

Lidija Madžar\*

## POLITIKA ZAŠTITE POTROŠAČA U SRBIJI SA ASPEKTA POLITIKE ZAŠTITE POTROŠAČA U ZEMLJAMA EU

**Sažetak:** Na izrazito monopolizovanom tržištu Srbije, politika zaštite konkurencije, a u sklopu nje i politika zaštite potrošača, dobija veliki značaj na putu ka evropskim integracijama. Polazeći od toga, u centar analize se stavlja zaštita ekonomskih interesa potrošača. U radu se, najpre, razmatra politika zaštite potrošača u zemljama EU koja, u sadejstvu sa drugim Zajedničkim politikama, posvećuje krucijalnu pažnju primarnim pravima potrošača. U skladu sa tim, predstavljena je i nova Strategija zaštite potrošača za tekući budžetski period 2007–2013. godine. Dalje se daje ocena trenutnog statusa potrošača u Srbiji, koja ukazuje na drastično zaostajanje svih neophodnih procesa iz oblasti zaštite potrošača u odnosu na zemlje EU. U radu se, na kraju, razmatraju očekivani efekti novousvojenog Zakona o zaštiti potrošača, kao prvog ozbiljnijeg koraka ka stvaranju konkurentne tržišne privrede.

**Ključne reči:** funkcionalna tržišna privreda, politika zaštite konkurencije, politika zaštite potrošača, osnovna prava potrošača, Politika konkurencije EU, udruženja potrošača, novi Zakon o zaštiti potrošača

## CONSUMER POLICY IN SERBIA FROM THE POINT OF VIEW OF EU CONSUMER POLICY

**Abstract:** For highly monopolized market of Serbia the competition policy and within it the consumer protection policy receive a great importance on the way to European integration. Proceeding from this, the center of analysis is to protect the economic interests of consumers. The paper begins with the analysis of consumer protection policy in the EU which, in coordination with other common policies, pays attention to crucial primary consumer rights. In accordance with these is presented the new consumer protection strategy for the current budget period of 2007–2013. Further the assessment of the current consumer status in Serbia is presented. This points to dramatical delay of all necessary processes in domestic consumer policy in comparison with EU countries. At the end the expected effects of the newly adopted Law on Consumer Protection are analyzed, as the first serious step towards a competitive market economy.

**Key words:** Functional Market Economy, competition policy, consumer policy, basic consumer rights, EU Consumer Policy, consumer associations, The new Consumer Protection Act

### Uvodna razmatranja

Konkurentnost privrede jedne zemlje nesporno zavisi od odgovarajućeg tržišnog okruženja, tj. od zahteva za izgradnjom i razvojem posebnih pravila, što ujedno podrazumeva i institucionalnu i zakonsku zaštitu konkurencije. Ona se može postići jedino ukoliko sva tri opšta tipa tržišta (tržište robe, tržište rada i finansijsko tržište) posluju efikasno, sofisticirano i otvoreno, sa posebnim naglaskom na odsustvo eventualnih tržišnih distorzija. Upravo ti tržišni deformiteti (koji se ujedno nazivaju i *tržišnom monopolizacijom*) uslovljavaju čitav niz neravnopravnih tržišnih utakmica, ili nedovoljnu tržišnu

\* Mr Lidija Madžar, doktorant na Fakultetu za ekonomiju, finansije i administraciju i saradnik Ekonomskog instituta, Beograd, FEFA, [Lima@Eunet.rs](mailto:Lima@Eunet.rs) i [Lidija.Madzar@sbb.rs](mailto:Lidija.Madzar@sbb.rs).

konkurenciju koja direktno šteti potrošačima. Reč je o sporazumima, aktima i aktivnostima koji doprinose pojavi kartelizacije (tj. o raznovrsnim sporazumima o cenama, tržišnom učešću, robnim kvotama, ograničavanju funkcija proizvodnje, razvoja i sl.). Pored kartela, postoje i razni oligopoli koji doprinose ostvarivanju i zloupotrebi dominantnog položaja na tržištu, kao i raznim oblicima preuzimanja kompanija. Na taj način se ugrožava direktan rivalitet, ostvaruju efekti na štetu potrošača i ekonomskog razvoja te se, samim tim, urušava koncept slobodne konkurencije. Svaki tržišni subjekt, pre ili kasnije, može da poželi da zadrži svoju vodeću poziciju netržišnim i neekonomskim sredstvima, zabranjenim sporazumima sa drugim akterima, preuzimanjem konkurenata ili međusobnim spajanjima koja ugrožavaju ili sprečavaju tržišnu utakmicu. No, pravo i politika konkurencije moraju da se unapređuju, ne samo zakonskim putem, već i praktičnim delovanjem, promocijom značaja konkurencije, kao i njenim podržavanjem od strane eksperata, medija, komora, privrednika i drugih interesnih grupa. Monopolističko sporazumevanje direktno šteti i potrošačima, jer ono obuhvata sporazume o cenama i podeli tržišta, ugovore o integraciji i dogovore kojima se narušava slobodna konkurencija.

