

**СТУДЕНТСКА РЕВИЈА ЗА
ПРИВРЕДНО ПРАВО**

**STUDENT ECONOMIC
LAW REVIEW**

СТУДЕНТСКА РЕВИЈА ЗА ПРИВРЕДНО ПРАВО

Стручно-научни часопис студената

Правног факултета Универзитета у Београду

Издавач

Правни факултет Универзитета у Београду

Главни и одговорни уредник

Доц. др Татјана Јованић

Уредник

Марко Миленковић MA, LL.M.

Студент уредник за 2011/2012

Иван Ивановић

Студентска редакција

Слободан Тривић, Миљана Димитријевић, Бошко Балчаковић, Рада Мирић, Маша Мишковић, Јован Карановић, Невена Вучковић, Дина Прокић, Вања Ђуричић

Издавачки савет

Professor Elisabetta Bergamini (University of Udine, Italy), Professor Chris Willett (University of Essex, the UK), Professor Lucian Bercea (University of Timisoara, Romania), Проф. др Мирко Васиљевић, Проф. др Светислав Табороши, Проф. др Стеван Лилић, Проф. др Зоран Томић, Проф. др Емилија Вукадин, Проф. др Владимир Павић, Проф. др Милена Јовановић-Затилла, Проф. др Драган Вујисић (Универзитет у Крагујевцу), Проф. др Добросав Миловановић, Доц. др Вук Радовић, Доц. др Душан Поповић, Доц. др Бојан Милисављевић, Доц. др Марко Давинић, Доц. др Марија Караникић Мирић, Доц. др Татјана Јевремовић-Петровић, Доц. др Бранко Радуловић, Доц. др Наташа Петровић Томић, Доц. др Милена Ђорђевић, Доц. др Мирјана Радовић, Асис. мр Светислав Костић, Доц. др Мирјана Дреновак Ивановић, Асис. Вук Цуцић, Асис. Јелена Лепетић, Асис. мр Зоран Васиљевић (Универзитет у Бања Луци), Асис. др Сандра Фишер-Шобот (Универзитет у Новом Саду), Доц. др Јасмина Лабудовић Станковић (Универзитет у Крагујевцу), Асис. мр Александар Мојашевић (Универзитет у Нишу)

Лектор за српски језик

Ивана Смоловић

Прелом и обрада

Досије студио

Дизајн насловне стране

Драгана Младеновић

Часопис можете бесплатно преузети са адресе:
www.selr.bg.ac.rs

Адреса редакције

Правни факултет Универзитета у Београду, Кабинет 120
Булевар краља Александра 67
11000 Београд
тел. 3027-600
e-mail редакције: selreview@gmail.com

STUDENT ECONOMIC LAW REVIEW

University of Belgrade Faculty of Law

Issuer

University of Belgrade Faculty of Law

Editor-in-chief

Tatjana Jovanić, PhD

Editor

Marko Milenković MA, LL.M

Student Editor for 2011/2012

Ivan Ivanović

Editorial Board

Slobodan Trivić, Miljana Dimitrijević, Boško Balčaković, Rada Mirić, Maša Mišković, Jovan Karanović, Nevena Vučković, Dina Prokić, Vanja Đuričić

Advisory Board

Professor Elisabetta Bergamini (University of Udine, Italy), Professor Chris Willett (University of Essex, the UK), Professor Lucian Bercea (University of Timisoara, Romania), Prof. dr Mirko Vasiljević, Prof. Dr Svetislav Taboroši, Prof. dr Stevan Lilić, Prof. dr Zoran Tomić, Prof. dr Emilija Vukadin, Prof. dr Vladimir Pavić, Prof. dr Milena Jovanović-Zatilla, Prof. dr Dragan Vujisić (University of Kragujevac), Prof. dr Dobrosav Milovanović, Doc. dr Vuk Radović, Doc. dr Dušan Popović, Doc. dr Bojan Milisavljević, Doc. dr Marko Davinić, Doc. dr Marija Karanikić Mirić, Doc. dr Tatjana Jevremović Petrović, Doc. dr Branko Radulović, Doc. dr Nataša Petrović Tomić, Doc. dr Milena Đorđević, Doc. dr Mirjana Radović, Asis. mr Svetislav Kostić, Doc. dr Mirjana Drenovak Ivanović, Asis. Vuk Cucić, Asis. Jelena Lepetić, Asis. mr Zoran Vasiljević (University of Banja Luka), Asis. dr Sandra Fišer-Šobot (University of Novi Sad), Doc. dr Jasmina Labudović Stanković (University of Kragujevac), Asis. mr Aleksandar Mojašević (University of Niš)

Layout

Досије студио

Front cover design

Dragana Mladenović

The Journal may be downloaded from the Internet at
www.selr.bg.ac.rs

The address of the Editorial Board

University of Belgrade Faculty of Law, Office 120
Bulevar kralja Aleksandra 67
11000 Belgrade, Serbia
Tel. + 381 11 3027 612
e-mail selreview@gmail.com

7	<i>Милица Максимовић</i> Албанија – извештај о институционалном оквиру заштите потрошача
11	<i>Андрејана Јовановић</i> Аустрија – извештај о институционалном оквиру заштите потрошача
16	<i>Марија Миловић</i> Бугарска – извештај о институционалном оквиру заштите потрошача
21	<i>Лидија Мандић</i> Чешка Република – извештај о институционалном оквиру заштите потрошача
25	<i>Јован Карановић</i> Хрватска – извештај о институционалном оквиру заштите потрошача
33	<i>Марија Вукасовић</i> Летонија – извештај о институционалном оквиру заштите потрошача
38	<i>Бојана Веселиновић</i> Мађарска – извештај о институционалном оквиру заштите потрошача
45	<i>Љубинка Васковић</i> Нордијски модел омбудсмана – омбудсман за заштиту потрошача
53	<i>Маја Штрбац</i> Пољска – извештај о институционалном оквиру заштите потрошача
58	<i>Невена Вучковић</i> Румунија – извештај о институционалном оквиру заштите потрошача
64	<i>Ана Деспотовић</i> Словачка – извештај о институционалном оквиру заштите потрошача
68	<i>Андреј Ђурмез</i> Слованија – извештај о институционалном оквиру заштите потрошача
74	<i>Слободан Тривић</i> Одржива потрошња – између заштите потрошача и заштите животне средине
78	<i>Иван Ивановић</i> Заштита потрошача на тржишту електронских комуникација
84	<i>Марко Николић, Лазар Глишовић</i> Заштита корисника комуналних услуга са посебним освртом на концесије
95	<i>Дина Прокић</i> Заштита потрошача у погледу безбедности хране
104	<i>Вања Ђуричић</i> Кратки осврт на заштиту потрошача у области енергетике

7	<i>Milica Maksimović</i> Albania – report on consumer protection institutional framework
11	<i>Andrijana Jovanović</i> Austria – report on consumer protection institutional framework
16	<i>Marija Milović</i> Bulgaria – report on consumer protection institutional framework
21	<i>Lidija Mandić</i> Czech Republic – report on consumer protection institutional framework
25	<i>Jovan Karanović</i> Croatia – report on consumer protection institutional framework
33	<i>Marija Vukasović</i> Latvia – report on consumer protection institutional framework
38	<i>Bojana Veselinović</i> Hungary – report on consumer protection institutional framework
45	<i>Ljubinka Vasković</i> Nordic model – consumer protection ombudsman
53	<i>Maja Štrbac</i> Poland – report on consumer protection institutional framework
58	<i>Nevena Vučković</i> Romania – report on consumer protection institutional framework
64	<i>Ana Despotović</i> Slovakia – report on consumer protection institutional framework
68	<i>Andrej Đurmez</i> Slovenia – report on consumer protection institutional framework
74	<i>Slobodan Trivić</i> Sustainable consumption – between consumer protection and environmental protection
78	<i>Ivan Ivanović</i> Consumer protection on the electronic communications market
84	<i>Marko Nikolić, Lazar Glišović</i> Consumer protection in communal services with special reference to concessions
95	<i>Dina Prokić</i> Consumer protection regarding food safety
104	<i>Vanja Đuričić</i> Short review of consumer protection in the energy sector

АЛБАНИЈА – ИЗВЕШТАЈ О ИНСТИТУЦИОНАЛНОМ ОКВИРУ ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА

Милица Максимовић

Општи оквир заштите потрошача у Републици Албанији

Политика и пракса заштите потрошача

Министарство пољопривреде, хране и заштите потрошача развијало је појединачну стратегију за заштиту прехранбених производа док је Министарство економије, технологије и трговине донело пропис у вези са непрехрамбеним производима. Министарство здравља било је задужено за регулисање прописа који се односе на лекове и фармацевтске производе. Када су се сјединиле ове три стратегије, добила се јединствена „Стратегија заштите потрошача и тржишног надзора 2007–2013“, која регулише различите области и треба у потпуности да се спроведе у пракси до краја 2013. године.

Заступљено је јако Удружење потрошача, које делује путем потрошачких организација у 12 различитих регија. Удружење јесте спона између државних институција и између самих потрошача. Задужено је за информисање потрошача о актуелним прописима, бави се њиховом едукацијом кроз организовање различитих семинара и радионица, а отворена је и посебна канцеларија. Потрошачи се свакодневно, могу обратити за савет или помоћ уколико имају неку дилему или проблем у вези са купљеним производом или добијеном услугом. Од новембра 2011. постоји могућност улагања жалбе путем интернета. Национална комисија је дужна да у што краћем року исту размотри.

Министарство пољопривреде, хране и заштите потрошача има тенденцију да подржи да се на тржиште пласирају искључиво безбедни прехранбени производи. Развијајући стратегију о прехранбеним производима, стриктно је дефинисано шта се подразумева под прехранбеним производом, а шта се не може сврстати у ту категорију производа. Програм на првом месту истиче безбедност хране. Постојећи проблеми на тржишту су: недовољно развијена свест потрошача о састојцима, квалитету и начину производње, недовољна контрола произ-

вода пре и након изласка на тржиште, и недовољна примена *HACCP* стандарда.

Главна баријера за производњу хране јесте слабо развијена пољопривреда. Ветеринарска инспекција контролише и предузима мере како би се предупредиле болести, које могу бити опасне по људе, како и да се заштита биљака спроводи на вишем нивоу.

Вертикална хијерархијска структура истиче шефа инспекције који предводи државни санитарни инспекторат. У унутрашњости земље у четири града су распоређене канцеларије инспектората са инспектором на челу. Он распоређује остале инспекторе како би вршили теренску контролу у готово свим областима. Подразумева се прецизна инспекцијска контрола у свакој области. Министарство је задужено да се прописани стандарди постепено спроведу у процесу производње као и да подстиче едукацију произвођача кроз разне активности.

Основан је национални орган задужен за прехранбене производе, који има одељење менаџмента, директора, и помоћни саветодавни кадар.¹ Наведени органи за свој рад одговарају надлежном министарству.

Буџет Министарства пољопривреде, хране и заштите потрошача је недовољан како би одговорио свим захтевима на тржишту, нарочито у погледу производње. Циљ је да се повећа број стручњака у прехранбеној производњи, и да се постепено оснивају невладине организације које ће едуковати грађане о састојцима у производу и пружити им савете у вези са храном.

Влада тежи да се интензивно одржавају тренинзи едукативног карактера за мале произвођаче, да се побољша сарадња између државе и компанија као и укључивање цивилног сектора. Кооперација између Министарства и државних организација може допринети бржем развоју привреде.

Пружање информација путем интернета убрзаће решавање питања која упућују грађани. Тенденција је да се и у школски програм

¹ A. Government, Strategy on Consumer protection and Market Surveillance, Tirana 2007, стр.16

уведе предавање о прехранбеним производима.² У почетним разредима средње школе предавачи говоре о области заштите потрошача.

Министарство економије, технологије и трговине регулише област непрехрамбених производа. У оквиру наведеног министарства, налази се главно одељење тржишне инспекције, које за свој рад одговара Министарству.

На хијерархијској лествици Генерални директорат се налази изнад одељења тржишне инспекције. Кроз заједничку сарадњу развијају националну политику стратегије заштите потрошача, али и спровођење тржишног надзора. Транспарентност тржишта, слободна размена робе, и ефикасна заштита потрошача од тржишних ризика су главни приоритети.

Небезбедни производи се не смеју пласирати на тржиште. Спровођење контроле омогућава да се та појава у пракси смањи на минимум.³

Главни задатак тржишних инспектора јесте контрола производа заступљених на тржишту. Да ли су у складу са предвиђеним прописима, да ли одговарају назначеном квалитету. Инспекција делује по жалбама грађана, када прими притужбу о производу или пруженој услузи. Следеће задужење јесте превентивно деловање, самоиницијативним проверавањем квалитета производа.⁴

Тенденција је да се стекне поверење у индустрију и у квалитет робе заступљене на тржишту. Поред одељења тржишне инспекције налази се и сектор заштите потрошача, координативни тржишни сектор, и сектор стандардних техничких прописа.

Међусобна сарадња између сектора заштите потрошача и одељења тржишног надзора је јасно одређена.

На нивоу тржишта Албаније још није успостављена хармонија, и честа је појава да настају сукоби између продаваца и потрошача. Уколико се стране међусобно не договоре око решавања сукоба, помоћи ће им Одбор за потрошачке жалбе.

Наиме, Одбор ће помоћи да се реши проблем између потрошача и трговца. Рад одбора ће ефикасно и брзо решити жалбу уколико вредност робе или услуге прелази границу утврђену прописом о заштити потрошача. Одбор ће одбити решавање жалбе уколико је она

уложена због физичког недостатка робе. Исто тако ће одбити решавање захтева за компензацију ствари за новац, или са неким техничким недостатком. Такве захтеве проследиће суду. Одбор се састоји од пет чланова.

Под надзором Министарства економије, технологије и трговине налази се и Савет потрошача, који има искључиво саветодавни карактер. Путем контакт-телефона грађани увек могу позвати и упитати за савет, или уколико имају било какву недоумицу или друго питање у вези са потрошачким правима.

Сарадња

Примећујемо сарадњу три министарства, док је за спровођење тржишног надзора задужено посебно државно одељење у оквиру Министарства економије, технологије и трговине. Главно седиште инспекције јесте у Тирани. Док се на нивоу локалне самоуправе налазе развијени инспекторати са главним инспектором на челу. У оквиру Министарства економије, технологије и трговине је и Одбор за потрошачке жалбе, као и Савет потрошача, чија је улога искључиво саветодавна. Национална комисија за решавање спорова јесте тело које има за циљ да се што више спорова насталих у пракси реши без одласка у суд.

Присутна је добра координација између ресорних министарстава, као и између удружења са потрошачким организацијама. Стратегијом је предвиђено да се приликом производње хране примењује *HACCP* стандард. Такође, неопходно је примењивати и пропис *ISO9001* приликом производње непрехрамбених производа. Поштовање наведених стандарда захтева и додатно инвестирање у процес производње. Само шест одсто произвођача на тржишту Албаније засад примењује *HACCP* пропис⁵.

Приоритети стратегије

Република Албанија је у процесу спровођења Стратегије заштите потрошача и тржишног надзора. До 2013. године биће у потпуности уведена у праксу, а након тога уочиће се ефекти њене примене. Заснована на солидном правном оквиру, има за циљ унапређење потрошача, успостављање благостања међу продавцима и купцима, и ефикасну заштиту потрошача. Министарство пољопривреде, хране, заштите потрошача, Министарство економије, трговине, и технологије, као и Министарство здравља Републике Албаније развијали су по-

2 A. Government, *Strategy on Consumer protection and Market Surveillance*, Tirana 2007, стр.26

3 A. Government, *Strategy on Consumer protection and Market Surveillance*, Tirana 2007, стр.34

4 A. Government, *Strategy on Consumer protection and Market Surveillance*, Tirana 2007, стр.35

5 A. Government, *Strategy on Consumer protection and Market Surveillance*, Tirana 2007, стр.18

себне стратегије за период од 2007. до 2013. године, коју су сумирали и увели у тренутну верзију стратегије, која је представљена јавности.

Стратегија у предвиђеном периоду као визију истиче добру информисаност потрошача, могућност да одлучују индивидуално, и да свесно делују на тржишту. Они ће имати задатак да учествују у тржишним ситуацијама које долазе од свеобухватног тржишног надзора и транспарентности. Такође, они ће имати велико поверење које долази од ефикасне заштите, засноване на солидном правном оквиру, и институционалне позадине, одређене од стране владе. Овај правни оквир биће постепено у потпуности хармонизован са правом ЕУ, биће примењени капацитети Албаније и као и сама иницијатива у спровођењу координације правних активности. Потрошачи Албаније биће ефикасно заштићени од озбиљних ризика и претњи који владају на тржишту. Државни сектор, као и ниво заштите потрошача биће добро припремљени за ЕУ интеграције кроз примену Стратегије. Тржиште ће постати широко отворено, где ће слобода размене робе бити загарантована.

Приоритети стратегије су:

- Унапређење албанских потрошача (реалан избор производа и услуга заснован на тачним информацијама, чврсто самоодлучивање, поверење које проистиче из ефикасне заштите).
- Заштита економских интереса потрошача Албаније са свеобухватним тржишним надзором, прецизност цене, избора, квалитета, разноврсности, приступачност и безбедност робе и услуга).
- Заштита потрошача адекватним тржишним надзором и транспарентношћу.
- Заштита потрошача од озбиљних ризика и претњи, који су присутни на тржишту, а које они сами не би могли решити. Тржишни систем надзора допринеће јакој заштити потрошача кроз: прописивање правних прописа за активности кроз које ће се вршити тржишни надзор, постављање адекватног институционалног оквира. Невладине организације које ће бринути о потрошачким правима и које ће допринети решавању проблема који свакодневно настају приликом куповине на тржишту.⁶ Инспекција која ће савесно обављати контролу на тржишту.

6 Albania government, *Strategy on Consumer Protection and Market Surveillance 2007–2007*, Albania 2007 стр.3, доступно на интернет адреси: <http://kmk.al/cpcEN/Strategy.html>

Главна брига Министарства односи се на прехранбене производе, непрехрамбене производе, као и на фармацеутске производе и лекове.

Решавање спорова

Уколико је купац након извршене куповине приметио одређени недостатак или оштећење на производу, први корак који треба да предузме јесте да се обрати продавцу. Ако продавац не уважи усмено уложени приговор, и ако не пристане да замени производ, ако не жели да изврши повраћај новца, потрошач има право да уложи жалбу Националној комисији за заштиту потрошача. Национална комисија се налази у оквиру Министарства економије, технологије и трговине. Рад Комисије има за циљ да се оперативно решавају жалбе. Овај начин решавања жалби ће помоћи потрошачима да са мање формалности, на јефтинији и бржи начин реше спор. Претпоставља се да ће се и смањити обим предмета који пристижу у суд. Друга директна корист која ће се постићи јесте то да ће потрошачи стећи поверење у овај вид заштитне шеме. Самим радом Комисије развијаће се и политика заштите потрошача.⁷ Од новембра 2011. године на интернет порталу Министарства економије, технологије и трговине потрошачи могу преузети образац жалбе. Комисија месечно реши и до 8000 спорова. Суд решава сва компликована питања. Медијација као алтернативан начин решавања спорова још није довољно заступљена.

