавање

у надлежности Центра за заштиту и едукацију корисника финансијских услуга који је основан при Народној банци Србије.⁸⁸

Вансудско решавање спорног односа представља и категорију Закона о заштити корисника финансијских услуга.⁸⁹ Предвиђено је да се, ако је подносилац приговора незадовољан одговором на приговор или му тај одговор није достављен у прописаном року, спорни однос између подносиоца приговора и даваоца финансијских услуга може решити у вансудском поступку – поступку посредовања. Након што се покрене поступак посредовања, корисник више не може поднети притужбу, осим ако је ово посредовање окончано обуставом или одустанком, а ако је притужба већ поднета, Народна банка Србије ће застати с поступањем по притужби, односно обуставити ово поступање ако је посредовање окончано споразумом. Рок за подношење притужбе не тече док траје поступак посредовања. Поступак посредовања покрене се на предлог једне стране у спору који је прихватила друга страна. Овај

спорова поводом повреда добрих пословних обичаја и пословне етике. Поступак се покрене како на предлог чланова коморе, тако и физичких лица, односно потрошача. Санкције суда су опомене и заштитне мере (нпр. забрана обављања делатности за одређено време), а најчешће се спор заврши споразумом странака.“ Андреа Фејеш, „Вансудско решавање спорова потрошача у Србији: садашње стање и препоруке за нову законску регулативу“, *Нова законска решења у области заштите потрошача* (ур. Зоран Николић, Момчило Ђорђевић), Крагујевац, 2009, 52–53.

88 Када говоримо о заштити потрошача, дакле једном од угаоних камена потрошачког права, није наодмет указати на свеопшту правну несигурност деведесетих година прошлог века. Данас добија на истинитости предсказујућа мисао да „Потрошачко право и његова законска инфраструктура све више афирмишу свој интерес и стварају одговарајуће институте за његову заштиту.“ Мирко Васиљевић, „Акционарско друштво“, *Правни живоић*, бр. 12/2008, 13. Међутим, правна несигурност и у банкарском сектору у последњој деценији XX века тачно је описана у следећем тексту: „Претходни систем заштите потрошача одликовала је декларативност и минимална применљивост у изразито тешким економским условима, који су оправдали наследну недодирљивост произвођача и трговаца. Ситуација у банкарству је била посебно тешка због замрзавања старе девизне штедне и хиперинфлације, док је тада важећим Законом о банкама и другим финансијским организацијама потпуно игнорисана заштита банкарских клијената.“ За данас или прецизније за другу деценију постојања посредовања – медијације у банкарској сфери указано је: „Чињеница да НБС предлаже преговарачима и пословној банци медијацију након додатне провере и позитивне оцене основаности приговора, доказ је озбиљности сваког предлога и јасан сигнал банкама.“ Властимир Вуковић, „Заштита потрошача у домаћем банкарству“, *Правни живоић*, бр. 12/2008, 878, 884. Укључивање Народне банке Србије у заштиту корисника финансијских и банкарских услуга и у улози „медијатора“ је велики искорак у односу на времена поменуте правне несигурности, која је имала снажну подлогу у трошној социјално-економској основи српског друштва.

89 Закон о заштити корисника финансијских услуга, *Службени гласник РС*, бр. 36/2011 и 139/2014, чл. 44.

предлог обавезно садржи и рок за његово прихватање, који не може бити краћи од пет дана од дана достављања тог предлога.

Поступак посредовања је поверљив и хитан. Стране у спору могу одлучити да се поступак посредовања спроведе пред Народном банком Србије или другим органом или лицем овлашћеним за посредовање. Поступак посредовања пред Народном банком Србије бесплатан је за стране у том поступку. Овај поступак спроводе запослени у Народној банци Србије – посредници, који су за посреднике именовани одлуком овлашћеног органа у Републици Србији, односно који имају лиценцу посредника и налазе се на списку посредника. Поступак посредовања може бити окончан споразумом страна, обуставом или одустанком. Споразум страна постигнут у поступку посредовања пред Народном банком Србије сачињава се у писменој форми. Овај споразум има снагу извршне исправе ако садржи изјаву дужника да пристаје да се после доспелости одређене обавезе или испуњења одређеног услова спроведе принудно извршење (клаузула извршности), потписе страна и потврду о извршности коју ставља Народна банка Србије, а не морају га оверити суд или јавни бележник.