Kao što sledi iz izloženog, politika zaštite potrošača je u direktnoj korelaciji sa politikom zaštite konkurencije. Pravo zaštite potrošača spada u veoma mlade grane prava, jer je nastalo tek u drugoj polovini XX veka. Ova grana prava je postepeno razvijana usled procesa ukрупnjavanja preduzeća, tj. procesa koncentracije kapitala i centralizacije proizvodnje, koji ugrožavaju tržišni položaj potrošača, jer im znatno umanjuju ekonomsku moć u odnosima sa prodavcima i drugim tržišnim subjektima. Sa rastom tržišne moći privredno-pravnih subjekata, dolazilo je do postepenog povećanja eksploatacije potrošača. Prema starom Zakonu o zaštiti potrošača<sup>1</sup>, potrošač se definiše kao fizičko lice koje kupuje proizvode, ili koristi usluge za lične potrebe ili potrebe svog domaćinstva. U širem smislu, pomenuti Zakon nalaže da se pod potrošačima takođe smatraju i privredna društva, preduzeća, druga pravna lica i preduzetnici, kada kupuju proizvode ili koriste usluge za sopstvene potrebe. Ne ulazeći u detaljnu analizu kategorije potrošača, činjenica je da se njihova ekonomska eksploatacija nije mogla sprečiti u okviru ugovornog prava<sup>2</sup>, te se stoga i pojavila potreba za uspostavljanjem posebnog sistema međusobno usklađenih pravnih normi javno-pravnog karaktera, koje su usmerene na zaštitu ekonomskih interesa potrošača. Pravo konkurencije, osim ekonomskog, ima i socijalni aspekt koji se ogleda u zaštiti socijalnog blagostanja potrošača kao zaštitnog objekta prava konkurencije. Pravni institut zaštite potrošača se, po pravilu, uređuje posebnim zakonima, jer se, u takvim situacijama, bezbednost, zaštita zdravlja i ekonomskih interesa potrošača uređuju zakonima o zaštiti potrošača i antimonopolskim zakonima, a indirektno i podsticanjem ekonomske efikasnosti i promovisanjem *kulture konkurencije* u društvu. „Ali i u takvim slučajevima, kada se zaštita potrošača vrši posebnim zakonom, antimonopolski zakoni sadrže specifične odredbe u pogledu zaštite potrošača, kao što je slučaj sa propisivanjem postizanja dobrobiti potrošača za odobrenje kartelnog sporazuma i izuzimanje njegovih subjekata od primene kartelno-pravnih sankcija“<sup>3</sup>.

## 1. Politika zaštite potrošača u zemljama Evropske unije

Politika zaštite potrošača EU, zasniva se na mehanizmu kojim se obezbeđuje usklađivanje nacionalnih regulativnih sistema sa standardima EU. Mehanizam se sastoji od obaveznih direktiva i uputstava kojima je regulisan isključivo minimalni prag obavezne zaštite potrošača u nacionalnim pravnim sistemima članica EU. Uporedo sa razvojem Jedinštenog tržišta, rastao je i broj direktiva, ali i drugih sekundarnih pravnih akata (uredbi) EZ koje je svaka članica, shodno slobodi izbora, unosila u svoje pravne sisteme. Za razliku od direktiva koje obezbeđuju standardne uslove za funkcionisanje Jedinštenog tržišta, uredbe isključivo služe potrebama kontrole ovog već duboko integrisanog i harmonizovanog tržišta. Sa aspekta evropske Politike zaštite potrošača, u primarna prava spadaju:

1. pravo na zadovoljavanje osnovnih potreba – odnosi se na obezbeđivanje dovoljnih količina dobara i usluga neophodnih za zadovoljavanje bioloških, zdravstvenih, obrazovnih i socijalnih potreba potrošača;
2. pravo na informisanost – pod kojim se podrazumeva da potrošač treba da ima na raspolaganju sve relevantne činjenice za pravilan odabir proizvoda i usluga, kao i da uživa pravo na zaštitu od nepoštenog oglašavanja ili oznaka na proizvodima koje ga mogu dovesti u osnovanu sumnju;

<sup>1</sup> Izvor: Zakon o zaštiti potrošača Republike Srbije, Beograd, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br.79/2005, dostupan na sajtu: <http://www.udruzenje-potrosaca.org.yu/ZAKON%20O%20ZASTITI%20POTROSACA.doc>, preuzeto 23. marta 2010. godine.

<sup>2</sup> Jer je ono zasnovano na autonomiji volja ugovornih strana i jer se odnosi na sve kupce, a ne samo na potrošače.

<sup>3</sup> Varga (2007: 90).

3. pravo potrošača na izbor – koje omogućava potrošačima da nesmetano biraju različite proizvode i usluge, po prihvatljivim cenama i uz zagarantovan kvalitet;
4. pravo da se čuje glas potrošača – suština ovog prava se ogleda u obavezi zastupljenosti interesa potrošača u procesu donošenja i sprovođenja politike zaštite potrošača, kao i u postupku uvođenja novih procesa i usluga;
5. pravo na bezbednost – tj. na zaštitu od rizičnih proizvoda, proizvodnih procesa i usluga štetnih po život i zdravlje građana;
6. pravo na obeštećenje – koje se odnosi na dobijanje pravične nadoknade za lažno prikazivanje svojstava proizvoda i usluga, nekvalitetne proizvode ili na nezadovoljavajuće usluge;
7. pravo na obrazovanje – odnosi se na sticanje osnovnih znanja i sposobnosti potrebnih za pravilan i pouzdan izbor proizvoda i usluga, znanja o osnovnim pravima i odgovornostima potrošača i načinima kako se ta znanja mogu ostvarivati;
8. pravo na zdravu životnu sredinu – podrazumeva život i rad u okruženju koje ne predstavlja opasnost za zdravlje potrošača.