Потрошачке организације

Удружење потрошача има седиште у Тирани, састоји се из одређеног броја правника са шефом канцеларије на челу. Статутом удружења дефинисани су циљ оснивања, главна задужења и само учлањење. Удружење делује децентрализовано и покрива готово целокупну територију Републике Албаније. Грана се на организације, које имају своје главне канцеларије у дванаест области. Свака канцеларија има главног руководиоца и правну службу. Свако физичко лице може приступити организацији. Главно задужење организација јесте едуковање потрошача. Организација едукативних семинара, радионица као и организовање предавања за децу школског узраста истиче се као главно задужење организације. Свакодневно потрошачи путем контакт-телефона могу поз-

7 A. Government, *Strategy on Consumer protection and Market Surveillance*, Tirana 2007, стр.45

вати и упитати за савет или упутити било које питање које се тиче области заштите потрошача. Тенденција је да се издваја више новчаних средстава из буџета Министарства, како би удружење ефикасније деловало.⁸ Путем пријаве осмишљеног пројекта, и аплицирања код фондова Европске уније, удружење може добити одређена новчана средства. Стратегијом је наведено да удружење потрошача треба бити спона између државне власти и цивилног друштва. Кроз рад удружења ће се грађанима представити и разјаснити политика стратегије заштите потрошача и тржишног надзора. Саме организације су те које морају послушати потребе потрошача, уочити честе проблеме на тржишту и предочити их Министарству. Могло би се рећи да ће путем деловања удружења власт имати јасан увид у потребе потрошача, али и трговаца. У складу са тим, моћи ће постепено да развија ефикасне начине спровођења политике заштите потрошача.

Препоруке за Републику Србију

Анализом Стратегије заштите потрошача и тржишног надзора, желела бих дати свој скроман допринос у разматрању области заштите потрошача. Као предности Стратегије која је основ спровођења политике заштите потрошача истакла бих:

- Обједињену систематизацију норми за прехранбене, непрехрамбене и фармацевтске производе.
- Одличну сарадњу министарстава која су задужена за различите области.

- Јаку секторску сарадњу (сектор заштите потрошача и одељење тржишне инспекције)
- Постојање Одбора за потрошачке жалбе, под надзором Министарства, за решавање једноставнијих сукоба насталих на тржишту између потрошача и продаваца.
- Оснивање Националне комисије за потрошачке жалбе чиме би се растеретио рад судова, и са мањим административним трошковима би се на брз и ефикасан начин приступило решавању спорних питања.
- Упућивање жалби путем интернета.
- Јаку сарадњу Министарства и удружења за заштиту потрошача, издвајање новчаних средстава из државног буџета како би се унапредило спровођење активности удружења.
- Увести област заштите потрошача у школске курикулуме како би се свест млађих о потрошачким правима подигла на виши ниво.
- Стална едукација потрошача кроз различите активности и програме.

Верујем да ће наша држава успоставити адекватну политику у области заштите потрошача и тржишног надзора, како би сви ми имали више поверења у тржиште и како би постали још активнији учесници. Неопходно је да се потрошачи више информишу о својим правима и да јасно имају увид у квалитет производа пласираних на тржишту. Нужно је да се свест грађана о области потрошача подигне на виши ниво, и да са довољно храбрости приступе решавању спорова који свакодневно настају на тржишту.

⁸ A. Government, *Strategy on Consumer protection and Market Surveillance*, Tirana 2007, стр.48.

АУСТРИЈА – ИЗВЕШТАЈ О ИНСТИТУЦИОНАЛНОМ ОКВИРУ ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА

Андријана Јовановић

Увод

Аустрија нуди један прилично конзистентан и ефикасан режим заштите потрошача првенствено због имплементирања правила Европске уније у национални систем. Директива ЕУ број 2005/29 о спровођењу политике заштите потрошача је имплементирана у законе који имају посебан значај у овој области, пре свега у Закон о нелојалној конкуренцији (последњи пут је новелиран 2007. године), *e-Commerce Law* и у Закон о банкама (*Banking Act*). За Аустрију је од посебног значаја и Закон о заштити потрошача¹, који је донет 1979. године, а последњи пут је ревидиран 2008. године. Најважније институције које учествују у политици заштите потрошача у Аустрији су: министарства, владине агенције и тржишна инспекција, потрошачке организације, национални савети за заштиту потрошача.² У Закону о заштити потрошача су на детаљан начин уређене надлежности ових институција које су подобне да у пракси обезбеде максималну заштиту потрошача.

I ИНСТИТУЦИЈЕ

1. Надлежни орган државне управе (министарство)

На државном нивоу, заштита потрошача је повезана са неколико министарства. Као и у другим земљама, политика потрошача је постављена на хоризонталном нивоу и није се ограничила на надлежности једног министарства, већ су оне подељене на више њих. Заштита потрошача је у Аустрији експлицитно наведена као владина одговорност већ 1970. године. У почетку је надлежност министарства била ограничена само на контролу квалитета производа, цене, маркетинг цена и информације о производима, да би касније знатно проширила ову област.

1 *Federal Act of 8 March 1979 Governing Provisions to Protect Consumers (Konsumentenschutzgesetz-KSchG)*, Federal Law Gazette no. 62/08

2 Доступно на адреси: http://AT_web_country_profile.pdf

Најважније међу њима је Министарство за социјална питања и заштиту потрошача (*BMASK*). Ово министарство је надлежно за безбедност производа и координацију целокупне политике заштите потрошача. Задужено је и за едукацију службеника покрајинских влада, при чему је размена информација двосмерна.

BMASK обавља послове који се односе на:

- финансирање представништава потрошача, посебно у циљу обезбеђивања саветовања и информисања потрошача;
- евалуацију политике заштите потрошача, истраживање о потрошачима и њихово образовање/информисање;
- безбедност производа (укључујући писање закона и њихово спровођење).

Поред тога, ближе сарађује са Министарством за економска питања и запосленост, које је одговорно за спречавање нелојалне конкуренције, формирање цена на тржишту, као и санкционисање обмањујућих огласа на тржишту. Министарство правде је такође повезано са националном заштитом потрошача (електронска трговина, трговина на даљину, временски подељено коришћење непокретности), као и Министарство финансија (које је одговорно за потрошачке кредите пре свега), Министарство здравља, породице и омладине (одговорно за производе и захтеве у области здравства), Министарство транспорта, иновације и технологије (одговорно за права путника и слично).

1.1. ТРЖИШНА ИНСПЕКЦИЈА – ГЕНЕРАЛНИ ДИРЕКТОРАТ ЗА ЗАШТИТУ ПОТРОШАЧА³

Генерални директорат за заштиту потрошача је оформљен у оквиру Министарства за социјална питања и заштиту потрошача. Особље се састоји од 25 државних службеника, а око половина њих су правници.

Генерални директорат је, у ствари, генерални координатор послова у вези са заштитом потрошача и формулисањем њихове политике. Главна активност Генералног директората

3 *Consumer Policy and Consumer Protection in Austria, BMASK*, доступно на адреси: <http://www.sii-english-bmask.pdf>

је фокусирана управо на испитивање безбедности производа. Своју активност спроводи у свих девет покрајина и њен рад је уређен одредбама управног права.

Уколико испита небезбедност одређеног производа који се налази или који треба да се нађе на тржишту, Директорат контактира спорно предузеће, а уколико предузеће не поступи у складу са заштитом безбедности производа, покреће се поступак.

Са друге стране, Директорат обавља значајне правне активности као што су давање коментара, закона и других аката, као и предлога препоручених од стране других министарстава, пре него што они буду прихваћени. На тај начин врши снажан утицај у формулисању политике заштите потрошача.⁴

Директорат сарађује и са ВКИ (потрошачком асоцијацијом) у циљу поништавања и санкционисања непоштених и нелојалних клаузула које се могу наћи у уговору и општим стандардима.⁵

Министарство за социјална питања и заштиту потрошача такође сарађује са провинцијама у Аустрији које се називају *Länder*, с обзиром на то да је у овој земљи прихваћен децентрализован систем, а то подразумева да су провинције директно одговорне за сва питања на својој територији, укључујући и политику заштите потрошача, а федерална министарства су последња инстанца.

Остале активности Директората су: пружање информација о производу, опис намирница, проверавање фармацеутских производа и заштита права пацијената, саветовање потрошача преко електронских медија, а изузетно потрошаче позива и на усмени разговор. Реч је о једној врсти посредовања где Директорат сам покушава да реши спор који настаје између потрошача и трговца, уколико је то могуће и објективно. Не смемо заборавити ни припремање предлога закона која се тичу потрошача и потрошачких односа, који касније пролазе скупштинску процедуру.

1.2. ПУБЛИКАЦИЈЕ ДИРЕКТОРАТА У ВЕЗИ СА ЗАШТИТОМ ПОТРОШАЧА

У одређеним временским размацима долази до публикације *Newsletter*-а, чиме се обезбеђује информисање потрошача од стране експертних тела.

4 Семинар "Заштита потрошача у Аустрији", Београд 2011. година, доступно на адреси: <http://www.zastita-potrosaca.gov.rs/CMS/izvestaji/izvestaj-o-seminaru-zastita-potrosaca-u-austriji.pdf>

5 *Federal Act Against Unfair Competition of 1984 (Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb 1984 UWG)*, Federal Law Gazette no. 79/2007

перата за ову област о разним питањима. Овај часопис се примарно фокусира на пружање заштите у области трговине, банкарства, али и науке. Публикација је бесплатна и периодично се шаље потрошачима који су у предходном упитнику за то дали сагласност.

Директорат такође публикује и *Verbraucherrecht und Verbraucherpolitik*, још од 1986. године. Ова публикација садржи мишљења експерата о питањима релевантним за потрошаче и научне студије у овој области, а неке од тих студија је дао Биро.

Тakoђе можемо да споменемо и *Konsumentenpolitisches Jahrbuch (Consumer Policy Yearbook)*, који се публикује два пута годишње.

1.3. МЕЂУНАРОДНА АКТИВНОСТ

Када је Аустрија постала чланица ЕУ, Директорат се нашао пред доста сложенијим задатком и одговорностима. Он доприноси Радној групи за заштиту потрошача давајући одређене предлоге, али и припрема своје представнике да буду изабрани у Савет потрошача.

Тakoђе, његова значајна улога је и у *PROSAFE (Product safety enforcement forum of Europe)*, међународна сарадња на пољу елиминисања нелојалне конкуренције и њено спречавање у оквиру *ICPEN (International Consumer Protection Enforcement Network)*, као и рад са *OECD*.

Директорат је преузео обавезу имплементирања одредаба Директиве ЕУ у области заштите потрошача као и усклађивања са стандардима ЕУ, па је тим путем донео и Уредбу број 2005/29.⁶

2. Владине (јавне) агенције

Владине агенције су деконцентрисани централни органи, који делују у циљу заштите потрошача на локалном нивоу. Организоване су у разним покрајинама као што су Горња Аустрија, Корушка, Штајерска, али и у бројним градовима, нпр. у Салцбургу и Бечу. Њихова главна активност је заштита економских интереса потрошача.

Веома је занимљив њихов однос са Тржишном инспекцијом. Уколико агенција установи да су одређени економски интереси потрошача повређени, о томе обавештава Тржишну инспекцију, а она даље покреће судски поступак против лица које је њихове економске интересе повредило (најчешће против трговца).

6 *Report from Austria in accordance with Article 21 of Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection law*. Доступно на адреси:

Поред тога, можемо споменути органе који су надлежни за спровођење закона у складу са прописима Европске комисије о сарадњи у области заштите потрошача: савезни адвокатски картел у оквиру Министарства правде, Савезно министарство транспорта, иновација и технологије, савезни орган за конкуренцију и Орган за комуникацију *KommAustria* у оквиру савезне канцеларије *Mariahiler Strare*.

Такође, постоје органи (тела) надлежна за спровођење регулативе на специфичним пољима као што су телекомуникације, снабдевање енергијом, заштита и безбедност хране, финансијски сервис итд.: *Rundfunk & Telecomm Regulierungs-GmbH*, *Energie-Control GmbH*, *Finanzmarktansicht (FMA)*, који врши надзор над банкарским сектором.

3. Начини решавања спорова

3.1. ВАНСУДСКО РЕШАВАЊЕ СПОРОВА

ADR (медијација – *alternative dispute resolution*) има за циљ да помогне како би се одређена расправа (спор) решила ван суда. Основна карактеристика медијације је да странке саме одлучују да ли ће прихватити решење које је предложило неко треће лице (медијатор) како би се спор окончао. Спорови могу укључивати државе, заједнице, организације, па чак и појединце.

Реч је о тзв. мировним већима која су формирана на основу две препоруке Европске комисије и нотификују се пред Европском комисијом. Мировна већа морају да воде транспарентан поступак, а уколико потрошач није задовољан, може да се обрати суду. У Аустрији има 20 мировних већа (тржиште гаса и енергента, поштанске услуге итд.) при чему постоје и регионална мировна већа која немају велики новчани прилив, па их финансирају привредне коморе.

Што се спорова у области потрошача тиче, веома је битан предлог Директиве Европског парламента и Европског савета о решавању спорова ван суда, односно о АDR методу, који је прихватила и Аустрија. Предлог је донет у Бриселу 2011. године. У Директиви је предвиђено да се сви спорови између потрошача и трговаца по основу продаје робе или пружања услуга могу решити директно путем медијације или чак онлајн. Управо због тога, у Аустрији је основан *Online Dispute Resolution (ODR)*, који представља „јефтин, брз и лак начин решавања проблема са трговцима ван суда“⁷

Када настану спорови, потрошачи морају брзо да идентификују који АDR ентитети су надлежни за решавање њихових спорова. Такође, предлог ове директиве осигурава да ће потрошач бити у могућности да пронађе информације о АDR ентитету у главним комерцијалним документима које пружа трговац. Поред тога, трговци ће морати да информишу потрошаче о томе да ли се они обавезују да користе АDR у вези са жалбама изјављеним против њих од стране корисника.

Транспарентност АDR система треба да гарантује да странке добију све информације пре самог ступања у АDR процедуру. Суштина АDR система је управо у томе да отклони извесне недостатке који су карактеристични за судске спорове, као што су дужина поступка и трошкови. Предлог захтева да спорови треба да се реше у року од 90 дана. Да би овај систем био доступан свим потрошачима, предлог предвиђа да трошкови оваквог поступка буду умерени, или чак да их странке уопште и не сносе.

3.2. СУДСКО РЕШАВАЊЕ СПОРОВА

Поред вансудског, постоји и судски начин решавања спорова. Уколико се заштита потрошача не може постићи кроз АDR систем, подноси се тужба суду од стране незадовољног потрошача. Оно што је посебно интересанто је да ВКИ, али и друге организације за заштиту потрошача, могу поднети колективну тужбу суду. Услов за колективну тужбу јесте да је реч о истим проблемима више различитих потрошача, па организација у име њих подноси једну тужбу. Такође, предвиђено је да се незадовољни потрошач обраћа организацији у ситуацији када се јави проблем у овој области. Пре свега ће сама организација, кроз саветодавну улогу, покушати да реши конкретан проблем, често и довођењем у везу потрошача са трговцем који је, на пример, продао неисправан производ. Међутим, уколико се проблем на овај начин не реши, а организација процени да потрошач има велике изгледе да добије спор, односно да је у праву, подноси тужбу суду, како би осигурао извесну победу корисника.

Поред тога, и Тржишна инспекција има могућност покретања судских поступака у ситуацији када утврди небезбедност одређеног производа. Из овога можемо да закључимо да је могућност покретања судских поступака конкурентна, односно омогућена државном управном органу са једне стране, и потрошачким организацијама са друге стране.

Што се организације судова у Аустрији тиче, она предвиђа судове на федералном нивоу,

⁷ Доступно на адреси: http://ec.europa.eu/consumers/redress/out_of_court/ecc_austria_en.htm

који се могу представити на следећи начин: у првој инстанци надлежни су окружни судови којих има 141, односно регионални судови којих има 20 (*Courts of Justice*). Друга инстанца су апелациони судови, којих има укупно четири, а највиша инстанца је Врховни суд на федералном нивоу. Као што видимо, реч је о редовним судовима, који су организовани на три нивоа.⁸

4. Националне организације за заштиту потрошача

4.1. УСЛОВИ ЗА РЕГИСТРОВАЊЕ ПОТРОШАЧКИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

Основни критеријуми на основу којих се може извршити регистрација ових организација су следећи:

- организација мора бити невладина
- организација мора бити непрофитна
- основни циљ је заштита потрошача
- не смеју користити рекламе у својим публикацијама.

Када се испуне горе наведени услови, могућа је и регистрација. Међутим, треба нагласити да не постоји нека званична дефиниција критеријума на основу којих ће се регистрација извршити, с обзиром на то да их ни сам закон не спомиње, што значи да је реч о систему дозволе приликом регистравања.

4.2. ВКИ (CONSUMER PROTECTION ASSOCIATION)

Најпознатија организација за заштиту потрошача у Аустрији је ВКИ (*Verein fbg Konsumenteninformation*).

Оформљена је 1961. године. Ова организација броји четири члана, социјална партнера (из савезне радничке коморе, Привредне коморе Аустрије, Пољопривредне коморе Аустрије и аустријског савеза синдиката) и још једног додатног члана из савезног министарства за социјална питања и заштиту потрошача, који на тај начин репрезентује Републику Аустрију. Он је додатни члан од 1975. године. ВКИ се првенствено финансира из савезног министарства за социјална питања и заштиту потрошача, али исто поседује и своје, личне изворе финансирања (око 2/3 буџета је на овај начин створено) од продаје месечног магазина *Konsument*. Наравно, ова организација се бави и различитим студијама у овој области, пројектима и формирањем експертиза, које такође доприносе формирању буџета.

ВКИ обавља широк спектар активности ради заштите интереса потрошача пре све-

га. Првенствено се бави заштитом потрошача кроз њихово саветовање и удовољавањем њихових захтева са правног и са техничког аспекта. Такође, припрема и спроводи различите тестове производа (*test cases*) и поређење њихових квалитета, а добијене резултате објављује у магазину *Konsument*.⁹ Уколико се утврди недостатак и неисправност одређених производа, покреће се судски поступак у коме ВКИ игра посебно важну улогу. У овом задатку, ВКИ је повезан са Генералним директоратом, односно Тржишном инспекцијом који шаље захтев за покретање парнице, а ВКИ сноси све судске трошкове. Међутим, и ВКИ може сам да покрене судски поступак у циљу заштите интереса потрошача, што значи да је могућност покретања судског поступка конкурентна.

ВКИ је члан Европске организације потрошача, што такође потврђује њен огроман значај на овом плану. Такође, постављен је веб-сајт за потрошаче од стране ВКИ-ја који је отворен за јавност и на коме се деле информације од стране свих тела на нивоу Републике надлежних за решавање ове области.

5. Остале организације

Поред ње, ваља споменути *Bundesarbeitskammer*, односно Радничке коморе за послених које постоје у свих девет савезних покрајина. Оне штите права радника који су изузетно активни као потрошачи и којима такође треба пружити заштиту.