Норме Закона о посредовању у решавању спорова представљају допуњујућа правила за поступак посредовања на основу Закона о заштити корисника финансијских услуга. Покретање и вођење поступка посредовања између корисника и даваоца услуге не представља процесну сметњу за остваривање права на судску заштиту према Закону о заштити корисника финансијских услуга.

VIII Инспекцијски надзор као институционални (управно-правни) облик заштите права потрошача

Инспекцијски надзор представља институционални, управно-правни облик заштите права потрошача, који се пре свега, али не само, остварује од стране надлежних министарстава.⁹⁰ У теорији управног права се указује на то да је „инспекцијски надзор посебна врста управног надзора, који се од других видова управног надзора разликује по извесним специфичностима. Основне разлике између инспекцијског над-

90 „Инспекцијски надзор је посао државне управе чија садржина и појам су утврђени законом којим се уређује рад државне управе, кога врше органи државне управе, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе, с циљем да се превентивним деловањем или налагањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе.“ Закон о инспекцијском надзору, *Службени гласник РС*, бр. 36/2015, 44/2018 – др. закон и 95/2018, чл. 2 ст. 1.

зора и других врста управног надзора тичу се субјеката који га врше, предмета надзора, метода рада и овлашћења и дужности.⁹¹

Министарства као органи државне управе покривају различите области друштвеног живота, а њихови организациони сегменти у виду сектора или инспектората овлашћени су за вршење инспекцијских послова којима се остварује заштита права потрошача управним путем.⁹² Инспекцијским надзором, употребом инспекцијских мера и радњи штите се јавни интереси, а њихов део представљају и интереси потрошача. Уколико сматрају да је дошло до повреде закона којима се установљавају одређена права, потрошачи могу да се обрате различитим врстама инспекција, у зависности од тога да ли је извршена повреда закона у сфери трговине, туризма, енергетике, пољопривреде, или на пример заштите животне средине. У појединим областима инспекцијске службе у свом деловању имају превентивни карактер,⁹³ а код других се иде и даље, и акценат је стављен и на репресивно деловање. Потрошачи, уколико је њихова пријава основана, стичу могућност да своје интересе заштите релативно брзо и уз минимализацију трошкова обраћањем надлежној инспекцији. Та обраћања, попут пријаве повреде закона, достављање одређених података и писање поднесака, по својој правној природи представљају иницијативу за покретање поступка. На основу самог Закона о заштити потрошача, подносиоцима таквих иницијатива није признато својство странке у поступку. Контрола пословања и аката привредних субјеката јесте једна од главних активности инспекцијских служби у правном поретку Србије.

Приликом вршења инспекцијског надзора, надлежни инспектор (применом Закона о заштити потрошача, као и закона којима се уређује инспекцијски надзор у области трговине, односно туризма, а све са циљем заштите потрошача) испитује да ли трговац, односно продавац: истиче цене; оглашава продајну цену; издаје рачун; обавештава потрошаче; наплаћује додатне трошкове без претходне изричите сагласности потрошача; обавља непоштену пословну праксу; продаје,

91 Драган Милков, *Управно право II – управна делатност*, Нови Сад, 2017, 292.

92 У управно-организационом смислу, заштита потрошача је преко кровног Министарства трговине, туризма и телекомуникација подељена по секторима. Тако, између осталих, постоје два сектора са именом инспекција у свом називу: то су Сектор туристичке инспекције и Сектор тржишне инспекције.

93 „Важност инспекцијског надзора у области заштите животне средине произлази из његовог превентивног карактера. Ефикасним вршењем инспекцијског надзора могу се спречити многе људске активности штетне по животну средину. Из тог разлога савремене државе настоје да у оквиру свог правног система успоставе што ефикаснији и свеобухватнији систем инспекцијског надзора по питању заштите животне средине.“ Зоран Лончар, „Инспекцијски надзор у области заштите животне средине“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 4/2012, 274.