Pod zaštitom potrošača ne podrazumeva se samo obezbeđivanje fer odnosa između potrošača i privrednih subjekata, već i šire informisanje potrošača, kao i proces uvažavanja njihovih žalbi putem sudskog i vansudskog postupka. Na osnovu člana 153<sup>4</sup> Ugovora o EZ, ciljevi Politike zaštite potrošača se ogledaju u zaštiti zdravlja, sigurnosti i ekonomskih interesa potrošača, kao i u promociji prava potrošača na informisanje, obrazovanje i organizovanje sa ciljem očuvanja zajedničkih interesa. Sprovođenje zaštite potrošača na teritoriji EU se zasniva na sledećim načelima:<sup>5</sup>

1. načelo horizontalnosti – insistira na definisanju i realizaciji raznih Zajedničkih politika, koje će uzeti u obzir i doprineti zaštiti pomenute kategorije građana;
2. princip subsidiarnosti – kao zahtev za neophodnim dopunjavanjem nacionalnih zakonodavstava zakonodavstvu EU<sup>6</sup> radi obezbeđivanja efikasnije zaštite potrošača i
3. princip minimalnog usklađivanja – na osnovu kojeg države članice mogu da zadrže ili uvedu strožija pravila zaštite potrošača koja su usklađena sa pravom EU; naime, obaveza minimalnog usklađivanja putem direktiva ne isključuje mogućnost da izvesna članica, svojim nacionalnim propisima, uspostavi i više standarde u ovoj oblasti.<sup>7</sup>

## 2. Evropska Strategija zaštite potrošača za period od 2007–2013. godine

Aktuelna Strategija zaštite potrošača (*EU Consumer Policy Strategy 2007–2013*) je usmerena na ostvarivanje podjednagog nivoa bezbednosti i sigurnosti na celom Zajedničkom tržištu, kao i na obezbeđenje višeg stepena integrisanosti unutrašnjeg tržišta EU. Strategija se dosledno bazira na sledećim ciljevima:<sup>8</sup>

1. osposobljavanje potrošača putem kreiranja transparentnijeg tržišta, koje bi moglo da im pruži prave mogućnosti za izbor;<sup>9</sup>
2. unapređivanje blagostanja potrošača sa aspekta cene, količine, raznolikosti ponude, dostupnosti i bezbednosti proizvoda i usluga i
3. zaštita potrošača od ozbiljnih opasnosti i pretnji.

U međuvremenu nije dolazilo do promena u definisanim prioritetima Politike za period 2007–2013. godine. I dalje se insistira na visokom nivou zaštite potrošača, kao i na kontinuiranom razvoju pravila za adekvatnu implementaciju Politike zaštite potrošača na nivou EU. Politika je usmerena na pet prioriternih područja:

1. unapređenje sistema nadzora nad tržištima i poboljšanje nacionalnih politika zaštite potrošača;
2. razvoj regulative u oblasti zaštite potrošača;
3. poboljšanje sigurnosti proizvoda razvojem alata (instrumenata) za praćenje stanja na tržištu;
4. davanje apsolutne prednosti potrošačima i u drugim Zajedničkim politikama EU i
5. poboljšanje sistema za informisanje i obrazovanje.<sup>10</sup>

<sup>4</sup> Lopandić (1999: 145–146).

<sup>5</sup> Izvor: <http://www.entereurope.hr/page.aspx?PageID=108>, 5. maj 2010. godine.

<sup>6</sup> U zavisnosti od potreba na lokalnom, regionalnom ili nacionalnom nivou.

<sup>7</sup> Taboroši, Bodružić, Daković (2009: 110–111).

<sup>8</sup> Izvor: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/consumers/general\\_framework\\_and\\_priorities/132054\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/general_framework_and_priorities/132054_en.htm) preuzeto sa internet portala Evropske unije 24. septembra 2010. godine.

<sup>9</sup> Sa aspekta cena i kvaliteta proizvoda i usluga.

<sup>10</sup> Npr. angažovanjem organizacija kao što je slučaj sa raznim evropskim centrima za potrošače.

Evropska komisija, putem raznih amandmana i direktiva<sup>11</sup>, teži ka simplifikaciji regulative iz ove oblasti. Da bi je harmonizovala i usmerila u pravcu najvišeg nivoa zaštite potrošača, Komisija insistira na kontinuiranom razvoju zakonodavstva iz oblasti zaštite potrošača – kao primarnom cilju funkcionisanja Zajedničkog tržišta. Ona takođe sprovodi i stalni nadzor nad regulativom i primenom zakonskih rešenja iz ove oblasti na nivou članica EU. Konačno, ona donosi i odluke o obeštećenju (konkretnim naknadama) u slučaju kršenja nekog od usvojenih pravila. U daljem periodu će se insistirati i na poboljšanju sistema kontrole tržišta putem postojeće aparature, kao i na unapređenju saradnje sa *trećim zemljama* (SAD i Kina), kao državama sa kojima je Unija zaključila bilateralne ugovore o saradnji na planu zaštite potrošača. Komisija kategoriju potrošača tretira kao prioritet mnogobrojnih Zajedničkih politika kao što je slučaj sa preduzetništvom, Zdravstvenom, Industrijskom, Transportnom, kao i Politikom zaštite životne sredine EU. Njeni naponi se takođe kreću u pravcu osiguravanja što je moguće bezbednije isporuke usluga od opšteg značaja. Komisija takođe učestvuje i u sufinansiranju svih inicijativa koje potrošačima obezbeđuju korisne informacije, kao što je slučaj sa Mrežom evropskih centara za potrošače (*European Consumer Centres Network*).