Обе ове организације поднеле су захтеве у име стотину, па чак и хиљада потрошача. Врховни савезни суд је у већини случајева оценио прихватљивост ових тужби, под условом да су сва потраживања у суштини заснована на истим основама. Подношење тужби преко ових организација у значајној мери смањује судске трошкове. Реч је, у ствари, о колективној тужби која је још позната и у Немачкој.

5.1 НАЦИОНАЛНИ САВЕТИ ЗА ЗАШТИТУ ПОТРОШАЧА

Савет за безбедност производа (*Produktsicherheitsbeirat*) у оквиру савезног министарства за социјална питања и заштиту потрошача саветује министра. Они такође пружају информације о безбедности производа, стандардима квалитета и механизмима за одржавање тог квалитета.

Савет за сарадњу у области заштите потрошача је основан уредбом Европске комисије за заштиту потрошача 2006. године. Главно министарство за овај савет је Министарство социјалне сигурности.

⁸ Доступно на адреси: <http://www.justiz.gv.at>

⁹ Доступно на адреси: <http://www.konsument.at/konsument/>

Савет потрошача је национални институт надлежан за чување интереса потрошача при стандардизацији процеса у овој области.

II ПРЕПОРУКЕ ЗА СРБИЈУ

На основу свега горе изложеног можемо направити компарацију са системом заштите потрошача у Србији, уочити који су то недостаци у Србији, који иначе не постоје у Аустрији, и указати на погодности њиховог система које би се можда могле применити и код нас.

Главна замерка у оцењивању стања заштите потрошача у Србији од стране ЕУ односи се на институције и спровођење усвојених закона. Институције и административни капацитети су оцењени као слаби и недовољни за правилну имплементацију усвојених закона. На ове проблеме указују и независне организације потрошача јер се свакодневно суочавају са неефикасношћу институционалних капацитета где се њихов глас не чује довољно, а још мање уважава.

Закон о заштити потрошача¹⁰ дефинише да се послови заштите потрошача обављају у Министарству трговине у сарадњи са другим органима и организацијама. Ко су други органи и организације, закон не дефинише.

Поред тога, надлежности државних органа су доста уопштене и непрецизне, а назначени државни субјекти нису довољни за ефикасно спровођење политике заштите потрошача.

Не постоје ни посебна међуминистарска тела, радне групе које ће се конкретно фокусирати на реализацију заштите потрошача.

¹⁰ Закон о заштити потрошача (Сл. гласник РС бр. 73/2010)

За разлику од нашег система, аустријски закон јасно дефинише министарства надлежна за спровођење политике заштите потрошача, предвиђа њихову координацију, а централну улогу даје Министарству за социјална питања и заштиту потрошача. Поред тога, јасно су дефинисане њихове надлежности у овој области.

Такође, постоје посебне радне групе као и владине агенције које делују на локалном нивоу, иако су централни органи.

На основу свега изложеног, могли бисмо да закључимо да би било пожељно да и наш закон прецизно одреди министарства која ће бити надлежна за ово питање, и поред тога, да наведе овлашћења која ће им у ту сврху дати.

Потребне су и радне групе, међуминистарска тела која ће на локалном нивоу деловати у корист потрошача и њихове заштите од небезбедних производа.

С обзиром на то да постоји и посебан *call-center*, основан ради информисања потрошача о томе на који начин могу најефикасније остварити своја права, потребно је да буде ефикаснији и да стварно буде сервис потрошача који ће им максимално изаћи у сусрет и пружити преко потребне информације.

На крају, наш закон о заштити потрошача је, у ствари, закон о потрошачким односима, само регулише односе потрошача са једне стране и трговца са друге стране. У овом закону стварна заштита потрошача није дошла до изражаја. Прекршајне одредбе су готово неупотребљиве, па на основу тога можемо да закључимо да на последњем месту овај закон штити потрошаче од „опасности које вребају на тржишту“, иако би требало да је то његов примарни циљ.

БУГАРСКА – ИЗВЕШТАЈ О ИНСТИТУЦИОНАЛНОМ ОКВИРУ ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА

Марија Миловић

1. Законодавни оквир

Као и у многим демократским државама, у Републици Бугарској је самим Уставом прокламована генерална заштита потрошача. Међутим, основни законодавни оквир у овој области представља Закон о заштити потрошача, који је ступио на снагу 10. јуна 2006. године и који је више пута допуњаван, а последње допуне извршене су 2011. године. Стицањем чланства у ЕУ Република Бугарска усаглашава националну легислативу са европском путем имплементације већег броја директива.¹

Имплементацијом наведених директива уведене су бројне измене и у великој мери су унапређене регулатива и заштита у овој области, чему сведочи и чињеница да је *Consumer Conditions Index* Републике Бугарске порастао са 42 у 2010. на 49 у 2011. години.

Међутим, веома је важно споменути да је у Закон о заштити потрошача уведена знатно шира дефиниција потрошача, него што је предвиђено самим директивама, што омогућава бољу и ефикаснију заштиту истих. Поред споменутог закона, за област заштите потрошача су такође релевантни: Закон о туризму, Закон о потрошачким кредитима, Закон о заштити конкуренције, Закон о здравству, Закон о храни итд.²

Сама ефикасност заштите потрошача је у вези са ефикасношћу институција које делују у овој области. У случају Бугарске институционални оквир чине Министарство економије, енергетике и туризма, Комисија за заштиту

потрошача, Национални савет за заштиту потрошача, судови и Комисије за измирење као и многобројне потрошачке организације.

2. Институционални оквир

2.1 Министарство економије, енергетике и туризма

Када говоримо о институционалном оквиру заштите потрошача у Републици Бугарској неопходно је истаћи да је заштита поверена Министарству економије, енергетике и туризма. Улога Министарства у овој области је од круцијалне важности с обзиром на чињеницу да је одговорно за потрошачке односе, заштиту њихових интереса, формулисање и вођење потрошачке политике. Такође, само Министарство врши израду нацрта закона као и координацију односа и рада свих тела у области заштите потрошача. Закон о заштити потрошача на врло концизан начин дефинише надлежности Министарства и предвиђа следећа овлашћења:

- оцена постојећих и предлагање нових аката у области заштите потрошача;
- доношење одређених аката у случајевима предвиђеним Законом;
- усмеравање рада Националног савета за заштиту потрошача;
- координација рада и односа свих тела која раде у области заштите потрошача;
- издавање листе репрезентативних организација Европском савету;
- сарадња са иностраним органима у области заштите потрошача.

Битно је истаћи да је Министарство дужно да приликом израде и формулисања потрошачке политике консултује и потрошачке организације, што му омогућава да на прави начин дефинише интересе потрошача. Међутим, непосредно спровођење потрошачке политике не врши само Министарство, већ одређена тела при Министарству као што је Комисија за заштиту потрошача.³

1 Најзначајније Директиве које су имплементирание у Закон о заштити потрошача су следеће:

- Директива 85/577
- Директива 93/13
- Директива 94/47
- Директива 97/7
- Директива 98/6
- Директива 98/27
- Директива 99/44

2 Доступно на адреси: <http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/lxwebul.htm>

3 Law on consumer protection, State Gazette RB, no.18/2011,art.162–164.

2.2 Комисија за заштиту потрошача

Комисија представља најважније тело у процесу непосредног спровођења потрошачке политике, заштите интереса самих потрошача, као и у погледу надзора поштовања легислативе у овој области. У складу са Законом о заштити потрошача Комисија има следећа овлашћења:

- разматра акте који крше законску регулативу у области заштите потрошача;
- припрема смернице и препоруке;
- испитује пословна документа;
- контролише општу подобност производа и услуга;
- налаже уклањање са тржишта производа који излажу ризику здравље и безбедност потрошача;
- налазе обустављање пословања док се не отклоне недостаци;
- анализира услове садржане у уговорима;
- преузима иницијативу пред судом у случају нефер уговорних одредби;
- преузима иницијативу пред судом ради заштите колективних интереса потрошача;
- контролише цене производа и услуга;
- испитује приговоре потрошача у погледу кршења њихових права;

Потребно је напоменути да Комисија представља правно лице, тачније колегијални орган са бројним регионалним канцеларијама које јој омогућавају ефикасније и ефективније деловање. Комисија се састоји од три члана укључујући и председника, при чему међу члановима мора постојати најмање један адвокат и један економиста. Такође је предвиђено да председник и чланови Комисије морају испунити одређене услове:

- да буду бугарски држављани;
- да имају завршене мастер студије;
- да има најмање пет година радног искуства;

Постављање наведених услова у великој мери доприноси квалитету рада самог тела, као и успешнијем остваривању свих послова који су у његовој надлежности. Са друге стране, овлашћења чланова Комисије могу престати смрћу или превремено услед:

- изричитог писаног захтева;
- некомпатибилности са захтевима закона;
- немогућности обављања функција за период дужи од три месеца.

Од посебног значаја је овлашћење Комисије у области контроле, где веома важну улогу има председник Комисије. Председник је овлашћен да:

- издаје писмена наређења да се престане са кршењем Закона;
- захтева од кршиоца да изјави да ће престати са кршењем закона, ако је потребно може захтевати и писмену изјаву;
- издаје налог за суспензију или забрану обављања делатности док се не отклони неправилност.

Поред председника Комисије, чије је деловање у овој области далеко најважније, и остали функционери Комисије имају одређена овлашћења. Пре свега имају приступ свим документима којима се директно или индиректно врши кршење самог закона, као и право да нареду сваком лицу да пружи информације о кршењу закона. Поред тога, овлашћени су и да врше насумичне провере.

Из наведеног можемо закључити да у надлежност Комисије спада веома широк круг послова, али без обзира на ту чињеницу, њена надлежност је додатно проширена изменама и допунама Закона о заштити потрошача извршеним 5. марта 2010. године као и изменама и допунама Закона о потрошачким кредитима извршеним 31. августа исте године. За рад Комисије су, поред наведених закона, релевантни и Закон о туризму, Закон о дистанцијом пружању финансијских услуга, Закон о е-трговини итд.⁴

2.3 Национални савет за заштиту потрошача

Представља саветодавно тело Министарства економије, енергетике и туризма. Састоји се од председника, заменика председника и 12 чланова. Наиме, у састав самог цвета улази по један представник Министарства здравља, Министарства пољопривреде и хране, Министарства економије, енергетике и туризма, Министарства финансија, Комисије за заштиту потрошача и шест представника репрезентативних удружења потрошача. Министар економије, енергетике и туризма доноси прописе којима регулише рад Националног савета за заштиту потрошача.

Што се тиче саме надлежности Савета, Законом је предвиђено да има следећа овлашћења:

- припрема програме за спровођење политике потрошача;

4 Law on consumer protection, State Gazette RB, no.18/2011,art.165–166.

- саветује министарства у циљу спровођења ефикасне политике потрошача; даје предлоге у погледу измена законске регулативе у овој области; даје мишљења у погледу нацрта закона у области заштите потрошача; разматра друга питања која се односе на заштиту потрошача.

Седнице Савета сазива сам министар економије, енергетике и туризма на четири месеца и одлуке се могу доносити када седницама присуствује најмање две трећине чланова, при чему се те одлуке доносе простом већином гласова. Такође, седницу Савета може сазвати и половина његових чланова.

Оно што је од круцијалне важности јесте да чланови Савета не примају надокнаду за свој рад.⁵

2.4 Савет за координацију и размену информација

У оквиру самог бугарског система заштите потрошача постоји тело које је од велике важности у погледу сарадње свих претходно наведених институција, а то је Савет за координацију и размену информација. Савет је основан 2005. године са циљем да побољша и унапреди координацију рада и размену информација између тела која делују у области заштите потрошача, а саму координирајућу функцију врши Комисија за заштиту потрошача.

3. Решавање спорова

3.1 Колективна тужба

Ефикасност заштите потрошача у великој мери зависи од самог решавања потрошачких спорова. Један од важнијих механизма заштите потрошача у Републици Бугарској јесте колективна тужба, која се подиже у грађанском поступку. Колективна тужба је први пут уведена у бугарски систем Законом о заштити потрошача из 1999. године, док је данас регулисана цлановима 186, 188, 189. Закона о заштити потрошача из 2006. Важно је истаћи да се према Закону разликују три врсте колективних тужби:

- тужба за прекид или забрану било каквог кршења колективних интереса потрошача (члан 186)
- тужба за штету причињену колективним интересима потрошача (члан 188.)
- тужба за штету претрпљену од стране потрошача (члан 189.)

Наведене тужбе најчешће се користе у случају нефер уговорних одредаба као и производње и дистрибуције производа опасних по здравље, живот и имовину потрошача. У складу са Законом о заштити потрошача за подизање колективне тужбе овлашћена је пре свега Комисија за заштиту потрошача, као и потрошачке организације од којих је битно споменути: Регионално удружење потрошача ВИДИН 98, Бугарску националну организацију потрошача, Националну лигу и многе друге.

Као још један механизам заштите Закон предвиђа и могућност подношења индивидуалне тужбе за накнаду претрпљене штете. Међутим, и поред тога што се судска процедура сматра најефикаснијим начином заштите потрошача због обавезујуће снаге самих судских пресуда, она се у пракси врло често избегава због веома високих трошкова и прилично дугог трајања.⁶

3.2 Вансудско решавање спорова

Поред редовног судског поступка, у оквиру бугарског система веома битну улогу имају и алтернативни, односно вансудски поступци. У том смислу, од велике важности је *Комисија за измирење*, као тело за вансудско решавање спорова у овој области. Комисија се установљава од стране Министарства економије, енергетике и туризма, које издаје и смернице рада саме Комисије. Такође, Министарство одређује седиште, подручје рада Комисије и саставља списак чланова Комисије који ће међусобно сарађивати. Наиме, њен основни задатак је посредовање у споровима између потрошача и трговаца како би им помогла да пронађу компромисно решење и избегну судски поступак. Оно што је битна карактеристика поступка за измирење јесте *необавезност*, тако да он не мора претходити судском поступку. Са друге стране, уколико једна од страна не испуњава обавезе из споразума постигнутих пред самом Комисијом, другој страни стоји на располагању могућност да се обрати суду у циљу решавања спора.

Законом о заштити потрошача прописан је састав саме Комисије: председник Комисије (који је обично представник Комисије за заштиту потрошача), један представник репрезентативног удружења потрошача и један представник репрезентативног удружења трговаца.

Данас на териорији Бугарске постоје 24 оперативне комисије за измирење.⁷

6 доступно на адреси: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/docs/7th_edition_scoreboard_en.pdf

7 доступно на адреси: http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/BG_web_country_profile.pdf

5 Law on consumer protection, State Gazette RB, no.18/2011,art.173–177.

4. Потрошачке организације

У Републици Бугарској као и осталим демократским државама прокламована је слобода удруживања грађана у циљу заштите интереса и права потрошача. У складу са самим Законом о заштити потрошача, потрошачким организацијама се сматрају организације:

- које делују у интересу потрошача;
- нису повезане са било којом политичком странком; које су финансијски независне од трговаца, произвођача, добављача;
- регистроване код Министарства правде као непрофитне организације основане за јавну корист.

Оно што се посебно уочава у самом Закону јесте прилично широко постављена надлежност потрошачких организација, која обухвата следећа овлашћења:

- да добијају обавештења о нацртима прописа релевантних за ову област;
- обавештавају надлежне органе о повредама права и интереса потрошача;
- помажу у решавању спорова; имају право поступања пред судом у погледу колективне заштите самих потрошача;
- имају право присуствовања састанцима саветодавних тела у овој области;
- закључују колективне уговоре са удружењима трговаца.

Неопходно је истаћи да државни органи као и органи локалне самоуправе, сарађују са организацијама у погледу активности које предузимају у циљу заштите потрошача. Од посебне важности је сарадња Министарства и потрошачких организација која омогућава Министарству боље формулисање потрошачке политике. Такође, Министарство издаје и листу репрезентативних удружења на период од три године, при чему саме организације да би постигле овај статус морају испунити одређене услове предвиђене Законом. Наиме, репрезентативним ће се сматрати удружење које задовољава следеће захтеве:

- регистровано као непрофитна организација за добротворне сврхе;
- спроводи ефикасну јавну акцију у циљу заштите потрошача (обавља информативне кампање, издаје часописе и друге публикације, помаже у решавању спорова потрошача итд.);
- има саветодавне центре у најмање две трећине регионалних градова.⁸

⁸ Law on consumer protection, State Gazette RB, no.18/2011, art. 167

Представници удружења која испуњавају наведене услове, тачније, која стекну статус репрезентативне организације, имају право учешћа на седницама Националног савета, као и у другим колективним и саветодавним телима. Што се тиче финансирања потрошачких организација, Законом је предвиђена могућност финансирања од стране државе у складу са обимом и резултатима рада у области заштите потрошача. Предвиђено је да ресурсе додељује Министар економије, енергетике и туризма при чему се морају поштовати принципи објективности, транспарентности и непристрасности. У Републици Бугарској се потрошачке организације јављају како на националном тако и на регионалним нивоима. Од националних организација посебно је потребно истаћи Федерацију потрошача Бугарске, Бугарску националну организацију–Активни потрошач, док се од регионалних организација посебно истиче Видин98 (*Vidin98*).⁹

5. Предлог за Србију

На основу претходно извршене анализе, можемо закључити да је институционални оквир заштите потрошача у Републици Бугарској прилично развијен. У складу са тим одређена решења предвиђена у бугарском праву могу бити од помоћи приликом решавања проблема са којима се суочава систем заштите потрошача у Републици Србији.

Наиме, заштита потрошача у Републици Србији представља један од основних приоритета у процесу унапређења тржишне економије, па у складу са тим је 2011. године донет нови закон о заштити потрошача. Овим законом уводе се европски стандарди и принципи у област заштите потрошача, али поред бројних позитивних аспеката, може се упутити и доста критика на рачун истог. Као једна од главних мана заправо јесте општост и непрецизност приликом дефинисања релевантних појмова, надлежности одређених тела као и њиховог састава. С обзиром на чињеницу да се као тумачи Закона у стварном животу јављају и обични грађани, управо ова непрецизност и општост могу створити велике тешкоће приликом тумачења и примене истог. У циљу решавања овог проблема можемо се угледати на Закон о заштити потрошача Републике Бугарске којег, баш насупрот нашем, одликују изузетна прецизност и детаљност. То се посебно уочава приликом дефинисања надлежности и састава

⁹ доступно на адреси: http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/BG_web_country_profile.pdf

Министарства, Националног савета за заштиту потрошача, Комисије за заштиту потрошача као и самих потрошачких организација.

Од посебне важности је разлика у погледу предвиђених надлежности и овлашћења саме Комисије за заштиту потрошача Републике Бугарске и Тржишне инспекције Републике Србије. Наиме, поред веома широких надлежности ова два тела, које обухватају како контролу спровођења и поштовања легислативе у области заштите потрошача, тако и контролу опште подобности производа на тржишту, оно у чему се она битно разликују јесте могућност изрицања одређених мера. За разлику од Комисије за заштиту потрошача која има могућност изрицања забране обављања делатности, уклањања са тржишта производа који прете безбедности и здрављу потрошача, Тржишна инспекција је доношењем новог закона о заштити потрошача остала без ових овлашћења. За предузимање оваквих и сличних мера у Републици Србији је надлежан суд што, морамо признати, у великој мери утиче на ефикасност саме заштите потрошача. Такође, оно што се уочава као још једна од важнијих мана нашег закона јесте и непрецизност приликом одређивања рокова за остваривање одређених права потрошача. Тачније, законодавац користи изразе попут у *разумном року*, који су доста неодређени и могу бити тумачени на различите начине, па самим тим изазивају велике теш-

коће у пракси. Са друге стране, Закон Републике Бугарске на веома концизан начин уређује ово питање користећи конкретне и прецизне рокове као нпр. у *периоду од месец дана*, па је и у овом погледу бугарско законодавство отишло корак даље у односу на наше.