услужује и поклања малолетнику дуванске, односно алкохолне производе и пиво, као и пиротехничка средства; предаје потрошачу образац за одустанак од уговора на даљину и уговора који се закључују изван пословних просторија; испоручује робу; као и да ли је извршио повраћај плаћеног износа које је примио од потрошача и трошкове испоруке у случају одустанка од уговора у законском року од 14 дана; врши непосредно оглашавање; шаље пошиљке које потрошач није наручио; врши оглашавање путем средстава комуникације на даљину; испоручује робу потрошачу, доставља потрошачу пратећу документацију уз робу; издаје потрошачу гарантни лист; употребљава израз „гаранција“; прима, евидентира, одговара на рекламацију; обавља додатне радове без изричите сагласности потрошача; обуставља потрошачу пружање услуге од општег економског интереса; врши спецификацију рачуна; успоставља контакт линију у вези са прикључењем на дистрибутивну мрежу, квалитетом и коришћењем услуга од општег економског интереса; оглашава или нуди на продају туристичка путовања; обавештава потрошача о подацима који се односе на породицу домаћина и одговорно лице коме ученик, односно студент може да се обрати за помоћ у месту боравка; доставља гаранцију за случај неспособности плаћања; оглашава и нуди временски подељено коришћење непокретности, трајне олакшице за одмор, помоћ приликом препродаје временски подељеног коришћења непокретности и трајних олакшица за одмор, односно размену временски подељеног коришћења непокретности; омогућава посебно потписивање уговорних одредаба о праву потрошача на одустанак од уговора, о трајању тог права и о забрани плаћања унапред за време трајања права на одустанак; спроводи меру заштите колективног интереса потрошача.⁹⁴

На основу различитих законских прописа, инспектори имају различите опције, као што су: уређивање поремећених односа на основу решења, изрицање мандатних казни, мера, опозива, повлачења или забрана, налагања да се поједини предмети одузму или униште, привремено затварање одређених продајних објеката, доношење мера обезбеђења у случају опасности по живот и здравље људи.

„Инспекције, као органи који су на ‘првој линији фронта’ и имају непосредан увид у пословање надзираних субјеката и функционисање тржишта, су кључни извор информација о реалном стању и због тога имају легитимитет да предлажу потребне мере, међу којима и формулисање политике заштите потрошача, као и предлагање измена и допуна важећих прописа.“⁹⁵

94 Вид. ЗЗП-2014, чл. 156.

95 Татјана Јованић, „Заштита потрошача као резултат тржишног надзора“, *Право и привреда*, бр. 4–6/2012, 461.

За надзор над спровођењем Закона о заштити потрошача и прописа донетих на основу њега, надлежно је Министарство трговине, туризма и телекомуникација. Органи државне управе и органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе у делокругу обављања својих послова врше надзор над спровођењем прописа у области заштите потрошача и предузимају радње прописане овим законом и другим прописима. Инспекцијски надзор над спровођењем овог закона и пратећих прописа врши министарство надлежно за послове трговине, преко тржишних инспектора, као и министарство надлежно за послове туризма, преко туристичких инспектора, у складу са законским овлашћењима и прописима којима се уређује инспекцијски надзор у овим областима. Тренутно је реч о једном управном портфељу.

У случају утврђивања повреде закона, инспектор доноси решење којим налаже трговцу, односно продавцу да отклони утврђену неправилност. Таквим решењем инспектор ће одредити рок у којем ће трговац, односно продавац бити дужан да отклони неправилност, а који не може бити краћи од 24 сата нити дужи од два месеца, ако другачије није прописано. Уколико трговац, односно продавац не поступи по датом налогу инспектор може решењем изрећи меру привремене забране промета робе, односно вршења услуге на коју се мера односи.⁹⁶

Против решења може се изјавити жалба у року од осам дана министру, а та жалба нема суспензивно дејство, односно не одлаже извршење решења. Против другостепене одлуке министра, странка којој је изречена управна мера може да покрене поступак пред Управним судом у року од 14 дана, али жалба такође не одлаже извршење решења. Дакле, обезбеђена је судска контрола управе.⁹⁷