Strategija zaštite potrošača u tekućem budžetskom periodu ima za cilj da objedini nacionalna tržišta svih 27 članica EU u najveće maloprodajno tržište na globalnom nivou. Zbog proširenja na Istok, ono se (prema prognozama Eurostata) sastoji od 495 miliona stanovnika. Smatra se da, prema trenutnim procenama, još uvek nisu iskorišćene sve mogućnosti elektronske trgovine između poslovnih subjekata i pojedinaca. Prema podacima EK, ukupna potrošnja na bazi kupovine putem interneta predstavlja samo 58% od vrednosti ukupnog BDP-a Unije. S druge strane, Komisija takođe ističe da nisu sve grupe stanovništva osposobljene za ovaj vid trgovine, kao i da su, u najvećoj meri, oštećene ranjive populacione kategorije (deca i stariji građani).

### 3. Zaštita prava potrošača u Srbiji

Već je rečeno da se u savremenim pravnim sistemima politika zaštite potrošača izdvaja kao posebna grana prava. Ona podrazumeva implementaciju sistema pravnih normi, sa ciljem da se pravnim sredstvima obezbedi zaštita potrošača. Prethodnim Zakonom o zaštiti potrošača<sup>12</sup> obuhvaćena su pitanja kojima se štite osnovna prava potrošača, što je predstavljalo prvi korak ka usklađivanju nacionalnog zakonodavstva sa evropskim i svetskim standardima. Između ostalog, taj Zakon je garantovao odgovornost proizvođača u slučaju neispravnosti robe, posebno označavanje genetski modifikovanih proizvoda, razmatranje sugestija i predloga udruženja potrošača, kao i druga pitanja od posebnog interesa za potrošače. Politika zaštite potrošača se nalazi u nadležnosti Ministarstva trgovine i usluga Republike Srbije. Ministarstvo je, na osnovu člana 65 pomenutog Zakona, donelo rešenje o formiranju Saveta ministra kao tela koje učestvuje u formulisanju politike zaštite potrošača, Nacionalnog programa zaštite potrošača i godišnjih programa. Ovaj Zakon je takođe predvideo i da se, radi zaštite svojih interesa, potrošači mogu udruživati u raznovrsne organizacije potrošača. Udruženja i organizacije potrošača su neprofitne organizacije koje ne mogu primati bespovratna sredstva od proizvođača, prodavaca ili njihovih asocijacija. Načelno posmatrano, udruženja i organizacije potrošača:<sup>13</sup>

1. brinu o zaštiti pojedinačnih i zajedničkih interesa potrošača, nezavisno od državnih organa i drugih nepotrošačkih interesnih grupa, uključujući industrijske, trgovačke, političke i sindikalne organizacije, a u skladu sa evropskim standardima;
2. pružaju potrošačima pravovremene i tačne informacije, savete i druge oblike pomoći, sa ciljem ostvarenja potrošačkih prava;
3. brinu o kontinuiranoj edukaciji potrošača;
4. obaveštavaju ih o cenama, kvalitetu, kontroli i sigurnosti proizvoda i ponuđenih usluga;
5. sprovode nezavisnu kontrolu kvaliteta i bezbednosti ponuđenih proizvoda i usluga;
6. bave se usklađivanjem domaćih propisa sa evropskim i svetskim standardima, izgradnjom institucionalnih i administrativnih kapaciteta, neophodnih za delotvornu zaštitu potrošača na lokalnom, pokrajinskom i republičkom nivou;

---

<sup>11</sup> Među kojima se ističu Direktiva o nelojalnoj (nekorektnoj) trgovinskoj praksi i Odredba o saradnji u vezi sa zaštitom potrošača.

<sup>12</sup> Zakon o zaštiti potrošača Republike Srbije, (2005), Beograd, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 79/2005, (2005: 1–25).

<sup>13</sup> Prema internet prezentaciji Asocijacije potrošača Srbije koja je dostupna na internet adresi: <http://www.apos.org.rs>, preuzeto sa interneta 6. oktobra 2010. godine.

7. dostavljaju nadležnim državnim organima dokumentaciju za utvrđivanje odgovornosti za proizvode ili usluge koji ne odgovaraju utvrđenim zahtevima u pogledu sigurnosti i kvaliteta;
8. savetuju potrošače o procedurama vansudskog rešavanja sporova;
9. podnose tužbe sudovima u slučaju povrede prava potrošača;
10. saraduju sa nacionalnim i međunarodnim organizacijama potrošača.

U Nacionalnom programu za integraciju Republike Srbije u EU<sup>14</sup> zaštita potrošača je definisana kao jedan od prioriteta u procesu završavanja institucionalnog i pravnog uređenja moderne tržišne privrede i društva. U neposrednom je interesu građana RS da se stvore uslovi za uspostavljanje i funkcionisanje slobodnog tržišta, kao i uvođenje fer pravila tržišne utakmice. Što je viši nivo pravne sigurnosti potrošača, to je i njihova mogućnost da donesu ekonomski racionalne odluke veća. Korektno tržišno ponašanje od strane tržišnih subjekata, adekvatna trgovinska praksa, odgovarajuće ponašanje prema kupcima, turistima, korisnicima finansijskih usluga i drugim potrošačima jesu od velikog značaja za sve tržišne subjekte, a posebno za proizvođače. Ovo stoga što prava potrošača, kao deo sistema međusobnih obaveza i ovlašćenja, predstavljaju i interes drugih tržišnih aktera, pre svega kompanija koje uspostavljanjem i poštovanjem standarda ponašanja postaju deo konkurentne borbe zasnovane na boljem kvalitetu i nižim cenama. Bez razvoja regulative iz oblasti zaštite prava potrošača nije moguće ni uspostaviti *zdravu* konkurenciju, kao ni modernu tržišnu privredu sa osnovnim tržišnim funkcijama.