Последње, али никако мање важно, јесте питање самих потрошачких организација. Пре свега, потребно је истаћи да су решења Закона о заштити потрошача Републике Србије и Републике Бугарске доста слична у погледу услова који се морају испунити у циљу оснивања самих удружења. Међутим, законодавац у Републици Бугарској предвиђа посебне услове са стицање статуса репрезентативног удружења омогућавајући на тај начин само ефикасним и активним организацијама да се нађу на листи репрезентативних удружења, коју издаје Министарство. Са друге стране, у Републици Србији постоји велики број потрошачких организација, али је чињеница да многе од њих нису баш тако ефективне, па се намеће питање – Да ли нам је битан квалитет самих организација или нам је битан само њихов број? Ако је пак реч о квалитету, споменуто решење бугарског права нам може бити од помоћи.

Ипак мора се признати да Закон о заштити потрошача Републике Србије има и доста позитивних решења, међутим, она ће остати само мртво слово на папиру уколико претходно споменуте мане не буду уклоњене.

ЧЕШКА РЕПУБЛИКА – ИЗВЕШТАЈ О ИНСТИТУЦИОНАЛНОМ ОКВИРУ ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА

Лидија Мандић

1. Нормативни оквир заштите потрошача

Заштита потрошача у Републици Чешкој је регулисана нормама приватног и јавног права. Грађански законик је обухватио приватно право, а Закон о заштити потрошача јавно право. У приватно-правне акте спадају и: Закон о одговорности за штете проузроковане неисправним производима бр. 59/1998, Закон о потрошачким кредитима, бр. 145/2010, Трговински законик, акт бр. 513/1990. Најзначајније директиве које се односе на приватно-правни домен заштите потрошача и које су усвојене, јесу:

- Директива о заштити потрошача у погледу уговора на даљину 1997/7/ЕЗ;¹
- Директива о одређеним аспектима продаје потрошачке робе и о гаранцијама у вези са продајом 1999/44/ЕЗ;²
- Директива о нефер условима у потрошачким уговорима 1993/13/ ЕЗ.³

Закон о заштити потрошача је ступио на снагу 31. децембра 1992. године, а допуњен је неколико пута. Садржи права и обавезе трговца, права потрошача и функције јавне управе у области заштите потрошача. Забрањено је дискриминацију потрошача, нелојалну трговинску праксу, агресивну пословну праксу, продају и извоз производа намењених за хуманитарне сврхе. Чешка је усвојила и друге законе који су у складу са директивама, а то су:

- Закон о ценама бр. 526/1990;
- Закон о техничкој спецификацији производа бр. 22/1997;
- Закон о иностраним плаћањима бр. 124/2002.

1 *Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council of 20 May 1997 on the protection of consumers in respect of distance contracts – Statement by the Council and the Parliament re Article 6 (1) – Statement by the Commission re Article 3 (1), first indent*

2 *Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 on certain aspects of the sale of consumer goods and associated guarantees*

3 *Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts*

Најновије измене и допуне Закона о заштити потрошача ступиле су на снагу у фебруару 2008. године. Том приликом је усвојена Директива о нефер комерцијалној пракси 2005/29/ЕЗ⁴.

У јулу 2007. године, парламент Републике Чешке је одобрио закон бр. 160/2007 за спровођење ЕК Уредбе 2006/2004⁵. Циљ Уредбе 2006/2004 о сарадњи између националних органа надлежних за спровођење Закона о заштити потрошача јесте да штити колективни интерес потрошача од непоштених трговца унутар Заједнице и ван граница Заједнице. Уредба предвиђа два циља:

- (1) да олакша сарадњу између државних органа надлежних за спровођење Закона о заштити потрошача ван граница Чешке, и
- (2) да допринесе несметаном функционисању унутрашњег тржишта, квалитету и доследности спровођења Закона о заштити потрошача и праћењу заштите економских интереса потрошача. Генерално, циљ је да се омогући националним властима да размењују информације и сарађују са колегама из других држава чланица.

2. Надлежне институције за заштиту потрошача

Министарство надлежно за политику заштите потрошача је Министарство индустрије и трговине (МИТ). Министарство индустрије и трговине сарађује са другим министарствима, нарочито са Министарством финансија, Министарством здравља и Министарством за регионални развој.

4 *DIRECTIVE 2005/29/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market and amending Council Directive 84/450/EEC, Directives 97/7/EC, 98/27/EC and 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council*

5 *Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council of 27 October 2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws (the Regulation on consumer protection cooperation)Text with EEA relevance*

Главна улога МИТ-а у области заштите потрошача јесте:

- спровођење политике заштите потрошача;
- припремање и подношење концептуалних и правних предлога и других правних прописа који су у складу са законодавством ЕУ и међународним споразумима;
- успостављање услова за заштиту здравља и безбедности потрошача и њихових економских интереса. У том смислу, МИТ сарађује са другим државним органима, потрошачким организацијама и пословним удружењима;
- представљање Чешке у комисијама и радним телима ЕУ;
- надзирање спровођења пројекта ван судског поравнања у потрошачким споровима;
- вођење активности које омогућавају функционисање РАПЕКС система;
- издвајање државних субвенција за невладине непрофитне организације које делују у области заштите потрошача.
- МИТ пружа савете потрошачима, али не прима притужбе потрошача.

РАПЕКС систем омогућава сарадњу између држава чланица ЕУ у погледу повлачења небезбедних производа са тржишта. Такође, обезбеђује брз проток информација међу државама чланицама. На тај начин се спречава да се опасни производи задржавају на тржишту и угрожавају здравље и безбедност људи.

Министарство финансија је одговорно за заштиту потрошача на финансијском тржишту. Оно координира финансијском едукацијом потрошача.

Друге институције за заштиту потрошача су: Тржишна инспекција, Народна банка Чешке, Канцеларија за заштиту података о личности, Пољопривредна и прехрамбена инспекција, Канцеларија за информисање.

Извршни органи у оквиру својих овлашћења могу да предузимају мере да би спречили увоз, извоз и промет опасних производа на тржишту. Разна средства су им на располагању, али посебно могу користити масовне медије, како би информисали потрошаче о опасним производима.⁶

Тржишна инспекција је основана Законом о тржишној инспекцији бр. 64/1986. Састоји се од 7 инспектората и 7 филијала, који се на-

лазе у регионалним градовима. Пружа грађанима неопходне савете. Уколико утврди да је учињен прекршај, може изрећи новчану казну. Сарађује са дирекцијом царине, полицијом, професионалним удружењима и синдикатима.⁷ Према Закону о заштити потрошача, Тржишна инспекција има опште надзорно овлашћење. Посебна надзорна овлашћења имају специјализована тела у области пољопривредних и прехрамбених производа, производа и услуга који су обухваћени Законом о заштити јавног здравља, у области ветеринарске заштите, ватреног оружја, муниције и пиротехнике, за лица која су под надзором Народне банке Чешке. Ти посебни органи су: Пољопривредна и прехрамбена инспекција, Државна ветеринарска управа, Регионална ветеринарска управа, Ветеринарска управа на нивоу општине, царински органи, органи за контролу лекова, Народна банка Чешке.⁸

3. Решавање спорова

Судови су организовани тако да се окружни судови баве заштитом економских интереса потрошача, у домену приватног права. Управни суд, када је у питању јавно право, одлучује о жалбама против административних одлука државних надзорних органа, попут Тржишне инспекције.

Алтернативно решавање спорова је брже и мање скупо. Пројекат–Судско поравнање потрошачких спорова, који се спроводи од 1. априла 2008. године, покренуло је Министарство индустрије и трговине у сарадњи са Привредном комором Чешке, удружењима потрошача, арбитражним судом Привредне коморе, Асоцијацијом медијатора, Министарством финансија и Министарством правде. Циљ пројекта је да успостави ефикасан систем који поједностављује и убрзава решавање потрошачких спорова. Предности овог система се огледају у томе што је медијација бесплатна, а накнада за посредника се плаћа од стране Министарства индустрије и трговине. У случају арбитраже, странка за покретање поступка плаћа накнаду у висини од 3% од вредности спора. Накнаду за арбитра плаћа Министарство индустрије и трговине. Још једна предност алтернативног решавања спорова је у брзини поступка. Цео систем алтернативног решавања спорова је заснован на добровољном учешћу странака.⁹

7 Доступно на адреси: <http://www.coi.cz/cs/ocoi/kdojsme-kompetence.html>

8 Закон о заштити потрошача у Чешкој, чл. 23.

9 Доступно на адреси: <http://www.coi.cz/cs/spotrebitel/mimosoudni-reseni-spotrebitelskych-sporu.html>

6 Доступно на адреси: http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/CZ_web_country_profile.pdf

Институција финансијског арбитра је уведена Законом о финансијском арбитражу бр. 229/2002. Финансијски арбитар решава спорове око плаћања између снабдевача и корисника производа, као и код електронских средстава плаћања између емитената и корисника електронских инструмената плаћања.

4. Потрошачке организације

Закон о заштити потрошача предвиђа да се правни статус потрошачких организација регулише посебним законима – Законом о удруживању грађана и Грађанским закоником.

Организација се оснива регистрацијом и мора бити састављена од најмање 3 лица, од којих најмање једно мора бити старије од 18 година. Министарство индустрије и трговине додељује средства потрошачким организацијама. Средства се додељују према пројектима одобреним од стране Министарства, у тендерској процедури.¹⁰ Министарство индустрије и трговине у 2012. години је најавило додатне субвенције у области заштите потрошача за следеће програме:

1. Пружање савета и информационих услуга потрошачима; подршку и учешће у вансудском решавању спорова.
2. Повећање финансијске писмености потрошача као средство за унапређење њиховог равноправног положаја на тржишту. Ширење информација путем интернет сајта у области финансијског образовања.
3. Сарадња са привредним субјектима, укључујући и њихове синдикате и удружења, у циљу неговања тржишног окружења. Ефикасна сарадња са представницима бизниса у стварању услова за спречавање и решавање свих спорова.¹¹

Према Закону о заштити потрошача, потрошачке организације могу покренути судске поступке ако ту могућност предвиђају својим статутом или ако се налазе у регистру опуномоћених лица. Списак регистрованих субјеката води Европска комисија и објављује се у „Службеном листу ЕУ“. Организација може постати квалификовано лице за покретање судског поступка:

- ако је основана у складу са законима Републике Чешке;

- активно послује у области заштите потрошача најмање две године;
- независна је и непрофитна организација;
- уредно је измирила све своје финансијске обавезе према Чешкој.

Организација подноси пријаву за укључивање на листу квалификованих лица Министарству индустрије и трговине. Ако организација испуњава услове, МИТ предлаже њено укључивање на листу квалификованих лица Европској комисији.

Организације могу имати надзорна овлашћења уколико добију одобрење од државне управе.¹²

Најпознатије организације за заштиту потрошача су: СОС, ТЕСТ, ЦЦА.

СОС је независна, невладина и непрофитна потрошачка организација. Делатност ове организације чини:

- Саветовање и образовање потрошача;
- Објављивање часописа, брошура и летака;
- Вођење сајта;
- Промовисање сигурних производа и услуга.

Потрошачка организација ТЕСТ се превасходно бави тестирањем производа и објављивањем резултата тестирања.

Организација ЦЦА се бави информисањем и подизањем нивоа свести потрошача о законодавству и њиховим правима.

Потрошачки Консултативни комитет је саветодавно тело за питања потрошачке политике.¹³

СаОП програм подразумева сарадњу потрошачких организација и предузећа. СОС организација даје препоруке предузећима око доношења услова пословања. Када испуни одговарајуће услове, предузеће добија САОП лого као доказ да послује у складу са законом. СОС гарантује ефикасност пословних људи који одобравају САОП лого. Сертификат је гаранција да потрошачи неће имати проблема са потраживањима према предузећима. Ако више потрошача уложи жалбу која се односи на носиоца САОП логоа ово обележје се може уклонити.¹⁴

Европски парламент је подржао идеју о новим „ознакама поверења“, тј. логоима, да би

¹² Закон о заштити потрошача у Чешкој, чл. 25–26.

¹³ Доступно на адреси: http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/CZ_web_country_profile.pdf

¹⁴ Доступно на адреси: <http://www.spotrebitele.info/sluzbypropodnikatele/saop.html>

¹⁰ Доступно на адреси: http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/CZ_web_country_profile.pdf

¹¹ Доступно на адреси: <http://www.mpo.cz/dokument104555.html>

потрошачи могли мирно да купују преко интернета, а да не стрепе од превара које се често догађају. Нови логотип ће спречити преваре и гарантоваће квалитет продате робе преко интернета. Посланици Европског парламента су такође спремни да окончају дискриминацију против иностраних клијената. Онлајн продаја често доводи до тога да страни трговци одбијају да прихвате захтеве од потрошача који живе у некој другој земљи ЕУ. Парламент је изразио жаљење што Директива о услугама још није у потпуности имплементирана у законима неких држава.¹⁵

5. Препоруке за домаће законодавство

Закон о заштити потрошача у Републици Чешкој је конкретније дефинисао поједине појмове тако што је одредио да: текстилни производ јесте производ чија се укупна маса састоји од најмање 80% текстилних влакана; обућа јесте производ који је дизајниран да штити и покрива људска стопала; кристал-стакло јесте производ који садржи тачно одређене ком-

поненте. Српски закон о заштити потрошача садржи уопштене дефиниције о релевантним појмовима. Конкретно дефинисање одређених појмова, које постоји у Чешкој, допринело би бољој заштити потрошача, јер произвођачи не би могли да одступају од законом утврђених стандарда за производњу производа.

Интересантна је могућност сарадње потрошачких организација и предузећа путем издавања логоа као потврде да предузеће послује у складу са законом и да спроводи фер пословну праксу према потрошачима. Поседовање овакве ознаке квалитета омогућава задовољавање поверења и остваривање угледа међу потрошачима.

Алтернативно решавање спорова је бољи начин за решавање спорова од судског поступка зато што је брже и јефтиније. У Чешкој постоји институција финансијског арбитра, што значи да су и област алтернативног решавања спорова детаљније уредили.

Српско законодавство би требало да конкретније дефинише поједине појмове и да детаљније регулише остваривање заштите права потрошача. Могло би да уведе нова, креативна решења која би регулисала сарадњу потрошачких организација и предузећа.

¹⁵ Доступно на адреси: <http://www.euractiv.com/innovation-enterprise/meps-back-eu-trust-mark-websites-news-498027>

ХРВАТСКА – ИЗВЕШТАЈ О ИНСТИТУЦИОНАЛНОМ ОКВИРУ ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА

Јован Карановић

1. Увод

Национални програм заштите потрошача, који доноси свака од држава појединачно, садржи: развој система заштите потрошача, оцену стања у области заштите потрошача, субјекте система заштите потрошача, циљеве и задатке заштите потрошача, задатке носилаца система заштите потрошача, финансијска средства за остваривање Програма, преглед циљева и задатака, носилаца, рокова и средстава за спровођење Програма. Програм има за циљ да омогући да се различити парцијални и неповезани напори државе, организација потрошача, страних партнера, привредних комора или појединих компанија ускладе у процесу изградње целовитог система који би одговарао захтевима и друштва и Европске уније. Програм представља јасан политичко-правни документ који ће послужити као стратегија и политика заштите потрошача и подстицај различитим државним органима, субјектима мешовитог карактера, као и организацијама потрошача (независним, непрофитним, невладиним и неполитичким удружењима грађана као потрошача), да своје напоре и сарадњу координишу на остваривању заштите права и интереса потрошача.

Националним програмом заштите потрошача одређују се темељи политике заштите потрошача и обавља избор и опсег приоритетних послова на подручју заштите потрошача који ће се финансирати из Државног буџета Републике Хрватске. Национални програм заштите потрошача доноси Хрватски сабор на предлог Владе Републике Хрватске на период од четири године. Влада Републике Хрватске извештава Хрватски сабор о остваривању политике заштите потрошача из Националног програма заштите потрошача. Послове у вези са спровођењем политике заштите потрошача и координацију рада свих носилаца заштите потрошача у вези са текстом Националног програма заштите потрошача спроводи министарство надлежно за послове заштите потрошача.¹

Основни циљ политике заштите потрошача је стални напредак квалитета живота свих грађана Републике Хрватске у складу са стандардима земаља Европске уније ради заштите интереса потрошача. Циљеви и мере политике заштите потрошача су: усклађивање законодавства са законодавством Европске уније, јачање надзора на тржишту, подизање јавне свести о заштити потрошача на подручју: финансијских услуга, јавних услуга, здравствених услуга и услуге електронских медија, развој политике сигурности производа, развој састава вансудског решавања потрошачких спорова, развој састава заштите потрошача у Републици Хрватској.²

2. Надлежни органи

Носиоци заштите потрошача су: Хрватски сабор, Влада Републике Хрватске, министарство надлежно за послове заштите потрошача, Државни инспекторат и друге надлежне инспекције, Национално веће за заштиту потрошача, тела јединице локалне и регионалне самоуправе, Хрватска привредна комора, Хрватска занатска комора, Хрватско удружење послодаваца и остала тела јавне власти свако из своје надлежности, као и удружења за заштиту потрошача као представника грађана.

2.1. Министарство привреде, рада и предузетништва

Министарство привреде, рада и предузетништва је основано 2003. године Законом о уређењу и делокругу министарстава и државних управних организација.

Министарство привреде, рада и предузетништва води активну политику запошљавања, те обавља управне и друге послове који се односе на индустрију, осим прехранбене и дуванске индустрије; бродоградњу; енергетику; рударство; занатство; задругарство, осим пољопривредног; мало и средње предузетништво; делатност трговине; трговинску политику; политику заштите домаће производње; привредну сарадњу са иностранством; укљу-

¹ Закон о заштити потрошача (*Народне новине*, бр. 79/2007, 125/2007, 79/2009. и 89/2009), чл. 121.

² Хрватски сабор, Национални програм заштите потрошача за раздобље 2009–2012, 2010, стр. 34–35.