ЗЗП-ом из 2014. регулисан је поступак инспекцијског надзора. Инспекцијски надзор врши се по службеној дужности и започиње предузимањем прве радње инспектора у поступку инспекцијског надзора. Пријаве повреде закона, односно друге информације, дојаве, поднесци и захтеви поднети ради предузимања инспекцијског надзора имају дејство иницијативе за покретање поступка, а подносиоци тих иницијатива немају својство странке у поступку. О свим радњама у поступку инспекцијског надзора од значаја за утврђивање чињеничног стања инспектор саставља записник. О питањима која нису од непосредног значаја за утврђивање чињеничног стања, инспектор саставља службену белешку. Ако утврди повреду закона, инспектор доноси и доставља решење у складу са својим овлашћењем у року од пет дана од дана отпочињања, односно окончања контроле. Инспектор у време и на

96 ЗЗП-2014, чл. 157.

97 ЗЗП-2014, чл. 159.

месту контроле може донети привремено решење, које престаје да важи протеком рока (од пет дана) за доношење решења, а против привременог решења није дозвољена посебна жалба.⁹⁸

У сфери банкарског пословања посебну функцију има Народна банка Србије. Народна банка Србије овлашћена је да, у оквиру своје контролне функције, проверава да ли се банка придржава добрих пословних обичаја, објављених општих услова пословања и одредаба уговора закључених с клијентима.⁹⁹ Народна банка Србије доноси закључак којим обуставља поступак или решење којим се изриче нека од следећих мера: упућивање писмене опомене; упућивање налогодавног писма; издавање налога за отклањање утврђених неправилности; или одузимање дозволе за обављање послова финансијског лизинга.¹⁰⁰

IX Закључак

Плуралитет облика заштите права потрошача установљен је усвајањем првог посебног закона у области заштите потрошача из 2002. године и тај број облика се повећавао. Како је област права потрошача мултидисциплинарна, и облици заштите права потрошача треба да буду осмишљавани приликом писања нацрта закона и подзаконских прописа од стране правних стручњака различитих профила. Без обзира на то што нису сви облици заштите третирани са подједнаком доктринарном пажњом, начињен је покушај да се прикажу особености свих уз промене које су извршене у последњем Закону и осврт на поједине најављене новине у Нацрту закона из 2019. године.

Тако, на пример, у односу на ЗЗП-2010, одредбе ЗЗП-2014 које регулишу заштиту колективног интереса потрошача знатно се разликују. Сада је предвиђен управни поступак за заштиту колективних интереса потрошача, уместо претходно предвиђеног парничног поступка. Док пређашња законска решења нису дефинисала шта се подразумева под колективним интересом потрошача, ЗЗП-2014 то регулише. Указали смо на екстензивну формулацију колективног интереса, али и разлику или постављање границе између колективног интереса и збира индивидуалних интереса. Пошто је органу управе дато овлашћење покретања поступка заштите колективних интереса потрошача, та иста заштита када је реч о покретању самог поступка је сведена на једног субјекта. Да је на снази модел заштите који је присутнији у упоредном праву, а

98 ЗЗП-2014, чл. 158.

99 Закон о банкама, *Службени гласник РС*, бр. 107/2005, 91/2010 и 14/2015, чл. 45 ст. 3.

100 Одлука о ближим условима и начину вршења надзора над обављањем послова даваоца лизинга, *Службени гласник РС*, бр. 85/2011.