Vlada RS je još tokom januara 2007. godine usvojila Nacionalni program zaštite potrošača za period od 2007–2012. godine, čiji se najznačajniji ciljevi ogledaju u ostvarivanju i afirmaciji zaštite prava i interesa potrošača, stvaranju novih institucija i u uspostavljanju partnerske saradnje između svih organizacija koje se bave ostvarivanjem, zaštitom, razvojem prava i promocijom interesa potrošača. Da su ovi ciljevi dosledno sprovedeni u praksi, porasla bi i atraktivnost privrede Republike Srbije, sa aspekta privlačenja stranih direktnih investicija i drugih oblika međunarodne privredne saradnje. Sasvim je razumljivo da ostvarivanje ovih ciljeva podrazumeva ulaganje daleko većih napora na planu integracije u ekonomski i pravni sistem EU. Implementacija Programa je konačno *krunisana* usvajanjem novih zakonskih rešenja. Konkretnije, Skupština RS je 12. 10. 2010. godine usvojila novi Zakon o zaštiti potrošača čime je omogućeno da se raznovrsni parcijalni naponi države, raznih udruženja potrošača, stranih partnera, privrednih komora i pojedinih kompanija, usklade u procesu izgradnje celovitog sistema koji je usaglašen sa standardima evropskih zemalja. Tokom 2006. godine, započela je realizacija Programa CARDS 2006 iz oblasti zaštite potrošača, koji se finansira sredstvima Evropske agencije za rekonstrukciju u iznosu od 2.000.000 evra. Realizacija ovog Programa je ujedno podrazumevala sprovođenje programa obuke i obezbeđivanje informaciono-tehnološke opreme, sa ciljem razvoja objedinjenog IT sistema za potrebe Tržišne inspekcije. Ovaj Program je bio prvi korak ka uspostavljanju jedinstvenog sistema brzog upozorenja za opasne proizvode široke potrošnje u Srbiji i predstavlja pandan programu RAPEX,<sup>15</sup> koji se koristi u svakodnevnoj praksi zemalja Unije u domenu zaštite potrošača. Takođe je neophodno podsticati aktivnosti na jačanju koordinacije i zakonodavne saradnje između svih ministarstava, nadležnih za različite segmente zaštite potrošača, kao i podizati nivo svesti svih učesnika na tržištu o njihovim pravima i obavezama, sa ciljem podupiranja procesa harmonizacije zakonodavstva.

#### 4. Novi Zakon o zaštiti potrošača i očekivani efekti

Privredna komora Beograda je, u saradnji sa Ministarstvom trgovine i usluga, 27. oktobra 2009. godine organizovala javnu raspravu o predlogu novog Zakona o zaštiti potrošača. Na debati su učestvovali predstavnici Ministarstva, ZAP projekta<sup>16</sup>, ali i predstavnici javnih preduzeća, trgovinskih lanaca, bankarskog sektora, turističkih organizacija, manjih trgovaca, kao i potrošačkih organizacija. Primena novog rešenja bi mogla da dovede do uređenja adekvatnijeg tržišnog ponašanja, bolje i kvalitetnije proizvodnje, povećanja konkurentnosti domaćih proizvoda, poštovanja standarda i sertifikata za izlazak na druga (inostrana) tržišta. U septembru 2010. godine je Ministarstvo trgovine i usluga najavilo da će Vlada Srbije, do kraja meseca, usvojiti nacrt novog Zakona o zaštiti potrošača. Novi Zakon o zaštiti potrošača je usvojen 12. oktobra 2010. godine, a stupiće na snagu 1. januara 2011. godine. Novi Zakon predstavlja nedvosmisleni napredak u odnosu na prethodni. Prema novom Zakonu<sup>17</sup> će prodavci, proizvođači i davaoci usluga ubuduće

<sup>14</sup> Vlada Republike Srbije (2008: 149–151).

<sup>15</sup> *Sistem for Rapid Exchange of Information about Dangerous Consumer Products – RAPEX.*

<sup>16</sup> Reč je o Projektu za zaštitu potrošača u Srbiji koji se finansira sredstvima Evropske unije iz IPA fonda.

<sup>17</sup> Zakon o zaštiti potrošača Republike Srbije, (2010), Beograd, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 73/2010 (2010: 1–64).



imati obavezu da potrošaču, pre zaključenja ugovora, pruže kompletne informacije, odnosno obaveštenja o svim aspektima tog posla ili će, u protivnom, biti sankcionisani. Potrošač više neće biti uskraćen za informacije o svim elementima sklopljenog posla (tj. ugovora). U slučaju reklamacija, Zakon predviđa prebacivanje tereta dokazivanja (u vezi sa kvalitetom i namenom kupljenog proizvoda ili usluge) na trgovce, proizvođače i pružaoce usluga. Novi Zakon o zaštiti potrošača sadrži 15 najvažnijih i najnovijih direktiva Evropske unije u toj oblasti, što će istovremeno motivisati privredu zemlje da bude daleko konkurentnija.<sup>18</sup> Preciznije, Zakonom su obuhvaćena prava potrošača u pogledu nepravilnih odredbi, posebna prava potrošača iz ugovora o prodaji robe, prava iz ugovora o pružanju izvesnih usluga, prava iz ugovora sklopljenih na daljinu, prava ugroženih potrošača iz usluga od opšteg ekonomskog interesa, kao i prava potrošača iz ugovora o turizmu. Kada je u pitanju strategija zaštite potrošača, ona obuhvata precizno definisane nadležnosti resornog Ministarstva, zaštitu potrošača na lokalnom nivou, kao i praćenje tržišta i inspeksijski nadzor. U cilju bržeg, efikasnijeg i jednostavnijeg načina rešavanja potrošačkih sporova, Centar za rešavanje potrošačkih sporova, kao nezavisna institucija, pokušaće da učini sve kako bi se sporovi rešavali vansudskim putem (poravnanjem ili donošenjem odluke, na osnovu ovog ili drugih zakona).<sup>19</sup> Srbija bi, u procesu približavanja Evropskoj uniji, trebalo da nastavi da pokazuje napredak, ne samo činom usvajanja novog Zakona, već i njegovom doslednom implementacijom.