чивање у европске привредне интеграције; усклађивање активности у вези са чланством Републике Хрватске у Светској трговинској организацији, те учествовање у трговинским преговорима у оквиру ове организације; подстицање извоза и страних улагања; оснивање и пословање слободних и предузетничких зона; заштиту потрошача...³

Уредбама о унутрашњем саставу Министарства привреде, рада и предузетништва, предвиђено је постојање Одсека за заштиту потрошача, а он је подељен у следеће одсеке:

1. Одсек за централни информацијски састав и национални програм заштите потрошача,
2. Одсек за едукацију и информисање о заштити потрошача,
3. Одсек за усклађивање законодавства и програма Европске уније из подручја заштите потрошача.⁴

2.2. Национално веће за заштиту потрошача

Влада Републике Хрватске оснива Национално веће за заштиту потрошача (у даљем тексту: Веће) и именује чланове и заменике чланове већа на време од четири године. Веће чине представници државних тела надлежних за подручје заштите потрошача, Хрватске привредне коморе, Хрватске занатске коморе, Хрватског удружења послодаваца, Трговачког суда у Загребу, удружења за заштиту потрошача и независних стручњака из подручја заштите потрошача. Председавајућег Већа именује Влада Републике Хрватске на период од четири године. Председавајући Већа мора бити стручњак из подручја заштите потрошача. Влада Републике Хрватске може на предлог већине чланова Већа разрешити члана Већа пре истека мандата и предложити именовање новог члана. Веће је саветодавно тело Владе Републике Хрватске. Веће има секретара који обавља стручне послове за потребе Већа, а кога именује Влада Републике Хрватске. Административне послове за Веће обавља министарство надлежно за послове заштите потрошача. Веће учествује у изради Националног програма за заштиту потрошача и извештава о остваривању Националног програма за заштиту потрошача, подстиче измене и допуне постојећих, те доношење нових про-

писа из подручја заштите потрошача, учествује у креирању политике заштите потрошача и извештава Владу Републике Хрватске о случајевима кршења добрих пословних обичаја. Рад Већа је јаван. Веће доноси пословник о свом раду уз сагласност Владе Републике Хрватске и подноси Влади Републике Хрватске годишњи извештај о свом раду. Влада Републике Хрватске одлуком одређује висину накнаде за рад чланова Већа и секретара Већа, која се обезбеђује из државног буџета Републике Хрватске.

2.3. Тела јединице локалне и регионалне самоуправе

Тела јединице локалне и регионалне самоуправе дужна су промовисати заштиту потрошача на свом подручју и помагати деловање удружења за заштиту потрошача.

2.5. Инспекцијски надзор

Инспекцијски надзор спроводе инспектори министарства и Државног инспектората.

У спровођењу инспекцијског надзора инспектор ће решењем трговцу привремено забранити продају производа и пружање услуга до отклањања налазом утврђених неправилности ако: услови продаје нису истакнути јасно, видљиво и читљиво у продајном простору, а посебни услови продаје за поједине производе нису истакнути јасно, видљиво и читљиво на продајним местима тих производа; малопродајна цена производа и услуге и цена за јединицу мере није истакнута јасно, видљиво и читљиво; потрошачу не учини доступно обавештење о производу; подаци на обавештењу о производу нису јасни, видљиви и читљиви те ако нису написани хрватским језиком и латиничним писмом или знаковима и пиктограмима лако разумљивим потрошачу, што не искључује могућност истовремене употребе и других језика; производ на снижењу, распродаји није јасно, видљиво и читљиво означен ценом пре и ценом након снижења, ценом пре и ценом током распродаје, односно акцијске продаје; највећи проценат снижења цена на производу не износи најмање једну петину вредности свих производа на почетку снижења, распродаје, односно акцијске продаје; производ који је на снижењу, распродаји, односно акцијској продаји јер му ускоро истиче рок употребе, нема јасно, видљиво и читљиво истакнут најмањи или крајњи рок употребе производа; трговац продаје производ који има грешку, а није га физички одвојио од осталих производа и јасно видљиво и читљиво обележио на производу и на продајном месту да је реч о продаји

3 Закон о устројству и дјелокругу министарства и државних управних организација (*Народне новине*, бр. 199/2003), чл. 10.

4 Хрватски сабор, Национални програм заштите потрошача за раздобље 2009–2012, 2010, стр. 14.

производа с грешком; продају јавне услуге не обрачунава по посебним прописима.

Надлежни инспектор ће трговцу решењем забранити обављање пословне праксе која се у смислу Закона сматра непоштеном. Надлежни инспектор ће решењем наредити трговцу отклањање утврђене неправилности одређујући рок у којем се та неправилност мора уклонити ако током инспекцијског надзора утврди да: без оправданог разлога није потрошачу испунио уговор; у случају производа с материјалним недостатком није према избору потрошача уклонио недостатак на производу, није предао други производ без недостатка, није снизио цену, није вратио износ плаћен за тај производ или није испунио другу обавезу коју је био дужан испунити; у случају недостатка у обављању услуге није према избору потрошача уклонио недостатак, није снизио цену, није вратио износ плаћен за ту услугу или није испунио другу обавезу коју је био дужан испунити; производ за који је дато јемство није поправио у примереном року или ако то није учинио, а уместо тога није потрошачу предао производ који је исправан или није испунио другу обавезу коју је био дужан испунити; уз производе трговац није потрошачу предао и предочио исправе; није предао производ потрошачу који је намењен за награду; захтева или изричито условљава куповину производа или пружање услуге с делимичним или укупним предужмом и испоручи производ или пружи услугу након примања предужма, те потрошачу након испоруке производа или пружене услуге није обрачунао и исплатио камате по каматној стопи пословне банке трговца за орочене штедне улоге на период од три месеца...

Надлежни инспектор ће решењем наредити трговцу: враћање више од наплаћеног износа оштећеном потрошачу, ако утврди да се није придржавао прописаних или утврђених цена и услова продаје; враћање целокупно уплаћеног износа увећаног за затезне камате, ако утврди да трговац није вратио у року целокупан износ који је потрошач платио на темељу уговора.⁵

3. Заштита потрошачких права

3.1. Вансудско решавање потрошачких спорова

У случају спора између потрошача и трговца, може се поднети пријава Суду части Хрватске привредне коморе, Суду части Хрватске занатске коморе или предлог за измирење

центру за мирење. Поступак пред судовима части спроводи се у складу са Правилником о Суду части при Хрватској привредној комори и Правилником о Суду части при Хрватској занатској комори, којима се прописује да су чланови већа тих судова, осим независних правних стручњака и представника трговаца и представници потрошача. Мирење пред центром за мирење спроводи се у складу са одредбама Закона о мирењу и у складу са Правилником о мирењу центра за мирење. Трошкови поступка пред Судом части Хрватске привредне коморе и Хрватске занатске коморе суфинансирају се из државног буџета Републике Хрватске. Хрватска привредна комора и Хрватска занатска комора ће уз сагласност министра надлежног за заштиту потрошача донети одлуку о трошковима у поступцима пред Судом части Хрватске привредне коморе и Судом части Хрватске занатске коморе. Министар надлежан за послове заштите потрошача на темељу јавног конкурса доноси одлуку о финансијској потпори за надокнађивање трошкова мирења пред центрима за мирење.

3.2. Тужба за заштиту колективних интереса потрошача

Тужбу за заштиту колективних интереса потрошача могу покренути овлашћене особе које имају оправдани интерес за колективну заштиту потрошача, као што су удружења за заштиту потрошача, те државна тела надлежна за заштиту потрошача.

Влада Републике Хрватске на предлог министра надлежног за послове заштите потрошача уредбом одређује особе овлашћене за покретање поступка за заштиту колективних интереса потрошача пред надлежним судом. Влада Републике Хрватске ће на предлог министра надлежног за послове заштите потрошача уредбом одредити и особе овлашћене за покретање поступка за заштиту колективних интереса потрошача пред надлежним телом неке од држава чланица Европске уније. Ако је поступање одређеног трговца или скупа трговаца са седиштем у Републици Хрватској, у супротности с одредбама Закона и других прописа и утиче или може утицати на положај потрошача у некој држави чланици Европске уније, поступак може покренути удружење за заштиту потрошача из те државе или неко друго независно државно тело које је по прописима те државе овлашћено покренути поступак за заштиту колективних интереса потрошача. Поступак се може покренути и против трговца са седиштем изван Републике Хрватске,

⁵ Закон о заштити потрошача (Народне новине, бр. 79/2007, 125/2007, 79/2009. и 89/2009), чл. 143.

а чије понашање доводи до повреде прописа. Стране особе овлашћене су покренути поступак ако су на списку особа овлашћених за покретање поступка за заштиту колективних интереса објављеног у „Службеном листу Европске уније“.

Пре покретања поступка за заштиту колективних интереса потрошача, овлашћена особа дужна је трговца или другу особу претходно писмено упозорити да ће у случају да не прекине с недопуштеним понашањем против њега покренути поступак. Овлашћена особа не може покренути поступак пре истека рока од четрнаест дана од дана доставе претходног упозорења. Пре покретања поступка странке могу покренути поступак миренења пред центром за миренење ради постизања нагодбе. За суђење је надлежан Трговачки суд. Месно је надлежан трговачки суд према месту седишта, односно филијале туженог, а уколико тужени нема седиште ни филијалу, месно је надлежан трговачки суд на чијем се подручју налази пребивалиште туженог. За суђење против особе која нема општу месну надлежност у Републици Хрватској, месно је надлежан трговачки суд, када је на његовом подручју дошло или је могло доћи до штетне последице, односно повреде.

Ако утврди да је тужбени захтев основан, суд ће одлучити:

- 1) утврдити чин повреде прописа о заштити потрошача и прецизно га дефинисати;
- 2) наредити туженом да прекине с поступањем које је противно прописима о заштити потрошача, те наредити му да, уколико је то могуће, усвоји мере које су потребне за уклањање штетних последица које су настале због његовог противправног понашања; и
- 3) забранити му такво или слично понашање убудуће.

Суд ће наложити туженом да о свом трошку објави целу или део одлуке уколико њено објављивање може допринети да се ублаже или у потпуности искључе штетне последице повреде прописа о заштити потрошача. Суд ће на захтев особе овлашћене за покретање поступка одредити у својој одлуци новчану казну за случај да тужени добровољно не испуни обавезу из судске одлуке, односно уколико је обавезу испунио са закашњењем, за сваки дан закашњења и то зависно од озбиљности повреде права заштите потрошача. Уколико суд одлучком обавезе туженог на исплату одређеног новчаног износа, тај ће износ бити уплаћен у корист државног буџета Републике Хрватске.

Одлука којом суд усваја тужбени захтев обавезује туженог да се у будућности суздржи од истог или сличног противправног понашања у односу на све потрошаче. Одлука суда донесена у поступку за заштиту колективних интереса потрошача обавезује остале судове у поступку који потрошач посебно покрене ради накнаде штете која му је узрокована поступањем туженог. Суд може, до доношења коначне одлуке, одредити привремену меру којом ће наредити прекид одређеног поступања које је супротно одредбама Закона. Покретање или вођење поступка не спречава особу којој је, поступањем трговца које је супротно одредбама Закона и других прописа, проузрокована штета да покрене пред надлежним судом поступак за накнаду штете против особе која јој је недопуштеним поступањем проузроковала штету, да пред судом покрене поступак за поништење или утврђивање ништавости уговора који је склопљен под утицајем недопуштеног поступања, односно да пред судом покрене било који други поступак којим ће захтевати остварење права која јој припадају на темељу правила садржаних у Закону.⁶

4. Удружења за заштиту потрошача

Удружења за заштиту потрошача оснивају потрошачи ради промовисања и заштите својих права и интереса. На удружења за заштиту потрошача се примењују одредбе Закона о удружењима. Удружења за заштиту потрошача су независна у свом деловању од интереса трговаца, те не смеју стицати средства од трговаца. Удружења за заштиту потрошача у Републици Хрватској могу се удруживати у савезе ради спровођења политике заштите потрошача, ради узајамне потпоре и остваривања заједничких интереса на националном и међународном нивоу. Савези удружења за заштиту потрошача могу наступати, у име својих чланова, а на добробит свих потрошача, у јавности и пред телима државне управе, ради заштите заједничких интереса потрошача, давати мишљења на предлоге прописа који могу имати утицаја на потрошаче. Савез удружења за заштиту потрошача је правно лице. У раду савеза удружења за заштиту потрошача сва удружења учествују равноправно.

Удружења за заштиту потрошача могу обављати следеће послове:

- пружати превентивну заштиту путем пружања обавештења и савета потрошачима;

⁶ Закон о заштити потрошача (*Народне новине*, бр. 79/2007, 125/2007, 79/2009. и 89/2009), чл. 130–140.

- пружати информације потрошачима о њиховим правима и обавезама и појавама на тржишту;
- спроводити, путем акредитованих лабораторија, упоредне тестове производа;
- спроводити, преко акредитованих лабораторија у земљи, а по потреби и у иностранству, накнадна испитивања производа стављених на тржиште;
- пружати помоћ оштећеном потрошачу у наступу према трговцу, али и водити евиденције о примљеним пријавама потрошача и поступцима предузетим за њихово решавање;
- давати примедбе и предлоге код доношења прописа који се односе на подручје заштите потрошача;
- обављати и друге послове из подручја заштите потрошача.

Послове на подручју заштите потрошача одређене Националним програмом заштите потрошача, нарочито едукацију, информисање, те саветовање потрошача, обављају удружења за заштиту потрошача у сарадњи с надлежним телима државне управе и телима јединица локалне и регионалне самоуправе.

Министар надлежан за послове заштите потрошача на темељу јавног конкурса одлуком додељује финансијска средства удружењима за заштиту потрошача, за пројекте којима је циљ промовисање и унапређење заштите потрошача.

4.1. Саветовалишта за заштиту потрошача

За организовану помоћ потрошачима, удружења за заштиту потрошача могу оснивати саветовалишта за заштиту потрошача. Министар надлежан за послове заштите потрошача издаје одобрење за рад саветовалишта у складу са критеријумима из јавног конкурса и потребама утврђеним Националним програмом за одређено раздобље. Саветовалишта за заштиту потрошача суфинансирају се из државног буџета Републике Хрватске. Министарство надлежно за послове заштите потрошача даје оцену стручне оспособљености особа за рад у Саветовалишту у складу са правилником о поступку оцењивања стручне оспособљености особа за рад у саветовалишту, који прописује министар надлежан за послове заштите потрошача. Јединица локалне, односно регионалне самоуправе у месту рада саветовалишта дужна је обезбедити простор за рад Саветовалишта.⁷

⁷ Закон о заштити потрошача (*Народне новине*, бр. 79/2007, 125/2007, 79/2009. и 89/2009), чл. 122–128.

Ради пружања организоване помоћи потрошачима при организацијама за заштиту потрошача, а на темељу пројекта Министарства привреде, рада и предузетништва оснивају се саветовалишта за заштиту потрошача. Саветовалишта обављају послове у вези са пружањем помоћи потрошачима у остваривању њихових права, саветујући потрошаче на темељу писаних, усмених, факсираних, телефонских и и-мејл питања потрошача.⁸

4.2. Централни информациони састав заштите потрошача (ЦИСЗП)

2008. године основан је Централни информациони састав заштите потрошача (ЦИСЗП), којим је омогућен виши ступањ сарадње између Министарства привреде, рада и предузетништва, као носиоца законодавних активности у подручју заштите потрошача, Државног инспектората као надлежног извршног тела и Саветовалишта за заштиту потрошача, чија је основна улога пружање савета и помоћи потрошачима при решавању њихових проблема с трговцима. Наведеним повезивањем носиоца политике заштите потрошача у Централни информациони састав обезбеђује се бржи проток информација о учесталим кршењима права потрошача, што омогућава правовремено предузимање мера надлежних инспекција.⁹

4.3. Савез удружења за заштиту потрошача

Организације за заштиту потрошача имају јединствену улогу у препознавању и информисању јавности о проблемима потрошача као и у заступању њихових права и интереса. У Републици Хрватској за то је надлежан Савез удружења за заштиту потрошача.

Тела Савеза су: 1. Скупштина, 2. Управни одбор, 3. Председник/ца, 4. Надзорни одбор.¹⁰

СКУПШТИНА је највише тело Савеза, а чине је по два представника чланица.

Председници/це удружења чланица Савеза чланови су Савеза по функцији. Скупштина Савеза: доноси Статут и његове измене и допуне, бира и разрешава чланове Управног одбора, Надзорног одбора и председника/цу, усваја финансијски извештај, разматра извештај о раду председника/це Савеза, Управног и

⁸ Хрватски сабор, Национални програм заштите потрошача за раздобље 2009–2012, 2010, стр. 18–19.

⁹ Хрватски сабор, Национални програм заштите потрошача за раздобље 2009–2012, 2010, стр. 15–16.

¹⁰ Скупштина Хрватског савеза удружења, Статут савеза удружења за заштиту потрошача Хрватске, 2005, чл. 11.

Надзорног одбора, одлучује о удруживању с другим организацијама, учлањивању у друге организације или иступању из њих, доноси Програм рада и друге опште акте потребне за деловање Савеза, одлучује о престанку рада Савеза, обавља и друге послове одређене законом или Статутом.¹¹

УПРАВНИ ОДБОР обавља извршне и друге послове утврђене Статутом. Управни одбор има 5 (пет) чланова, које Скупштина бира на мандат од четири године, и могу бити поново бирани. Управни одбор Савеза: утврђује предлог Статута и његових измена и допуна, утврђује предлог финансијског плана и завршног рачуна, утврђује предлог једногодишњег програма рада и програма развоја Савеза, подноси Скупштини годишњи извештај о раду, одлучује о висини котизације по претходно добијеној сагласности свих чланица, одлучује о искључењу из чланства чланице Савеза, одлучује о седишту Савеза и промени адресе седишта Савеза, брине о обавештавању чланица, одлучује о коришћењу имовине Савеза, доноси оперативне одлуке потребне за ефикасно деловање Савеза између два заседања Скупштине, доноси Правилник и друге опште акте потребне за рад Савеза...¹²

ПРЕДСЕДНИК/ЦА – Председника/цу Савеза бира Скупштина из својих редова на мандат од четири године. Председник/ца Савеза: заступа Савез, сазива седнице Скупштине и Управног одбора, спроводи одлуке Скупштине и Управног одбора, и руководи радом Савеза између две седнице, покреће расправу о одређеним питањима из делокруга Скупштине и Управног одбора, саопштењима за јавност и другим облицима упознаје јавност о своме раду уз претходну сагласност чланица Савеза, руководи радом Скупштине и Управног одбора, обавља и друге послове који су утврђени и предвиђени овим статутом.¹³

НАДЗОРНИ ОДБОР има 3 (три) члана које бира Скупштина на мандат од четири године и могу бити поново бирани.¹⁴ Надзорни одбор

разматра и надзире: примену одредби овог статута и других општих аката Савеза, материјално-финансијско пословање и коришћење имовине Савеза, остваривање одлука, закључака и других правних аката, обавља и друге послове које му повери Скупштина.¹⁵

Програм рада Савеза основа је делатности Савеза, а доноси га Скупштина за наредно једногодишње раздобље. Програмом рада утврђују се делатности, и то: иницирање измена и допуна закона и других прописа којима се регулишу права потрошача, учествовање у раду тела Сабора, Владе Републике Хрватске, министарства, агенција у фази израде тарифних састава, методологија, општих услова за обављање делатности, трговаца који обављају јавне услуге, подстицање активности удружења чланица Савеза на питањима заштите потрошача од заједничког интереса; наступање у јавности ради заштите заједничких интереса потрошача, давање мишљења на предлоге прописа који могу имати утицаја на заштиту потрошача, информисање потрошача о њиховим правима, објављивање листе трговаца који су вишеструко оштетили потрошаче или свесно продавали производе опасне за здравље и сигурност потрошача, објављивање листе трговаца који су се посебно истакли на плану заштите...¹⁶

Имовину Савеза удружења за заштиту потрошача чине: новчана средства, покретне ствари и некретнине. Савез стиче имовину: котизацијом чланица Савеза по унапред утврђеним мерилима, донацијама, реализацијом пројеката којима је циљ јавно добро, средствима оствареним организовањем семинара и предавања, те од издавачке делатности у складу са Законом, из других извора у складу са Законом.¹⁷ Савез управља имовином у складу са прописима о материјалном и финансијском пословању непрофитних правних лица. По завршетку године саставља се завршни рачун. Председник/ца Савеза има наредбодавно право у располагању имовином Савеза.¹⁸

11 Скупштина Хрватског савеза удружења, Статут савеза удружења за заштиту потрошача Хрватске, 2005, чл. 15.