то је случај заштите колективних интереса потрошача у парничном поступку, право на покретање поступка било би овлашћење већег броја субјеката. Позитиван је нормативни искорак што је ЗЗП-2014 проширио појам колективног интереса. На тај начин, шири су и основи поводом којих се може тражити заштита колективног интереса потрошача. Ипак, управни орган нема широка овлашћења на основу позитивног права ако утврди повреду колективног интереса потрошача, као што је то случај када се заштита пружа од стране суда. „Мере које органи управе могу да изрекну, па самим тим и ефекти на права потрошача и њихов колективни интерес, и даље нису такви да могу у потпуности надоместити заштиту пред судом. Дакле, иако као корисна, и вероватно бржа и јефтинија варијанта, треба да буде задржана у нашем правном поретку управноправна заштита колективног интереса потрошача не треба да буде посматрана као замена за судску, а управни поступак као нека врста ‘поступка опште праксе’.“¹⁰¹

Утисак је као да су поједина решења из судског (парничног) поступка пренета у управни. Послови који представљају делокруг органа државне управе морају да одговарају њиховом карактеру. У супротном, не може се очекивати да имају резултате који се иначе остварују у другим областима. И док је у Републици Хрватској био на снази Закон о заштити потрошача из 2007. године, који је предвиђао управни поступак заштите колективних интереса потрошача, истицани су уверљиви аргументи критике поводом учешћа органа управе у оваквом поступку заштите: „Уважавајући чињеницу да би управни пут заштите могао осигурати брже и промтно пружање правне заштите потрошача, треба напоменути да такав сустав показује и низ мањкавости које би могле утјецати на његову свеукупну учинковитост. Тако је исказана бојазан да ће надлежни инспектор бити способан правно дефинирати и оцјенити низ апстрактних правних питања, као што су: је ли одређено поступање непоштено, што све представља захтјеве професионалне пажње, на темељу којих се критерија утврђује утјецај одређене пословне праксе, тко се сматра просјечним потрошачем и сл., јер је конкретизација тих апстрактних правних стандарда у правилу у надлежности суда, а не инспекцијских тијела.“¹⁰²

Законом је, као што је већ напоменуто, поступак заштите колективних интереса потрошача регулисан као посебни управни поступак.

101 Јелена Јеринић, „Посебности управног поступка за заштиту колективног интереса потрошача“, *Заштита колективних интереса потрошача* (ур. Катарина Иванчевић), Београд, 2020, 120.

102 Александра Маганић, „Процесноправна заштита потрошача у Републици Хрватској“ *Og caveat emptor go caveat venditor* (ур. Миодраг Мићковић), Крагујевац, 2009, 433.

Када је већ тако учињено онда је била потребна консултација свих одредаба ЗУП 2016. Другачије намере од стране законодавца требало је да буду експлицитно изражене. Мислимо на одредбе о покретању поступка и оне које се односе на својство странке у поступку заштите колективног интереса потрошача. Из овога следи неопходност усклађивања одредаба ЗЗП-а из 2014. са ЗУП 2016. Сличност поступка заштите колективног интереса потрошача (уколико се и у новом Закону задржи управноправни облик заштите) са инспекцијским поступком наводи на предлог *de lege ferenda* да овај поступак воде надлежне инспекције.

Поводом анализираних одредаба Нацрта ЗЗП-а које се односе на облике вансудског решавања потрошачких спорова две најзначајније позитивне промене су обавезна партиципација трговца у овом начину решавања спорова и учешће државе у финансирању тела за вансудско решавање спорова. То су два повезана законска решења, јер би било неправично трговцима (као и потрошачима) наметнути обавезу учешћа у оваквим поступцима чије би трошкове они сами требало да финансирају. Међутим, Нацрт ЗЗП је још увек само Нацрт, у нади да због бољих решења која нуди она треба да постану законска. Вансудско решавање потрошачких спорова треба у држави владавине права и социјалне правде (а у циљу растерећења судова, али и социолошки детерминисаном ставу о стварању атмосфере компромиса у српском друштву), да буде доминантан начин решавања поремећених односа између трговца и потрошача. То значи да је у највећем броју случајева пожељно да се ти спорни односи настали повредом одређеног права потрошача, заврше пред телом за вансудско решавање потрошачких спорова. Тим телима законски, али посебно у примени прописа треба дати и додатно потврђивати кредибилитет. Уколико су потрошачи и трговци обавештени и едуковани о позитивним особинама вансудског решавања спорова и ако имају поверења у тела која су надлежна за њихово вођење, због њихових експертских знања¹⁰³ и непристрасности, онда се ствара реална основа да овај механизам заживи у пракси. Поводом арбитражног решавања потрошачких спорова, саме норме ЗЗП сада