Evropsko potrošačko zakonodavstvo se zasniva na ideji da je neophodno poštovati prava potrošača kako bi se uspostavilo što funkcionalnije tržište. Glavni je cilj da informisani građani, svesni svojih prava i društvene uloge, postanu pokretači ekonomskih promena u pravcu uspostavljanja otvorenog, fer i transparentnog tržišta. Jedino takvo tržište može da im pruži mogućnost da *uživaju* u pravu slobodnog izbora, kao i da nepošteni trgovci budu isključeni iz *utakmice*. Za razliku od centralnoevropskih zemalja, koje se karakterišu delovanjem snažnih državnih organa za primenu prava zaštite potrošača, u Sloveniji, Austriji i Nemačkoj dominiraju uticajni pokreti za zaštitu potrošača. Smatra se da bi Srbija trebalo da se nađe negde između pomenutih krajnosti.<sup>20</sup> Srbija se opredelila za kombinaciju pomenutih modela koji su se isprofilisali u Evropi. Reč je o aktivnom modelu saradnje državnih institucija i jakih organizacija potrošača, kao dela nevladinog sektora. Otvoreni regionalni fond GTZ-a<sup>21</sup> je tokom juna 2008. godine sproveo komparativnu analizu zakonskih rešenja o pravima potrošača u zemljama u Regionu. Analiza je pokazala da je Srbija jedina zemlja koja, po starom Zakonu, nije prenela ni minimalni nivo direktiva EU o zaštiti potrošača, kao i da joj nedostaje ozbiljnija saradnja sa ključnim evropskim institucijama za zaštitu potrošača. Stiče se zaključak da potrošači u Srbiji nisu dovoljno informisani, jer nije obezbeđena maksimalna upotrebljivost informativnih kanala koji se obično koriste u praksi, a u koje spadaju:

1. trgovci koji bi trebalo da pružaju potpune, pravovremene i tačne informacije o proizvodu i/ili usluzi;
2. novinske rubrike sa specifičnim informacijama o zaštiti potrošača;
3. specijalne TV emisije namenjene potrošačima i
4. permanentne informativne kampanje o specifičnim proizvodima i/ili uslugama.

Potrošači u Srbiji, po usvajanju novog Zakona koji stavlja potrošača u centar svih tržišnih i ekonomskih zbivanja u zemlji, ne bi trebalo da budu u nepovoljnijem položaju u odnosu na potrošače iz zemalja EU. Novim Zakonom o zaštiti potrošača bi, prema zamisli predlagača Ministarstva trgovine i usluga, trebalo da se onemogući monopolsko ponašanje trgovaca prema kupcima i proizvođačima. Time se Vlada Srbije opredelila za aktivnu politiku zaštite potrošača, u skladu sa članom 78, Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Srbije EU, kojim je taj vid zaštite definisan. Da bi se njihova prava zaista zaštitila na adekvatan način, neophodno je da potrošači budu pravovremeno i dobro informisani, ali i da postoji efikasni i delotvorni sistem zaštite njihovih prava u praksi. Nosilac zaštite bi trebalo da bude Ministarstvo trgovine i usluga, uz realizaciju bliske saradnje sa Tržišnom inspekcijom, kao organom koji je neposredno zadužen za kontrolu sprovođenja propisa. Uz pomoć Evropske unije, koja je izradu nacрта ovog Zakona svesrdno pomogla u stručnom, tehničkom i materijalnom smislu, očekuje se izgradnja partnerskog odnosa države i potrošača. Očekuje se i jačanje uloge Saveta za zaštitu potrošača, što je saglasno praksi u zemljama članicama EU. Novi Zakon donosi i obavezu implementacije sistema za brzo upozoravanje i razmenu informacija o incidentima koji nastaju u procesu proizvodnje, čuvanja, transporta i trgovine prehrambenim

<sup>18</sup> Izvor: <http://www.mtu.gov.rs/cms/?p=518#more-518>, preuzeto 8. oktobra 2010. godine.

<sup>19</sup> Izvor: [http://www.kombeg.org.rs/aktivnosti/udr\\_trgovine/Detaljnije.aspx?veza=843](http://www.kombeg.org.rs/aktivnosti/udr_trgovine/Detaljnije.aspx?veza=843), 30. septembar 2010. godine.

<sup>20</sup> Butner, Rut-Ana, 2010, *Vredi ulagati u zaštitu potrošača u Srbiji*, dnevni list „Politika“, 16. 9. 2010, Beograd, Politika novine i magazin, intervju dostupan na internet adresi: <http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Vredi-ulagati-u-zastitu-potrosaca-u-Srbiji.lt.html>.