12 Скупштина Хрватског савеза удружења, Статут савеза удружења за заштиту потрошача Хрватске, 2005, чл. 17.

13 Скупштина Хрватског савеза удружења, Статут савеза удружења за заштиту потрошача Хрватске, 2005, чл. 19.

14 Скупштина Хрватског савеза удружења, Статут савеза удружења за заштиту потрошача Хрватске, 2005, чл. 24.

15 Скупштина Хрватског савеза удружења, Статут савеза удружења за заштиту потрошача Хрватске, 2005, чл. 25.

16 Скупштина Хрватског савеза удружења, Статут савеза удружења за заштиту потрошача Хрватске, 2005, чл. 7.

17 Скупштина Хрватског савеза удружења, Статут савеза удружења за заштиту потрошача Хрватске, 2005, чл. 28.

18 Скупштина Хрватског савеза удружења, Статут савеза удружења за заштиту потрошача Хрватске, 2005, чл. 29.

Јавност рада осигурава се и остварује благовременим и истинитим обавештавањем чланица и шире јавности путем средстава јавног информисања. Ради што потпунијег остваривања јавности рада, Савез може издавати своје гласило у складу с прописима о јавном информисању. Одлуку о издавању гласила доноси Управни одбор Савеза. Савез по потреби издаје периодичне публикације, билтене, летке и плакате у складу с прописима о издавачкој делатности.¹⁹

5. Закључак

За разлику од Републике Хрватске у којој њена влада оснива Национално веће за заштиту потрошача, у Републици Србији Влада оснива Национални савет за заштиту потрошача, али су у нашем закону о заштити потрошача, за разлику од хрватског, одредбе које говоре о овом телу знатно оскудније. У нашем закону не постоје одредбе које говоре о потенцијалном разрешавању неког од чланова Националног савета за заштиту потрошача у случају њиховог неадекватног залагања за заштиту права потрошача. Такође, у самом закону не постоје ни меродавне одредбе које говоре о начину избора и доласка на функцију члана Националног савета за заштиту потрошача, већ се само у члану 126. Закона о заштити потрошача наводи ко све може да представља састав овог тела. Притом није наведено колико чланова долази из које групе стручњака тако да се врло лако може догодити да ово тело које би требало да се превасходно бави интересима грађана као потрошача буде подређено интересима политичке елите. Овде би требало напоменути да од доношења Закона 2010. године до данас Национални савет за заштиту потрошача још није основан!?

Друга значајна разлика јесте и то што се у Закону о заштити потрошача Републике Хрватске, члан 128, став 5, наводи да постоји обавеза јединица локалне и регионалне самоуправе да у месту рада Саветовалишта потрошача обезбеди простор за рад. Док се у Закону о заштити потрошача Републике Србије, чланом 131, наводи да органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе подржавају активности удружења и савеза у складу са својим могућностима. Тиме се неминовно приказује виши степен интересовања и бриге за права потрошача у Републици Хрватској, и подршке при

заштити својих права од стране државе. На овај начин Република Хрватска директно подстиче оснивање саветовалишта, док се исто не може рећи за нашу земљу, у којој се при оваквом начину формулисања законске одредбе, оставља простор за широку примену арбитражности у домену јачања права потрошача.

Трећа битна разлика се огледа у могућности покретања поступка због повреде колективних интереса потрошача. Та могућност је у Републици Хрватској доста прецизније и са више пажње представљена. А и круг овлашћених лица која могу да покрену поступак за заштиту колективних интереса потрошача у Републици Хрватској је шири, где се као овлашћена лица јављају сва она која имају оправдан интерес за заштиту потрошача. Док су у Републици Србији она таксативно наведена: потрошач, удружење или савез.

Једна од битних разлика јесте и то што у Републици Србији не постоји једна, кровна организација за заштиту потрошача и потрошачких права, као што постоји у Републици Хрватској. У Републици Хрватској ту функцију врши Савез удружења за заштиту потрошача, чиме се постиже виши степен усклађености у циљу остваривања заједничких колективних циљева, већи утицај који се врши на све остале субјекте, како на државу тако и на трговце, јер сва удружења за заштиту потрошача раде усаглашено. У Републици Србији таква једна обједињујућа организација још не постоји, тако да на територији наше земље постоји преко педесет организација које се баве заштитом потрошача и које делују свака искључиво у свом домену, не схватајући да се заједничким снагама може стићи много даље у промовисању заштите потрошача и потрошачких права.

Једна од слабости наше институционалне структуре за заштиту потрошача је то што се заштита потрошача налази у надлежности Министарства пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде. Мана је у томе што у оквиру овог министарства потрошачка права не производе довољан степен интересовања да би се само министарство њима бавило. Неопходно је конституисати једно засебно министарство – Министарство за заштиту права и интереса потрошача, које би се са више ентузијазма и пажње посветило потрошачима и њиховим правима. Без неопходног нивоа уважавања права потрошача нема одговорне и праведне државе, нити успешног друштвено-економског развоја, као и друштвено одговорног пословања. Такође, требало би подржати иницијативу за формирање градских омбудсмана, који би

¹⁹ Скупштина Хрватског савеза удружења, Статут савеза удружења за заштиту потрошача Хрватске, 2005, чл 6.

као самостална и независна тела вршили улогу заштитника права и интереса потрошача.

Развој независних, нестраначких, непрофитних организација потрошача је неопходан како би дошло до изградње комплексног институционалног система заштите потрошача. То што се инсистира на самосталности организација потрошача не сме бити схваћено као претензија за стварање једног паралелног система који ће се налазити насупрот надлежним државним органима, већ као корак ка успостављању међусобне сарадње у циљу заштите потрошачких права. То значи да организације потрошача не треба да државне службе, на пример инспекције, сматрају својим супарником. Закон о заштити потрошача који је донет у Републици

Србији је добра основа за почетак процеса правне и институционалне изградње једног јаког система који ће омогућавати ефикасну заштиту потрошача и потрошачких права. У том циљу треба се ослањати на искуства развијенијих земаља и угледати се на оне механизме које оне примењују у својим националним законодавствима, а који би неминовно допринели јачању заштите потрошача. Република Хрватска је једна од њих. Уочавањем горе наведених разлика, неминовно се уочава да у нашем закону о заштити потрошача постоји простор за преко потребно напредовање, а које је у интересу свих грађана, у интересу потрошача, у интересу потрошачких права и хармоничног функционисања државног поретка.

ЛЕТОНИЈА – ИЗВЕШТАЈ О ИНСТИТУЦИОНАЛНОМ ОКВИРУ ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА

Марија Вукасовић

Институционални оквир

У Летонији најзначајнији закон којим је регулисана заштита потрошача је Закон о заштити права потрошача, донет 1999. године, а измене и допуне овог закона су усвојене 2007. године. Поред овог, заштита потрошача је регулисана бројним другим законима, неки од њих су: Закон о забрани нелојалне тржишне праксе, Закон о оглашавању, Закон о безбедности производа и услуга, Закон о одговорности за недостатке производа и услуга итд. Заштита потрошача у Летонији налази се у оквиру Министарства економије, а Одељење за унутрашњу трговину са својим Одељком за конкуренцију, трговину и заштиту права потрошача је одговорно за израду политике заштите потрошача и законодавства у тој области. Такође постоје и јавне агенције: Центар за заштиту права потрошача, Национални савет за електронске медије и Савет за конкуренцију Републике Летоније.

Основни орган који се бави заштитом потрошача је Центар за заштиту потрошача. То је управни орган који се налази под надзором Министарства економије. Његов основни циљ је да се обезбеди ефикасна заштита права и интереса потрошача.

Центру за заштиту права потрошача поверено је и решавање потрошачких спорова. Поред Центра постоје и два омбудсмана: Омбудсман удружења пословних банака и Омбудсман удружења осигураника Летоније.

Према Закону о заштити права потрошача дозвољено је формирање удружења потрошача и то на добровољној основи. Најзначајнија удружења су: Национално удружење за заштиту потрошача Летоније, Друштво за заштиту интереса потрошача, Центар за подршку потрошачима итд.

Системски и секторски инструменти за заштиту потрошача

1. Недопуштене одредбе уговора

Према Закону о заштити права потрошача произвођачи, продавци или пружаоци услуга не могу да понуде уговорне услове који су у

супротности са принципом једнакости уговорних страна. Услови морају бити изражени на јединствен и разумљив начин. Двосмислени и неразумљиви услови уговора тумачиће се у корист потрошача. Уговорни услови су недопуштени у следећим случајевима:

1. ако се умањи одговорност произвођача, продавца или пружаоца услуга, или се исти ослободе одговорности у случајевима када дође до оштећења здравља потрошача или смрти потрошача, због непоступања по закону продавца или пружаоца услуга;
2. ако се ограничи или искључи могућност потрошача да врши своје законско право да захтева од произвођача, продавца или пружаоца услуга да изврше уговорне обавезе које нису извршене или су извршене делимично;
3. ако се намеће несразмерно висока уговорна казна или друга накнада за неизвршење уговорних обавеза потрошача;
4. ако се дозволи произвођачу, продавцу или пружаоцу услуга да повећа цену производа и услуга, а не дозволи потрошачима да раскину уговор, ако је цена несразмерно висока у поређењу са ценом коју су странке уговориле приликом закључивања уговора;
5. ако искључују или ометају права потрошача да се обратe институцијама за заштиту права и суду и обезбеде решавање спорова само у арбитражном суду;
6. ако се даје право произвођачу, продавцу или пружаоцу услуга да задржи износ који је потрошач платио, али истовремено не даје могућност потрошачу да добије еквивалентан износ ако се произвођач, продавац или пружалац услуга повуче из уговора;
7. ако се даје право произвођачу, продавцу или пружаоцу услуга да једнострано измени одредбе уговора или својства робе и услуга итд.

Недопуштене одредбе уговора који је закључен између продавца или пружаоца услуга и потрошача не производе дејство од закључења уговора, али ће уговор и даље производити дејство ако може опстати без тих одредби.

Уколико између уговорних страна настане спор у вези са чињеницом да ли је одредба недопуштена, свака од страна се може обратити суду, док потрошач може да се обрати и Центру за заштиту права потрошача. Потрошач може да се обрати суду ако је претрпео штету, ради заштите својих законских права и интереса. Суд ће приликом решавања спора тумачити одредбе уговора на начин који је повољнији за потрошача.

2. Усаглашеност робе и услуга са одредбама уговора

Законом о заштити права потрошача је прописана дужност произвођача, продавца и пружаоца услуга да обезбеде усаглашеност робе и услуга са одредбама уговора. Такође морају бити у сагласности са информацијама добијеним од продавца и пружаоца услуга. Они ће бити одговорни за неусаглашеност робе и услуга са одредбама уговора које су постојале у тренутку куповине робе и услуга. Ако је несагласност откривена у року од 6 месеци од тренутка куповине робе и услуга, сматра се да је она постојала и у тренутку куповине осим ако се не докаже супротно.

Роба не одговара одредбама уговора ако:

1. не испуњава услове наведене у уговору и другим одредбама;
2. не одговара потребама потрошача, тј. не служи у сврхе због којих је потрошач изабрао ту робу, ако их је потрошач директно или индиректно саопштио продавцу приликом закључивања уговора;
3. није упакована, а паковање је неопходно да би се заштитила роба од оштећења или пропадања;
4. ако су информације о роби нетачне, непотпуне или погрешне или уопште не постоје информације о тој роби, а то може довести до тога да се роба не може користити за намеравану сврху или може проузроковати штету по здравље, живот или имовину потрошача;
5. ако је фалсификат робе.

Услуге не одговарају одредбама уговора ако:

1. не испуњавају услове уговора и других одредаба или имају друге недостатке;
2. ако су информације о услугама нетачне, непотпуне или погрешне или уопште не постоје информације о тим услугама, а то може довести до тога да се услуге не могу користити за намеравану сврху или

могу проузроковати штету по здравље, живот или имовину потрошача.

Неће се сматрати да роба и услуге нису у складу са одредбама уговора ако је потрошач писменим путем упозорен о неодговарајућем квалитету робе и услуга или о разлозима за неодговарајући квалитет робе и услуга.

Потрошач има право да поднесе захтев произвођачу, продавцу и пружаоцу услуга о роби и услугама које су несагласне са одредбама уговора у року од 2 године од дана куповине робе или пружања услуга.

Ако је продавац или пружалац услуга издао гаранцију, потрошач има право на гаранцију и након што протекне рок од 2 године, до истека рока из гаранције.

Потрошач коме је таква роба продата или дата на употребу има право да захтева неку од следећих радњи произвођача или продавца:

1. смањење цене робе;
2. бесплатну поправку робе која је несагласна са одредбама уговора или надокнаду трошкова за елиминисање несагласности;
3. замену робе за робу исте врсте или одговарајућу робу која је сагласна одредбама уговора; или
4. раскид уговора и враћање износа плаћеног за робу.

Ако је несагласност робе са одредбама уговора откривена након протекла рока од 6 месеци од тренутка продаје робе, потрошач има право на:

1. бесплатну поправку робе која је несагласна са одредбама уговора или надокнаду трошкова за елиминисање несагласности или замену робе за робу исте врсте или одговарајућу робу која је сагласна са одредбама уговора; и
2. смањење цене робе или раскид уговора и враћање износа плаћеног за робу ако продавац или произвођач не могу заменити робу у разумном року или исправити несагласност.

Ако је неусаглашеност мала и не може значајно утицати на коришћење робе, потрошач не може захтевати од произвођача или продавца да раскине уговор и врати износ плаћен за робу. Остваривање ових права не искључује право потрошача да тражи накнаду штете за губитак или плаћање уговорне казне.

Такође постоје одређене одговорности произвођача, продавца или пружаоца услуга, то су:

1. грађанска, кривична и управна одговорност у случају кршења права потрошача утврђених Законом о заштити права потрошача;
2. продавац или пружалац услуга, који је потрошачу надокнадио губитке или је вратио износ новца плаћен за робу или услугу, има право да се регресира од лица од кога је набавио робу и материјал;
3. ако се произвођач, потрошач или пружалац услуга договорио са трећим лицем о отклањању недостатка на роби, такав споразум не искључује његову директну одговорност према потрошачу;
4. ако је несагласност робе и услуга настала услед радњи или непоступања произвођача, продавца, дистрибутера или другог лица, продавац или пружалац услуга има право да се регресира од релевантног лица.

Уколико произвођач, продавац или пружалац услуга не отклоне недостатак у року од 30 дана од дана када је потрошач поднео захтев, дужан је да надокнади све губитке које је потрошач претрпео.

Ако се утврди да је роба неоправдано одузета или је продаја неоправдано суспендована или је учињена нека друга повреда од стране надзорних и контролних институција услед којих је дошло до губитка на страни произвођача, продавца или пружаоца услуга, они имају право да се обрате суду ради накнаде штете и изгубљење добити.

3. Пружање туристичких услуга

Према прописима који се односе на пакет туристичких услуга у случају да давалац туристичких услуга откаже услуге пре рока одређеног законом из било ког разлога, осим кривице купца, купац има право:

1. да тражи замену за услуге истог или бољег квалитета. Ако су услуге нижег квалитета него што је уговорено, предузеће треба да плати одговарајућу разлику у цени купцу,
2. да му се исплати цео износ уплаћеног новца.

Такође, купац има право на накнаду за губитке до којих је дошло због неизвршеног или неправилно извршеног уговора, осим ако су услуге отказане у одређеном року утврђеном у уговору због недовољног броја учесника иако дође до отказивања уговора због изузетних (непредвидивих, необичних) околности.

Државне институције

Центар за заштиту права потрошача

Основни орган који се бави заштитом права потрошача у Летонији је Центар за заштиту права потрошача. Центар је управни орган који се налази под надзором Министарства економије. Основни и најважнији циљ Центра је да се обезбеди ефикасна заштита права и интереса потрошача. Центром руководи директор. С обзиром на велики број функција које обавља Центар има веома сложјену структуру. Тако се у оквиру Центра налазе:

- Служба за спровођење потрошачких права,
- Одељење за заштиту колективних интереса потрошача,
- Одељење за надзор над финансијским услугама,
- Одељење за надзор тржишне праксе, рекламација и интернет трговине,
- Служба за жалбе потрошача и консултације,
- Одељење за информисање потрошача и комуникацију,
- Служба за надзор над добрима и услугама,
- Одељење за надзор потрошачких добара.

Такође, Летонија је део Европске мреже потрошачких центара заступљене у свим земљама Европске уније, као и у Норвешкој и на Исланду, финансиране од стране Европске комисије. Основна функција је да пружи помоћ ако потрошачи у Летонији имају питања или проблеме у вези са куповином робе у другим земљама чланицама Европске уније, Норвешке и Исланда. Такође, могу му се обратити и потрошачи из других земаља чланица Европске уније, Норвешке и Исланда којима је потребан савет или који имају проблема са робом и услугама купљеним у Летонији.

Најважније функције Центра за заштиту права потрошача су:

1. Надзор и контрола тржишта:
 - надзор и контрола непрехрамбених производа,
 - надзор над информацијама о роби и услугама, информацијама које се добијају од произвођача, продавца и пружаоца услуга,
 - надзор над прехрамбеним и непрехрамбеним производима,
 - надзор над интернет трговином, пружањем информација, испуњавањем уговора,

- организација и сарадња са невладиним организацијама за заштиту потрошача и надзор над другим институцијама за заштиту права потрошача.
2. Разматрање жалби потрошача у вези са кршењем њихових права:
 - пружање помоћи потрошачима у решавању конфликта са произвођачем, продавцем или пружаоцем услуга,
 - пружање правне помоћи потрошачима у вези са заштитом њихових права.
 3. Заштита економских интереса потрошача
 - проверава да ли је уговор закључен између произвођача, продавца или пружаоца услуга и потрошача у складу са интересима потрошача, па тако, између осталог:
 - надгледа поступак реализације одредаба из гаранције,
 - надгледа да ли је у складу са законом и правилима кредитних уговора, уговора на даљину и других уговора,
 - брине о заштити колективних интереса потрошача итд.
 4. Информисање и едукација потрошача
 - Центар за заштиту права потрошача је главна институција која се бави информисањем и едукацијом потрошача. То чини путем медија и објављивањем информација на интернет страници. Центар је основао посебну телефонску линију за потрошаче, где они могу добити потребне информације и консултације о њиховим правима у сваком конкретном случају.
 5. Надзор мерних инструмената и контроле претходно упаковане робе.