103 У теорији је већ указано на то да треба „још више поштрити захтеве који се примењују на лица која непосредно решавају спорове, а који произлазе из стандарда стручности. Конкретније, неопходно је да та лица имају посебна знања и искуства и из области потрошачког права, као и да познају специфичности алтернативног начина решавања потрошачких спорова који се често умногоме разликује од решавања спорова у другим областима.“ Предложено је, а поводом Нацрта ЗЗП-а, да је у вези са обавезним учешћем трговаца „неопходно време од ступања закона на снагу до почетка примене правила о вансудском решавању потрошачких спорова искористити за стварање што шире мреже обучених посредника за решавање потрошачких спорова који ће благовремено бити спремни да издрже очекивани притисак многобројних спорова.“ Д. Вујисић, Б. Михајловић, 79–80.

представљају препреку њиховом напретку. Законодавац инаугурише увођење алтернативних метода решавања потрошачких спорова, а при том истовремено предвиђа да се уговарањем ни једног од тих метода не дира у право на судску заштиту. Дакле, истовремено установљавају се два међусобно потирућа права – право на тужбу државном судском форуму и право на покретање поступка пред арбитражом. Може се закључити да као да законодавац „не познаје“ довољно институте арбитраже. Како другачије тумачити наведене две одредбе члана 143 ЗЗП-а 2014: „Покретање и вођење поступка вансудског решавања потрошачког спора не искључује нити утиче на остваривање права на судску заштиту, у складу са законом „ и члана 141 ст. 1 ЗЗП-а 2014: „Потрошачки спор може се решити вансудским решавањем потрошачких спорова.“ Без обзира што је експлицитно наведено да се потрошачки спорови могу решавати вансудским путем, арбитражна клаузула је *de facto* учињена неефикасном. Стога, ЗЗП-2014 делује неафирмативно за установљавање арбитраже као облика решавања спорних односа између трговца и потрошача. У том смислу, потребно је променити контрадикторне одредбе ЗЗП-2014 и подстицати арбитражно решавање потрошачких спорова.

Коначно, на основу Закона о инспекцијском надзору, инспекција потрошачима омогућава превентивну заштиту. Радом надлежних инспекција, као што је у Министарству трговине, туризма и услуга Сектор тржишне инспекције, треба да се онемогуће негативне последице незаконитости и неправилности у раду. Ту се ради о превентивној улози инспекције. Корективна улога инспекцијских органа се огледа кроз исправљање неправилности и незаконитости у даљем пословању.

Коришћена литература

- Бабовић Бранка, „Заштита колективних интереса потрошача“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/2014. (Babović Branka, „Zaštita kolektivnih interesa potrošača“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 2/2014)
- Беловић Јелена, „Медијација у правном систему Србије“, *Право и привреда*, бр. 1–4/2009. (Belović Jelena, „Medijacija u pravnom sistemu Srbije“, *Pravo i privreda*, br. 1–4/2009)
- Вилус Јелена, *Правна заштита потрошача I, упоредноправна студија са посебним освртом на права потрошача*, Београд, 1996. (Vilus Jelena, *Pravna zaštita potrošača I, uporednopravna studija sa posebnim osvrtom na prava potrošača*, Beograd, 1996)
- Васиљевић Мирко, „Акционарско друштво“, *Правни живот*, бр. 12/2008. (Vasiljević Mirko, „Акционарско друштво“, *Pravni život*, br. 12/2008)