<sup>21</sup> Kancelarije za pravnu reformu Nemačke organizacije za tehničku saradnju u Beogradu.

proizvodima. Identifikovani su i prioritetni sektori za zaštitu potrošačkih prava, u koje spadaju energetska, transportni sektor, kao i proizvodnja i maloprodaja prehrambenih proizvoda.

Realizacijom projekta ZAP, za koji će se samo u periodu od 2011–2013. godine izdvojiti sredstva u vrednosti od 2.400.000 evra iz Programa IPA, osiguraće se potrošačka prava u skladu sa direktivama Evropske unije.<sup>22</sup> Očekuje se da će primena novog Zakona ojačati administrativne kapacitete Vlade RS, u pravcu poboljšanja komunikacije sa potrošačima i doslednije zaštite njihova prava. Ovu oblast bi, pored Vlade i parlamentarnih organa, nasumnjivo trebalo da podrži i unapređenje pravne teorije. Shodno praksi zemalja EU, novi Zakon će nametnuti trgovcima teret dokazivanja da je kupac odgovoran za načinjenu štetu, ili da treba da snosi krivicu za raskid kupoprodajnog ugovora. Ova odredba proizilazi iz evropske filozofije da je potrošaču, kao pojedincu, daleko teže da dokazuje da je pretrpeo štetu nego što je slučaj sa trgovcima, kao i da šteta nije nastala njegovom krivicom. Novi Zakon o zaštiti potrošača nedvosmisleno predviđa obavezu daleko kvalitetnijeg informisanja potrošača, naročito o konačnim cenama robe i usluga, pri čemu će cene ubuduće morati da budu jasno i čitko ispisane, i to sa uračunatim porezom na dodatu vrednost. Trgovci će ujedno biti dužni i da, pre nego što bi se roba prodala, detaljno obaveste potrošača o detaljima plaćanja, o servisiranju, garanciji, roku isporuke, ceni sa porezom, mogućnostima raskida ugovora i eventualnoj obavezi polaganja depozita. Ako neke detalje trgovac propusti da navede, kupac će moći da raskine ugovor, bez obzira na to da li je trgovac imao nameru da ga informiše ili ne. S druge strane, kupac će kupljenu robu, pod pretpostavkom da je neispravna, moći da vrati prodavcu, pri čemu će obavezu dokazivanja suprotnog imati prodavac. U tom slučaju prodavac je dužan da plaćeni iznos vrati potrošaču u roku od 30 dana od raskida ugovora. Zakon dalje predviđa ispunjenje obaveza iz garancije za svu tehničku robu u trajanju od 2 godine, kao i mogućnost trgovcima da popravljenu robu, pod izvesnim okolnostima, vrate potrošaču najkasnije nakon 6 meseci.

Trgovci će ubuduće imati obavezu da robu isporučuju najkasnije 14 dana od datuma obavljene kupovine, dok bi u slučaju oštećenja prodane robe bili u obavezi da je zamene. U suprotnom bi prodavac svoju grešku mogao da *plati* otkazivanjem kupovine na svoju štetu, nižom cenom ili tako što bi kupcu nadoknadio troškove nabavke robe u drugoj radnji, ukoliko ne želi to isto da mu proda u svojoj. Novi Zakon predviđa još jednu pogodnost za kupce, koja se odnosi na mogućnost obnove garantnog roka u slučaju ako se kupac opredeli za zamenu robe. Novo zakonsko rešenje predviđa i zabranu neposrednog obraćanja trgovca potrošaču radi oglašavanja telefonom, faksom ili e-mejlom, ukoliko potrošač na to nije prethodno pristao, kao i zabranu slanja robe potrošaču bez njegove izričite saglasnosti. Kada je reč o kupovini izvan prodajnih mesta, prodavac koji kupcu prodaje proizvode na vratima stana, na specijalnim promotivnim večerama, ili preko interneta i televizije imaće obavezu da primi vraćeni proizvod uz isplatu odgovarajuće novčane naknade kupcu. S obzirom na uvođenje odredbe o razumnom roku za popravku pokvarenog proizvoda, zaključuje se da bi novi Zakon trebalo da obezbedi viši stepen zaštite potrošača i u garantnom roku. U nacrtu Zakona o finansijskim uslugama veliki deo prostora biće posvećen obavezama trgovaca i potrošača proisteklim iz potrošačkih kredita. Tako bi davalac kredita morao da, do najsitnijih detalja, obavesti korisnika o svim troškovima, ratama i cenama dodatnih usluga koje bi mogle da budu naplaćene. Davalac kredita ne bi ubuduće smeo naknadno da menja podatke koji su navedeni u ugovoru o kreditu, sa posebnim naglaskom na visinu kamatnih stopa. Pored pomenutog, Narodna banka Srbije je donela odluku da Direktiva (poglavlje) o finansijskim uslugama, uključujući i potrošačke kredite, bude izbačena iz teksta novog Zakona, jer je u najavi da će NBS, do kraja 2010. godine, definisati nove propise o regulaciji u oblasti finansijskih usluga. Preciznije, NBS priprema nacrt posebnog zakona (koji bi trebalo da bude usvojen do kraja 2010. godine) o bližem određenju obaveze banaka da građani, pre uzimanja kredita, dobiju sve relevantne informacije o elementima ugovora. Ova odluka zakonodavca izazvala je burne reakcije od strane opozicionih stranaka, potrošačkih organizacija i stručne javnosti.