Када брани права и интересе потрошача, Центар може да поднесе тужбу суду или да да мишљење о конкретном проблему. Захтеви и инструкције које су дате од стране званичника Центра су обавезујући за произвођаче, продавце и пружаоце услуга у сваком конкретном случају.

Центар за заштиту права потрошача може уколико је дошло до кршења права потрошача да спроведе неку од следећих активности:

1. да предложи произвођачу, продавцу или пружаоцу услуга да отклони повреду у одређеном временском периоду;
2. да донесе одлуку којом се захтева престанак кршења права и спровођење одређених активности ради отклањања повреда права; и

3. на крају да објави одлуку на почетној страници сајта Центра и у званичном листу владе Летоније (*Latvijas Vēstnesis*).

У одређеном временском периоду произвођач, продавац или пружалац услуга мора, приликом спровођења активности ради отклањања повреда права потрошача, да обавести Центар о спровођењу тих активности, а ако их не спроведе у прописаном времену, Центар ће изрећи одговарајуће казне за кршење права у складу са законом. Против ове одлуке може се уложити жалба суду у складу са Законом о управном поступку.

Центар може да оснује консултативни савет у који се укључују представници државних институција, удружења за заштиту потрошача и организације произвођача, продавца или пружаоца услуга. Савет даје препоруке у вези са питањем заштите права потрошача.

У одређеним случајевима Центар може донети и одређене привремене мере. Ако Центар сматра да је дошло до кршења права потрошача и да оно може да причини значајну штету и угрози економски интерес, он може да донесе одлуке којима:

1. обавезује произвођача и продавца да одмах прекину са кршењем права; или
2. забрањује радње произвођача и продавца које могу да изазову повреду, које још нису изазвале повреду, али је вероватно да ће је изазвати.

Привремене мере важе од тренутка обавештења, а трају до ступања на снагу коначне одлуке Центра. На одлуку Центра о привременим мерама може се уложити жалба.

Центар за заштиту права потрошача подноси извештај Министарству економије барем једном годишње у погледу испуњења функција Центра и коришћења буџетских средстава.

Алтернативни начини решавања спорова

Код алтернативних начина решавања спорова прави се разлика између јавног и приватног сектора.

У јавном сектору јавља се Центар за заштиту права потрошача. Он се бави решавањем потрошачких спорова. Доноси обавезујуће одлуке у вези са жалбама потрошача. Одлуке су обавезујуће за трговце и они се могу жалити Министарству економије и управном суду. Центар може да објави одлуку. Процедура може трајати од једног до четири месеца.

У приватном сектору јављају се два омбудсмана:

1. Омбудсман удружења пословних банака – решава жалбе клијената пословних банака. Клијент има право да поднесе жалбу у вези са неновчаним трансакцијама, кредитним и електронским платним прометом. Износ трансакције не може бити већи од 50.000 евра. Жалилац не може бити кредитна или финансијска институција. Омбудсман је независан у доношењу одлука. Одлуке нису обавезујуће и имају облик препоруке.
2. Омбудсман удружења осигураника Летоније – решава жалбе физичких лица, клијената осигураваача. Омбудсман решава спорове у вези са животним осигурањем и осигурање у случају незгоде. Потраживање које је предмет спора не сме да пређе износ од 3000 евра. Одлуке омбудсмана нису обавезујуће, имају облик препоруке и не ограничавају права лица да оствари право путем суда.

Већина жалби о којима одлучује омбудсман решавају се у року између 31 и 90 дана.

За спорове мале вредности у Летонији не постоји поједностављени поступак, већ се решавају у редовном судском поступку.

Удружења за заштиту потрошача

Према Закону о заштити права потрошача дозвољено је формирање удружења за заштиту потрошача и организују се на добровољној основи. Основни циљ је заштита права и интереса потрошача. Удружења за заштиту потрошача нису финансирана од стране државе.

Удружења потрошача имају право да:

1. учествују, заједно са контролним и надзорним институцијама, у инспекцији у вези са захтевима о квалитету робе и услуга које треба обезбедити;
2. разматрају жалбе и предлоге потрошача и обезбеђују неопходну помоћ потрошачима када су њихова права повређена;
3. подносе суду захтеве који се односе на заштиту права и интереса потрошача и заступају интересе потрошача пред судом;
4. купују робу и наручују услуге у циљу испитивања робе, услуга и индустријских производа; и
5. подносе предлоге Центру за заштиту права потрошача за спровођење активности које Центар може да примени у случајевима када дође до кршења права потрошача.

Постоји већи број удружења од којих су најзначајнија:

Национално удружење потрошача Летоније

Основано је 1999. године са основним циљем да се помогне потрошачима у Летонији да заштите своја права у складу са законом и другим актима, прописима и директивама Европске уније. Ово удружење обухвата преко 10 регионалних потрошачких организација које покривају регионе у Летонији. Такође, учествује у едукацији и информисању потрошача, организовању семинара и конференција у вези са заштитом права потрошача.

1. Друштво за заштиту интереса потрошача
2. Ово друштво је прва невладина организација потрошача основана 1990. године. Сарађује са државним органима, поготово са Министарством економије. Учествује у различитим националним и европским пројектима о заштити потрошача.
3. Центар за помоћ потрошачима
Основни циљеви су:
 - решавање проблема потрошача,
 - заступање потрошача пред државним и другим институцијама,
 - учествује у законодавном раду у области заштите потрошача.

Сарађује са Центром за заштиту права потрошача, који је државни орган, као и са другим институцијама.

Закључак

Чини се да законска регулатива у Летонији обезбеђује ефикасну заштиту права потрошача с обзиром на то да је детаљно регулисан како поступак заштите тако и органи који га спроводе, као и права потрошача са једне и обавезе произвођача, продавца и пружаоца услуга са друге стране.

Сматрам да је значајно да је питање заштите права потрошача поверено Центру за заштиту права потрошача као државном органу, чија делатност подразумева обављање свих неопходних радњи усмерених на реализацију заштите права потрошача. Томе у прилог говори широк спектар мера које у том циљу може предузети као и чињеница да су и одлуке које донесе обавезујуће за произвођача, продавца и пружаоца услуга.

Од посебног значаја је алтернативни начин решавања потрошачких спорова преко омбудсмана специјализованих за област осигурања и банкарског пословања. Ово с једне стране из разлога што се на тај начин растеређују остали органи за решавање потрошачких спорова, а с друге зато што то подразумева брже решавање спорова и смањење трошкова потрошача.

МАЂАРСКА – ИЗВЕШТАЈ О ИНСТИТУЦИОНАЛНОМ ОКВИРУ ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА

Бојана Веселиновић

Правни оквир

Свеобухватнији рад на регулативи у погледу потрошачког права у Мађарској везује се за деведесете године. Закон о спречавању неправичне праксе на тржишту донет је 1990. године. Садржао је општу одредбу о спречавању обмане потрошача и *exempli causa* листу случајева који су их могли довести у заблуду. Са мађарским претензијама прикључењу ЕУ, у другој половини деведесетих година, убрзала се процес регулације права и заштите потрошача. *White Paper*, као припрема за прикључење, садржао је захтеве за хармонизацијом потрошачког права. Налагао је укључивање најзначајнијих директива у мађарско право и дефинисао основне захтеве за заштиту потрошача.

Нашавши се пред избором да ли да потрошачко право остане у оквиру грађанског права или да га формира као самосталну дисциплину, Мађарска се одлучила за ову другу опцију.

У даљем току хармонизације са правом ЕУ донет је Закон о заштити потрошача 1997. године. Регулисао је само основна права потрошача по питању безбедности робе, потрошачких кредита, цена, арбитражних тела и институционалног система заштите. Међутим, прописи о заштити потрошача нису били кодификовани на једном месту, већ су били расути по разним актима, те је постојала потреба за обједињавањем тих правила.

Закон је први пут увео потрошачка мировна тела за решавања спорова између трговаца и потрошача, као један модеран алтернативни начин решавања спорова. Тиме су задовољени захтеви хармонизације на папиру, али су се проблеми јавили у пракси. Наиме, потрошачка мировна тела била су само делимично финансирана од стране државе, остатак средстава обезбеђивала је привредна комора из чланарина што је доводило у питање њихову независност и непристрасност. Оснивана су при регионалним привредним коморама и функционисала су заједно са грађанским потрошачким организацијама. То је био необичан спој, с обзиром на то да су коморе традиционално штитиле интересе трговаца, а не потрошача.

У то време ни потрошачка политика Владе није била јасно формулисана. Влада ће 1999. године донети Декларацију којом ће поставити правце развоја законодавства и одговорности Владе и других организација. Закон о безбедности производа од 1993. године и о намирницама од 1995. године измењени су 2002. године. Закон о заштити потрошача промењен је 2004. године. Измене су се односиле на безбедност и етикетање производа, као и на потрошачка мировна тела. Последње измене догодиле су се 2011. године. Регионалне инспекције за заштиту потрошача спроводе надзор и контролу над применом закона, а саме подлежу професионалном надзору Министарства унутрашњих послова и Министарства економије.

И даље се поједине одредбе могу наћи и у другим актима, пре свега оним који се тичу права конкуренције и јавног оглашавања.¹

Институционални оквир заштите потрошача

Министарства која имају надлежности у погледу заштите потрошача су Министарство економије (*Ministry for National Economy*), Министарство националних ресурса (*Ministry of National Resources*) и Министарство за државну управу и правосуђе (*Ministry of Public Administration and Justice*).

Један од приоритетних задатака Министарства националних ресурса је обезбеђење квалитетног система здравствене заштите и у томе лежи повезаност овог министарства, тачније Државног секретаријата за здравство (*State Secretariat for Healthcare*), које делује у оквиру овог министарства, са потрошачким правом. Секретаријат је одговоран за доношење и спровођење прописа у вези са здравственом заштитом на државном нивоу, између осталог и законодавства у области медицинских производа за људску употребу (питања етикетања, заступања и рекламирања).²

1 Katalin Judit Cseres, *Competition Law and Consumer Protection*, google books, доступно на http://books.google.rs/books?id=y3IOROCcVacC&printsec=frontcover&hl=sr&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false, стр. 355–357

2 Hungarian Government, Ministry of Human Resources, доступно на <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-human-resources/offices-of-the-ministers-of-state>

Министарство за државну управу и правосуђе има одговорности у погледу регулације економских интереса потрошача, односно питања уговорног права, права конкуренције и процесног права.

Министарство економије (*Department of Commercial and Consumer Protection*) има надлежност у погледу заштите потрошача. У оквиру овог министарства функционишу Агенција за заштиту потрошача (*Hungarian Authority for Consumer Protection*) и Агенција за конкуренцију (*Hungarian Competition Authority*). Оба ова органа организована су као јавне агенције.

Агенција за заштиту потрошача је орган који спроводи основну и примарну заштиту потрошача у Мађарској. Основана је од стране Министарства економије. Задаци овог органа тичу се заштите потрошача, безбедности и здравља кроз активан надзор. Један од најзначајнијих задатака јесте обезбеђење заштите имовинских интереса потрошача. У том циљу спроводе се редовне инспекције у области трговине и услуга. Током контроле проверава се испуњеност услова који се односе на пружање адекватних информација потрошачима, утврђује постојање неправичних одредаба у уговорима и спречава предузећа да обмањују потрошаче или примењују агресивне методе.

Током 2010. године Агенција за заштиту потрошача је обновила или потписала споразуме о сарадњи са свим суседним земљама, који треба да осигурају безбедност потрошача при њиховим прекограничним трансакцијама. Проблеми у вези са заштитом потрошача и тржишним надзором често излазе из оквира унутрашњег правног регулисања, нарочито имајући у виду данашњу тенденцију ка отварању граница и слободном промету робе и услуга, те је неопходно да постоји међудржавна сарадња.

У другој половини 2010. године започето је са спровођењем нове политике која, између осталог, ставља нагласак на принципима једнакости, пропорционалности и постепениости. У складу са новом праксом предвиђа се наплаћивање новчаних казни у случају малих повреда и пропуста које могу бити исправљене у кратком временском року. Такође је предвиђен систем који ће омогућити информације оним компанијама које су прописе кршиле из незнања и тако омогућити упознавање са свим правним информацијама које су првобитно недостајале. Агенција планира спровођење система који ће водити негативне листе – предузећа која крше прописе, али и позитивне листе – предузећа у којима приликом надзора нису пронађени никакви пропусати. Овај систем

позитивних листа назван је пријатељски грб потрошача – *consumer friendly emblem*.³ Амблем ће бити додељен компанијама које нуде више од онога што се позитивним прописима захтева и тако доприносе већем задовољству потрошача. Овај систем има за циљ да истакне и препоручи потрошачима оне компаније које одржавају и повећавају поверење потрошача. Лого се додељује путем тендера: компаније које испуњавају услове имају право на истицање пријатељског грба потрошача. Апликација је бесплатна, а захтев може поднети свако предузеће које обавља своју делатност у малопродаји или угоститељству, а испуњава тендерске услове наведене у документацији.

Од 1. јануара 2011. године Агенција за заштиту потрошача је домаћин организацији Европског центра потрошача. Главни задатак Европског центра потрошача јесте помоћ при решавању жалби прекограничних потрошача и прекограничних спорова са циљем да се постигне споразумно решење спора између потрошача и трговца.⁴

Европски потрошачки центар се организује у свим државама чланицама ЕУ, укључујући и Исланд и Норвешку. Помоћ коју пружа је бесплатна, једноставна, неформална, професионална, брза и успешна, јер се у многим случајевима спор може избећи.

Центар пружа и друге услуге. Даје савете о алтернативним поступцима за решавање спорова, попут арбитража и других вансудских опција за решавање правних спорова. На захтев купца прослеђује жалбу надлежном органу за алтернативно решавање спорова (потрошачко мировно тело). Пружа информације о националним прописима и прописима ЕУ, о правима потрошача, иницира и обезбеђује професионалну сарадњу са другим мрежама у циљу информисања и заштите потрошача.⁵

Агенција за конкуренцију (*Hungarian Competition Authority*) основана је 1990. године, а почела је са радом 1991. године. Она је државни орган управе који је независан од владе и подлеже контроли парламента. Оснивање агенције било је мотивисано заштитом слободе конкуренције. Осим тога, од 1997. године на

3 Hungarian Authority for consumer protection, 'Consumer friendly' logo, доступно на http://www.nfh.hu/en/informations/news/news_120418_1.html

4 Hungarian Authority for Consumer Protection, About the Hungarian Authority for Consumer Protection, доступно на http://www.nfh.hu/magyar/informaciok/hirek/news/news_20110103_1.html

5 European Consumer Center Hungary, Who are we?, доступно на <http://www.magyarrefk.hu/who-are-we>

снази је Закон о конкуренцији који поред одредаба о конкуренцији садржи и одредбе о правном статусу, структури и функционисању органа и процедури коју спроводи. Задатак GVH у односу на правичност и слободу конкуренције је да се примене правила конкуренције на начин који обезбеђује дугорочну добробит потрошача и конкурентност у исто време.

Значај овог органа за област заштите потрошача лежи у постојању посебне секције за заштиту потрошача која делује у оквиру овог органа. Ово одељење за заштиту потрошача (*Consumer Protection Section*) налази се под стручним надзором потпредседника и стара се о решавању приговора и неформалних жалби и покретању и вођењу поступака који се односе на неправичан положај потрошача. Између осталог, надгледа како функционишу конкуренција и тржиште, одлучује да ли има основа за покретање поступака по службеној дужности на основу жалби и неформалних жалби или по сопственом нахођењу, спроводи поступак надзора над конкуренцијом и обавља припремне радове према сопственим извештајима до доношења резолуције у Савету за заштиту конкуренције и врши накнадну контролу да ли се резолуције Савета за заштиту конкуренције извршавају. Такође, ово одељење учествује у изради мишљења Агенције за конкуренцију о предлозима мера или прописа из њихове надлежности, као и у промоцији и развоју културе конкуренције.⁶

Поред ове две јавне агенције, Мађарска финансијска надзорна агенција (*Hungarian Financial Supervisory Authority*) је орган намењен заштити општег интереса потрошача у вези са финансијским тржиштем. Путем жалби које се упућују агенцији, Финансијска надзорна агенција игра значајну улогу у решавању спорова између финансијског сектора и потрошача. Иако нема надлежност да суди у појединачним случајевима, ипак доприноси решавању спора између пружаоца финансијских услуга и корисника као непристрасан посредник. Ако је могуће, даје одговор потрошачу у оквиру своје надлежности или помаже да се решавају неспоразуми између странака. Финансијска надзорна агенција обезбеђује поуздан, континуиран и транспарентан рад финансијских тржишта штитећи легитимне интересе свих учесника на тржишту, активно учествује у отклањању кривичних дела у области финансија и доприноси смањењу потрошачког ризика, омогућавајући приступ адекватним информацијама.

Поступак поводом жалби овој агенцији је следећи. Најпре се жалба упућује финансијској организацији која је пружалац услуга у конкретном случају, било усмено, путем телефона или лично, или писмено, путем поште или неког другог савременог средства комуникације, попут телефакса или мејла. У случају писане жалбе финансијска организација је дужна да састави писану изјаву о своме ставу и предузетим мерама у односу на захтев жалбе и да је пошаље у року од 30 дана од пријема жалбе. У случају одбијања жалбе финансијска организација дужна је корисника обавестити, и то у писаној форми, о могућности покретања поступака пред Финансијским арбитражним одбором (*Financial Arbitration Board*) или Финансијском агенцијом за надзор.

У следећем кораку следи обраћање Финансијској надзорној агенцији. Дакле, уколико финансијска организација не одговори на жалбу у законском року, обмане корисника, или на други начин прекрши закон, корисник има могућност да своју жалбу истакне Финансијској надзорној агенцији. Први корак у виду обраћања финансијској организацији не сме се прескочити, јер ће у супротном Финансијска надзорна агенција одбацити жалбу. Жалба мора садржати име, презиме и адресу подносиоца, кратак и јасан опис чињеница на којима се заснива захтев, сам захтев и доказе којима се утврђују наведене чињенице. Поступак пред Финансијском надзорном агенцијом траје три месеца. Тај рок може се продужити за 30 дана ради прикупљања неопходних докумената којима се разјашњавају питања у поступку, па тако поступак у пракси траје обично четири-пет месеци. Финансијска надзорна агенција не располаже овлашћењем да надгледану организацију обавезе да предузме одређене мере или накнади штету. То је могуће само путем грађанског парничног поступка или у поступку пред Финансијским арбитражним одбором.

Финансијски арбитражни одбор је стручно независно тело којим управља Финансијска надзорна агенција. Циљ овог одбора је мирно решење спора у погледу закључења и извршења уговора из области финансијских услуга и то путем вансудског поравнања.⁷

Осим ових, постоји још неколико јавних агенција које доприносе заштити потрошача, попут Националне агенције за медије и комуникације, Канцеларије за регистрацију, Националног института за фармацију и Националне агенције за транспорт.