- Вуковић Властимир, „Заштита потрошача у домаћем банкарству“, *Правни живот*, бр. 12/2008. (Vuković Vlastimir, „Zaštita potrošača u domaćem bankarstvu“, *Pravni život*, br. 12/2008)
- Вујисић Драган, „Заштита потрошача у праву Европске уније и праву Србије“, *Право и привреда*, бр. 7–9/2011. (Vujisić Dragan, „Zaštita potrošača u pravu Evropske unije i pravu Srbije“, *Pravo i privreda*, br. 7–9/2011)
- Вујисић Драган, Михајловић Борко, „Подизање нивоа заштите потрошача кроз вансудско решавање спорова“, *Право и привреда*, бр. 2/2020. (Vujisić Dragan, Mihajlović Borko, „Podizanje nivoa zaštite potrošača kroz vansudsko rešavanje sporova“, *Pravo i privreda*, br. 2/2020)
- Иванчевић Катарина, „Специјализовани омбудсман за заштиту потрошача“, *Право и привреда*, бр. 4–6/2013. (Ivančević Katarina, „Specijalizovani ombudsman za zaštitu potrošača“, *Pravo i privreda*, br. 4–6/2013)
- Иванчевић Катарина, „Решавање потрошачког спора пред арбитражом“, *Strengthening consumer protection in Serbia – Jačanje zaštite potrošača u Srbiji, Liber Amicorum Svetislav Taboroši* (eds./ur. Thierry Bourgoignie, Tatjana Jovanić), Београд, 2013. (Ivančević Katarina, „Rešavanje potrošačkog spora pred arbitražom“, *Strengthening consumer protection in Serbia – Jačanje zaštite potrošača u Srbiji, Liber Amicorum Svetislav Taboroši* (eds./ur. Thierry Bourgoignie, Tatjana Jovanić), Beograd, 2013)
- Јакшић Александар, *Грађанско процесно право*, Београд, 2012. (Jakšić Aleksandar, *Građansko procesno pravo*, Beograd, 2012)
- Јанковић Миливој, „Посредовање (медијација) – алтернативни начин решавања спорних односа“, *Право и привреда*, бр. 1–4/2007. (Janković Milivoj, „Posredovanje (medijacija) – alternativni način rešavanja spornih odnosa“, *Pravo i privreda*, br. 1–4/2007)
- Јеринић Јелена, „Посебности управног поступка за заштиту колективног интереса потрошача“ *Заштита колективних интереса потрошача* (ур. Катарина Иванчевић), Београд, 2020. (Jerinić Jelena, „Posebnosti upravnog postupka za zaštitu kolektivnog interesa potrošača“ *Zaštita kolektivnih interesa potrošača* (ur. Katarina Ivančević), Beograd, 2020)
- Јованић Татјана, „Улога управе у заштити колективних интереса потрошача“, *Strengthening consumer protection in Serbia – Jačanje zaštite potrošača u Srbiji, Liber Amicorum Svetislav Taboroši* (eds./ur. Thierry Bourgoignie, Tatjana Jovanić), Београд, 2013. (Jovanić Tatjana,

- „Uloga uprave u zaštiti kolektivnih interesa potrošača“, *Strengthening consumer protection in Serbia – Jačanje zaštite potrošača u Srbiji, Liber Amicorum Svetislav Taboroši* (eds./ur. Thierry Bourgoignie, Tatjana Jovanić), Beograd, 2013)
- Јованић Татјана, „Заштита потрошача као резултат тржишног надзора“, *Право и привреда*, бр. 4–6/2012. (Jovanić Tatjana, „Zaštita potrošača kao rezultat tržišnog nadzora“, *Pravo i privreda*, br. 4–6/2012)
- Јованић Татјана, „Управноправна заштита потрошача“ *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 2/2013. (Jovanić Tatjana, „Upravnopravna zaštita potrošača“ *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 2/2013)
- Karanikić Mirić Marija, „Kolektivna zaštita potrošača u srpskom pravu“, *Anali Pravnog fakulteta u Zenici*, br. 7/2014.
- Лончар Зоран, „Инспекцијски надзор у области заштите животне средине“, *Зборник радова Правној факултету у Новом Саду*, бр. 4/2012. (Lončar Zoran, „Inspekcijski nadzor u oblasti zaštite životne sredine“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 4/2012)
- Манојловић Саво, „Правна природа споразума постигнутог у поступку медијације“, *Правни живот*, бр. 13/2009. (Manojlović Savo, „Pravna priroda sporazuma postignutog u postupku medijacije“, *Pravni život*, br. 13/2009)
- Милков Драган, *Управно право I – уводна и организациона питања*, Нови Сад, 2016. (Milkov Dragan, *Upravno pravo I – uvodna i organizaciona pitanja*, Novi Sad, 2016)
- Милков Драган, *Управно право II – управна делатност*, Нови Сад, 2017. (Milkov Dragan, *Upravno pravo II – upravna delatnost*, Novi Sad, 2017)
- Мићовић Миодраг, Мићовић Андреј, *Потрошачко право*, Врњачка Бања, 2018. (Mićović Miodrag, Mićović Andrej, *Potrošačko pravo*, Vrnjačka Banja, 2018)
- Палачковић Душица, „О судској грађанскоправној заштити потрошача према Закону о заштити потрошача Републике Србије“, *Право и привреда*, бр. 7–9/2011. (Palačković Dušica, „O sudskoj građanskopravnoj zaštiti potrošača prema Zakonu o zaštiti potrošača Republike Srbije“, *Pravo i privreda*, br. 7–9/2011)
- Petrović Tomić Nataša, „Medijacija u osiguranju“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, br. 1/2010.
- Петрушић Невена, „Вансудско решавање потрошачких спорова у праву Србије“, *Правни живот*, бр. 11/2011. (Petrušić Nevena, „Vansudsko rešavanje potrošačkih sporova u pravu Srbije“, *Pravni život*, br. 11/2011)
- Poretti Paula, „Sudska zaštita prava potrošača – (naj)bolji put?“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, br. 1/2018.