## Zaključna razmatranja

Usvajanje novog Zakona bi trebalo da dovede do proširenja asortimana, kvaliteta proizvoda i usluga, kao i do većeg nivoa pravne i fizičke sigurnosti svakog kupoprodajnog ugovora. Ovo bi, ujedno, omogućilo potrošačima u Srbiji da ostvare viši nivo potrošačkog viška eliminacijom sive ekonomije, prevarne trgovačke prakse, isključenjem proizvoda koji ne odgovaraju evropskim standardima, ali i daleko viši stepen informisanosti o karakteristikama proizvoda i usluga. „Različiti instrumenti zaštite prava potrošača u suštini

<sup>22</sup> Rusanov, Knežević (2009).

obavezuju proizvođače i trgovce da svoje poslovanje promene i napuste navike stečene u okvirima lokalnog, siromašnog i nerazvijenog tržišta<sup>23</sup>. Promena njihovog ponašanja na domaćem tržištu ujedno predstavlja i preduslov za osvajanje evropskog tržišta na kojem će se susresti sa daleko iskusnijim, zahtevnijim i sofisticiranim potrošačima.

Analiza zaštite potrošača uglavnom započinje ispitivanjem položaja kupca, u smislu njegove mogućnosti da stvarno pregovara i utiče na sadržinu kupoprodajnog ugovora, da ima pravo i mogućnost izbora i da poseduje dovoljnu pravnu zaštitu u odnosima sa trgovačkim preduzećima, javnim komunalnim kompanijama, turističkim agencijama, bankama i drugim finansijskim institucijama, kao i drugim subjektima ponude. Međutim, kako je zaštita potrošača višeslojnog karaktera, ona ima i svoje naličje koje se odnosi na niz propisa, tehničkih normi i standarda o bezbednosti proizvoda i polufabrikata, o odgovornosti proizvođača i prodavaca u procesima proizvodnje i prodaje proizvoda, o izboru proizvodnih komponenti, aditiva, o čuvanju, izlaganju i stavljanju proizvoda u promet i sl. Novi Zakon će biti praćen i sprovođenjem niza institucionalnih promena koje se odnose na potrošače u Srbiji i koje bi trebale da ih, u pravnom smislu, izjednače sa položajem potrošača u Evropskoj uniji. Usvajanje ovog rešenja će, ujedno, uvesti i mehanizam vansudskog rešavanja potrošačkih sporova, tj. dobrovoljnu arbitražu putem obezbeđivanja nezavisnog i efikasnog sistema njihove pravne zaštite, a u skladu sa usvojenom praksom i standardima EU. Doći će i do rasta značaja raznih udruženja koja bi trebalo da se bave analizom kontrole kvaliteta i praćenjem tržišnih kretanja, uključivanjem u sporove radi zastupanja interesa potrošača, pokretanjem inicijativa za unapređenje regulative i sistemskim informisanjem i edukacijom potrošača. U odsustvu profesionalizovanih organizacija za zaštitu potrošača, jedini (a ujedno i riskantni) garant potrošačkih prava ostaje država, što se protivi konceptu savremenog građanskog društva.

## Literatura

- [1] Butner, Rut Ana, (2010), *Vredi ulagati u zaštitu potrošača u Srbiji*, dnevni list „Politika“, Beograd, Politika novine i magazin, intervju dostupan na internet adresi: <http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Vredi-ulagati-u-zastitu-potrosaca-u-Srbiji.lt.html>.
- [2] Lopandić, D., (1999), *Ugovor o Evropskoj uniji – Rim–Mastriht–Amsterdam*, Beograd, Međunarodna politika i SJP Službeni list, Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka, Institut ekonomskih nauka.
- [3] Rusanov, A., Knežević, Z., (2009), *Nacrt novog Zakona o zaštiti potrošača*, „Market“, br. 49, septembar/oktobar 2009, Beograd, „Frame media d.o.o“, članak dostupan na internet adresi: <http://www.market-srbija.com/propisi/nacrt-novog-zakona-o-zastiti-potrosaca/>.
- [4] Taboroši, S., Bodružić, M., Daković, R., (2009), *Zaštita potrošača*, „Efekti integracije Srbije u Evropsku uniju“, Trbović, A., S., i Crnobrnja, M., urednici, Beograd, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju.
- [5] Varga, S., (2007), *Pravo konkurencije*, Novi Sad, Prometej.
- [6] Vlada Republike Srbije, (2008), *Nacionalni program za integraciju u Evropsku uniju (NPI)*, Beograd, Vlada RS.
- [7] Zakon o zaštiti potrošača Republike Srbije, (2005), Beograd, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 79/2005.
- [8] Zakon o zaštiti potrošača Republike Srbije, (2010), Beograd, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 73/2010.
- [9] [http://europa.eu/legislation\\_summaries/consumers/general\\_framework\\_and\\_priorities/132054\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/general_framework_and_priorities/132054_en.htm).
- [10] <http://www.apos.org.rs>.
- [11] <http://www.entereurope.hr/page.aspx?PageID=108>.
- [12] [http://www.kombeg.org.rs/aktivnosti/udr\\_trgovine/Detaljnije.aspx?veza=843](http://www.kombeg.org.rs/aktivnosti/udr_trgovine/Detaljnije.aspx?veza=843).

---

<sup>23</sup> Taboroši, Bodružić, Daković (2009: 110).



- [13] <http://www.market-srbija.com/propisi/nacrt-novog-zakona-o-zastiti-potrosaca/>.
- [14] <http://www.mtu.gov.rs/cms/?p=518#more-518>.
- [15] <http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Vredi-ulagati-u-zastitu-potrosaca-u-Srbiji.lt.html>.