- Рајчевић Тома, „Закон о арбитражи Републике Србије“, *Право и привреда*, бр. 5–8/2007. (Rajčević Toma, „Zakon o arbitraži Republike Srbije“, *Pravo i privreda*, br. 5–8/2007)
- Станковић Гордана, „Методи за судску заштиту права потрошача“, *Од caveat emptor до caveat venditor* (ур. Миодраг Мићовић), Крагујевац, 2009. (Stanković Gordana, „Metodi za sudsku zaštitu prava potrošača“, *Od caveat emptor do caveat venditor* (ur. Miodrag Mićović), Kragujevac, 2009)
- Томић Зоран, Миловановић Добросав, Цуцић Вук, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Београд, 2017. (Tomić Zoran, Milovanović Dobrosav, Cucić Vuk, *Praktikum za primenu Zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd, 2017)
- Фејеш Андреа, „Вансудско решавање спорова потрошача у Србији: садашње стање и препоруке за нову законску регулативу“, *Нова законска решења у области заштите потрошача* (ур. Зоран Николић, Момчило Ђорђевић), Крагујевац, 2009. (Feješ Andrea, „Vansudsko rešavanje sporova potrošača u Srbiji: sadašnje stanje i preporuke za novu zakonsku regulativu“, *Nova zakonska rešenja u oblasti zaštite potrošača* (ur. Zoran Nikolić, Momčilo Đorđević), Kragujevac, 2009)

Dragan VUJISIĆ, PhD

Full Professor at the University of Kragujevac Faculty of Law, Serbia

Milan RAPAJIĆ, PhD

Assistant Professor at the University of Kragujevac Faculty of Law, Serbia

FORMS OF CONSUMER PROTECTION

Summary

The authors point to the plurality of forms of consumer protection. Private law form of consumer protection is individual protection in civil proceedings. The protection of the collective interests of consumers in most European legal systems is achieved through litigation. The Consumer Protection Act entrusts the protection of the collective interests of consumers to administrative bodies, which is realized in administrative proceedings, whose rules are characterized by considerable differences in relation to the rules provided by the Law on General Administrative Procedure. A significant unit is dedicated to the mechanism of alternative dispute resolution, especially arbitration and mediation. The shortcomings of the Law on Consumer Protection regarding certain contradictory provisions are pointed out. The legislator stimulates alternative dispute resolution, and on the other hand stipulates that contracting one of these methods does not affect the right to judicial protection. The paper also analyses the inspection.

Key words: *Judicial Protection. – Protection of the Collective Interests of Consumers. – Alternative Dispute Resolution. – Inspection Supervision.*

Датум пријема рада: 5. 7. 2021.

Датум прихватања рада: 6. 9. 2021.