6 Hungarian Competition Authority, The responsibilities of the Authority, доступно на http://www.gvh.hu/gvh/alpha?do=2&st=2&pg=99&m5_doc=2349

7 Financial Supervisory Authority, Process of complaint handling, доступно на https://www.pszaf.hu/en/customer_service/complaints/comphand_process

Основни задатак Националне агенције за медије и комуникације (*National Media and Infocommunications Authority*) јесте омогућавање несметаног и успешног рада и развоја електронских комуникација, поштанских и информатичких тржишта. Самосталан је орган управе регулисан Уставом и законима, а обавезан је подносити извештај Скупштини на годишњем нивоу. Има активну улогу у раду међународних организација у области медијске регулативе, електронских комуникација, поштанских и ИТ услуга. Стручне службе редовно врше истраживања тржишта и врше припрему студија, статистика и извештаја ради развоја тржишта услуга. Ови материјали могу послужити као основа тржишних анализа предвиђених у закону.⁸

Канцеларија за регистрацију (*Hungarian Trade Licensing Office*) одговорна је за издавање дозвола, док се Национални институт за фармацију (*The National Institute of Pharmacy*) стара о контроли поступака оглашавања у вези са лековима и медицинским производима, а Националну агенцију за саобраћај (*National Transport Authority*) основала је Влада и Агенција се налази под надзором Министарства за национални развој.

Генералну инспекцију за заштиту потрошача (*General Inspectorate for Consumer protection*) основала је влада 1991. године и она делује у оквиру Министарства економије, тачније подлеже контроли Агенције за заштиту потрошача. Правни основ за функционисање и организацију је Закон о заштити потрошача. Инспекције су организоване на окружном нивоу и има их 19, а једна је организована на нивоу престонице. Локалне инспекције су практично власт у првом степену, јер у другом степену генерални директор Агенције за заштиту потрошача одлучује по жалбама на одлуке донете од стране локалних инспекција. Главни задаци су заштита потрошача и надзор над тржиштем. Промовише заштиту потрошача, даје основне информације и образује потрошаче свесне својих права и начина да их остваре. Осим тога, има и надзорне функције у области оглашавања и има овлашћење да покрене поступак у случају кршења прописа о оглашавању и да за таква кршења наметне одговарајуће санкције. Потрошачи могу упутити притужбе инспекцијама на нивоу округа, а могу се и одмах обратити Генералној инспекцији.⁹

Вансудско и судско решавање спорова

Законом о заштити потрошача прописано је оснивање потрошачких мировних тела, као и њихова организација и улога у овој области.¹⁰

Потрошачка мировна тела (ПМТ) оснивају се при привредним коморама као независни органи. Основни задатак ПМТ-а је закључивање вансудског поравнања у споровима између трговаца и потрошача ради остваривања потрошачких права на брз, ефикасан и економичан начин.

Надлежност ПМТ-а обухвата спорове између потрошача и привредних субјеката у погледу квалитета и безбедности производа и услуга, обавезе поштовања прописа и уопште спорове који могу настати приликом закључивања и извршења уговора. Основно правило за одређивање месне надлежности је пребивалиште или боравиште потрошача, али на захтев потрошача надлежност се може одредити према месту закључења уговора или према седишту привредног субјекта. Уколико више потрошача подноси колективни захтев надлежан је ПМТ било ког подносиоца захтева.

Услов за покретање поступка јесте да је претходно покушано решење проблема непосредно са трговцем. То је свакако у интересу потрошача, јер његов проблем може бити решен брже, без непотребног иницирања поступка пред ПМТ-ом. Потрошач се трговцу може обратити било усменим било писменим путем, али је најпогодније да то учини препорученим писмом због доказивања да је учињен покушај непосредног решавања спора. Захтев за покретање поступка подноси се председнику ПМТ-а и мора садржати име и пребивалиште, односно боравиште потрошача, назив и седиште привредног субјекта, назначење да се поступак покрене према месту закључења уговора уколико то потрошач жели, кратак опис чињеничног стања са доказима, изјава да је покушао да спор реши непосредно са привредним субјектом и изјава да није покренуо поступак мировања или посредовања пред другим органом или поступак пред судом, захтев и доказе, а нарочито о томе да је непосредно решење спора остало неуспешно. Поступак је бесплатан, али у случају да ПМТ донесе одлуку у корист привредног субјекта, може обавезати потрошача на плаћање трошкова поступка.

www.gvh.hu/gvh/alpha?do=2&st=2&pg=99&m5_doc=4322&m174_act=10

8 National Media and Infocommunications Authority, доступно на <http://www.nmhh.hu>

9 Hungarian Competition Authority, General Inspectorate for Consumer Protection, доступно на <http://>

10 Act no CLV 1997 of consumer protection, IP. Chapter The enforcement of consumer rights Complaint handling, customer service

Потрошач може бити заступан од стране пуномоћника који мора овлашћење поднети уз захтев. По правилу поступак се мора окончати у року од 90 дана, али је у изузетним случајевима председник већа овлашћен да продужи поступак за 30 дана.

Чланове потрошачких мировних тела предлажу привредне коморе и невладине организације за заштиту потрошача у једнаком броју. Чланови се именују на период од три године и могу бити реизабрани. Поступком управља трочлано веће, од кога једног члана бира потрошач, једног привредни субјекат, а трећег именује председник. Ако нека од странака не изабере члана, председник ће то учинити уместо ње. Ако је реч о једноставном спору председник ће именовати појединца који ће управљати поступком, али уколико странке захтевају, поступак ће се ипак водити пред трочланим већем.

Поступак почиње да тече од дана када председник ПМТ-а прими захтев са свим документима. У року од 8 дана од дана отварања поступка председник испитује да ли постоји надлежност ПМТ-а и у случају позитивног одговора заказује саслушање странака у року од 60 дана. У обавештењу које упућује привредном субјекту позива га да у писаној форми одговори на захтев потрошача и да се изјасни да ли ће одлуку ПМТ-а прихватити као обавезујућу. У случају да не одговори, поступајуће веће или појединац ће донети одлуку на основу расположивих информација. Поступак ће бити прекинут ако потрошач одустане од захтева, ако странке споразумно одлуче о окончању поступка, ако наставак поступка постане немогућ или према ставу ПМТ-а наставак није неопходан.

Сврха поступка је да се постигне договор између странака. Ако је покушај успешан, закључује се поравнање које одобрава веће. Ако покушај не успе, веће доноси обавезујућу резолуцију или препоруку у зависности да ли је привредни субјект било кад у току поступка изјавио да прихвата обавезност одлуке поступајућег ПМТ-а. Привредним субјектима даје се могућност да дају стандардну изјаву којом прихватају обавезност свих одлука које доноси ПМТ. За сад је такву изјаву дао веома мали број привредних субјеката. Одлуке ПМТ-а нису препрека за покретање грађанског судског поступка.

Поништење обавезне резолуције или препоруке могуће је пред судом према седишту ПМТ-а које је донело одлуку. Обе стране у року од 15 дана од пријема одлуке могу поднети захтев за поништење и то ако састав

већа није био у складу са Законом о заштити потрошача или ако је поступак вођен у супротности са овим законом или ако ПМТ није био надлежан за поступање. Обе стране у истом овом року могу затражити исправке које су настале у куцању, писању или на неки сличан начин. У истом року се од већа може затражити да да тумачење неког дела одлуке. Уколико је такав захтев оправдан, тумачење ће постати саставни део одлуке. У случају да привредни субјект не поступи по одлуци, ПМТ може објавити кратак опис спора и исход поступка и то у року од 60 дана од достављања одлуке. Обавештавање ПМТ-а да привредни субјект није поступио у складу са одлуком, није само право већ и обавеза потрошача.¹¹

Националне потрошачке организације

Мађарска је била једна од првих земаља централне и источне Европе која је оснивала потрошачка удружења. Према Закону о заштити потрошача држава и локалне владе помажу у унапређивању заштите потрошача. Према овом закону предвиђен је и годишњи буџет који се обезбеђује за рад удружења потрошача. Удружења имају овлашћења као што су процена ефикасности права потрошача, иницирање измена у законима у вези са потрошачким правима, представљање потрошача у потрошачким мировним телима и заступање њихових интереса у међународним организацијама, допринос развоју потрошачке политике, обезбеђивање доступности информација значајних за потрошаче, организовање саветодавних канцеларија.¹²

Године 1982. основан је Национални савет потрошача из кога ће 1991. године настати Национално удружење за заштиту потрошача (*National Association for Consumer Protection* (ОФЕ)). ОФЕ је непрофитна организација која има удружења за заштиту потрошача на локалном и националном нивоу. Поред стручњака из различитих области, попут права, безбедности хране и финансијских услуга, у раду учествује око 2000 волонтера. Обавештава потрошаче о њиховим правима путем потрошачких магазина и бесплатних брошура, организује регионална и локална саветовалишта и помаже развој потрошачке политике, спроводи активну политику против неправичних уговорних ус-

11 European Consumer Center, Alternative dispute resolution, оступно на <http://www.magyarrefk.hu/en/dispute-settlement/alternative-dispute-resolution.html>

12 Act no CLV 1997 of consumer protection, IX. Chapter The consumer associations

лова и води посебан информациони систем ОФЕ-ТЕКА о потрошачима, потрошачким организацијама и саветовалиштима.

Удружење свесних потрошача (*Association of Conscious Consumers*) има за циљ представљање и заступање дугорочних интереса потрошача. Ради на развоју свести појединаца, како би потрошачи доносили одлуке слободно и свесно узимајући у обзир не само цену и квалитет већ да истовремено воде рачуна о животној средини, еколошким особеностима, здрављу. Ради остваривања својих задатака Удружење објављује и часописе у овој области – *Tudatos Vásárló*, у штампаном облику квартално, а у *online* облику дневно, као и друге публикације.

Затим, ту је и Мађарска организација за заштиту потрошача (*Hungarian Association of Consumer Protectors*), Организација за примену права потрошача (*Organisation for Consumers' Rights Enforcement*), Омладинска организација Компас (*Compass Youth Organisation*), Организација за заштиту права потрошача и пацијената (*Association for the Protection of Rights of Consumers and Patients*), Чепелска организација за заштиту права потрошача (*Association for Consumer Protection of Csepel*), Удружење мађарских осигураника и потрошача (*Association of Hungarian Insurants and Consumers*) као и бројне друге.

Улога средстава јавног информисања

Значајну улогу по питању потрошачких права имају и средства јавног информисања. Како би потрошачи били упознати о својим правима и обавештени о свим питањима која их интересују, постоје часописи који се обично објављују једном месечно. "*Kosár*" (Корпа) је месечни часопис Националне организације за заштиту потрошача "*Fogyasztóvédelmi Szemle*" (*Consumer Protection Review*) је квартални часопис "*Kereskedelmi Sajtóügynökség*", који објављује информације о потрошачким правима и прописима у Мађарској и ЕУ. "*A Kontroll*" (*The Control*) издају месечно Унија друштава и Национална организација грађанских покрета (*Union of Societies, National Association of Civil Movements*). "*TESZT Plusz*" објављује месечно Удружење за заштиту права потрошача и пацијената. Свака три месеца објављују се свеобухватни упоредни тестови неких производа и услуга како би потрошачи могли да бирају свесно производе и услуге. Осим тестова, часопис садржи и информације о правима потрошача и пацијената, као и правне савете. "*Tudatos Vásárló*" (*Conscious Consumer*) објављује

се квартално и садржи податке о потрошњи, испитивањима производа, потрошачким информацијама и правима. "*Tudatos Vásárló.hu*" (*Conscious Consumer Online*) је *on-line* часопис који се објављује дневно. Оба објављује Удружење свесних потрошача.

На пољу финансијских услуга не постоји специјализован штампани часопис. Ипак Финансијска надзорна агенција објављује информације у вези са најчешћим и најактуелнијим услугама на финансијском тржишту. До сада је Финансијска надзорна агенција објавила неколицину брошура и летака о финансијским услугама које су доступне на официјелном сајту. Овај сајт садржи и друге корисне информације о упоредним приказима финансијских услуга, упозорења о неовлашћеним пружаоцима финансијских услуга и планирању финансијских услуга. Локална радио-станица у Будимпешти "*Gazdasági Rádió*" недељно емитује програм у којем говори о макроекономском стању и финансијским услугама у светлу мађарских прописа о заштити потрошача.

Препоруке за Србију

Из свега наведеног видимо да се на развоју мађарског потрошачког права чине значајни напори. Постоји законодавна регулатива и одговарајући институционални оквир. Ради се на осавремењивању поступака решавања спорова између трговаца и потрошача и све више пажње обраћа се на алтернативно решавање спорова. Тиме се у значајној мери растеређују ионако преоптерећени судови, иако и даље постоји могућност покретања поступака заштите пред судовима. Мађарска даје добар пример алтернативног решавања спорова, преко потрошачких мировних тела. То је управо оно што би и наша земља могла преузети уз наравно неке измене како би се такав начин решавања спорова уклопио у наш правни систем. Измене би можда требале ићи у правцу оснивања таквих или сличних тела ван оквира привредних комора, јер оне традиционално штите интересе привредних субјеката, а не потрошача, те ту може доћи до сукоба интереса, упркос начелном пропагирању њихове независности. Било би примереније систем заштите потрошача сместити у оквиру неке самосталне организације, или оформити неку посебну јавну агенцију, или, за почетак, такав задатак дати неком државном органу уз обезбеђивање примерене независности. У сваком случају, сматрам, да би требало ићи трагом савремених метода и алтернативног решавања спорова.

Друга ствар коју бисмо могли да научимо од наших суседа јесте како да се средства информисања искористе да се потрошачима учине доступне информације за упознавање са правима и начином њиховог остваривања. Заиста се велика пажња у том погледу придаје потрошачком праву, о чему говоре бројни штампани и *on-line* часописи.

И треће, свакако не мање битно, јесте увођење неког система позитивних и негативних листа и додељивање пријатељског грба потрошача по угледу на мађарски систем. Притом, треба имати у виду да пред нашим судом части при Привредној комори постоји могућност покретања поступка против оних трговаца који чине повреду добрих пословних обичаја и пословне етике. Због таквих повреда могу се изрећи следеће мере: опомена, јавна опомена објављивањем на Управном одбору Коморе, јавна опомена објављивањем у једном или више штампаних или електронских медија, као и друге мере које су предвиђене законом.¹³ Такође, постоји могућност изрицања заштитних мера: забрана учешћа у раду

¹³ Правилник о суду части при Привредној комори Србије, (Службени гласник РС, бр.39/2006), чл. 59

органа и тела Коморе, забрана учешћа на сајмовима и изложбама, брисање реда возње, односно полазака превознику, тј. привредном друштву или предузетнику који обавља делатност јавног превоза, забрана обављања делатности за одређено време у складу са законом о, чему се обавештава орган надлежан за регистар субјеката.¹⁴ Евиденцију мера за повреду пословне етике и добрих пословних обичаја води Суд на основу правноснажних одлука о њиховом изрицању. У евиденцију се уносе назив и седиште, односно пословно име, правна форма и седиште окривљеног, врста повреде пословног морала, изречене мера и датум правоснажности одлуке.¹⁵ Изречена мера брише се из евиденције по протеклу 5 година од правоснажности, ако окривљени у том периоду не учини нову повреду добрих пословних обичаја и пословне етике.¹⁶

¹⁴ Правилник о суду части при Привредној комори Србије, (Службени гласник РС, бр.39/2006), чл. 60

¹⁵ Правилник о суду части при Привредној комори Србије, (Службени гласник РС, бр.39/2006), чл. 98

¹⁶ Правилник о суду части при Привредној комори Србије, (Службени гласник РС, бр.39/2006), чл. 99

НОРДИЈСКИ МОДЕЛ ОМБУДСМАНА – ОМБУДСМАН ЗА ЗАШТИТУ ПОТРОШАЧА

Љубинка Васковић

1. Уводна разматрања

Институција омбудсмана је данас, можемо рећи, стара преко две стотине година. Наиме, први омбудсман именован је од стране Парламента Шведске 1809. године, који је имао улогу да спречи незаконите радње бирократије и тако заштити индивидуална права грађана. Данас омбудсман има једну од најважнијих улога у реконструкцији традиционалних институција. Свој почетак је имао у облику краљевог омбудсмана, а настао је као потреба да се у држави спрече немири и нереди који су владали, јер је тадашњи краљ Карло XII пребегао у Турску. Ова служба касније је постала позната као служба Канцелара правде. Пошто је 1809. године Густав IV Адолф скинут са трона, донет је Устав и сазван је Парламент. Одлучено је, између осталог, да краљ поставља Канцелара правде, а омбудсмана парламент.¹ Посебан систем управе допринео је да омбудсман настане у Шведској, а не у некој другој држави. Поред министарстава која се баве планирањем опште политике, постоје генералне дирекције које врше управне послове, а оне нису потчињене министарству. Над министарством надзор врши Парламент, а омбудсман над органима управе, локалном самоуправом и судовима. Шведски устав прописује да одлуке о именовану и разрешењу службеника, резолуције, судске пресуде и одлуке извршне власти не могу бити предмет расправе или истраге од стране Парламента.

Идеја на којој почива институција омбудсмана је постојала и много пре и видимо је у трибунима у старом Риму, који су се могли мешати у рад конзула, подносити законске предлоге, као и наступати као јавни тужиоци против других магистрата који су злоупотребљавали своју власт. Постали су популарни и познати тако што су се супротстављали власти преузимајући на себе борбу за „народни интерес“. Ове функције су се и данас задржале у свим државама света у којима постоји омбудсман. Правни смисао је остао исти и после две стотине година од орга-

низовања првог омбудсмана, а то је да својом независношћу и непристрасношћу допринесе заштити грађана од „лоше управе“.

После увођења у Шведској, институцију омбудсман установила је Финска 1919. године, Данска 1952, Немачка (само Војни омбудсман) 1957, Норвешка и Нови Зеланд 1962, Уједињено Краљевство 1967, поједине федералне државе САД 1969, Француска 1973 године. Ширењу ове установе допринеле су и поједине међународне организације, пре свега Уједињене нације и Савет Европе.² Разлике у институцији омбудсмана су видљиве између појединих држава, а тичу се пре свега назива, начина на који је организован, као инокосан или колегијалан, од стране кога је изабран, да ли постоји омбудсман само на националном нивоу или на регионалном, на који начин се финансира. Поред свих ових разлика, циљ је оно што их спаја и што је и основа ове институције. Циљ је омогућити владавину права и заштитити демократију. Међутим, не треба заборавити, омбудсман може бити ефикасан где је јавна управа на задовољавајућем нивоу, где је оваква институција потребна као додатна гаранција заштите људских права, која својом суптилношћу може допринети да управа буде још боља, али која не може решавати крупне проблеме. Судска и управна власт није у могућности да одговори на све изазове са којима се суочава једно савремено друштво и зато је потребан и неки додатни механизам за заштиту грађана. Ту је управо препозната снага омбудсмана, институција која својом стручношћу и ефикасношћу може да предупреди незаконитост државних органа, неуједначене праксе, односно дискриминације или других мањкавости органа. Ефикасност је оно што је оружје у рукама омбудсмана, није оптерећен претераном формалношћу, а са друге стране његов рад је транспарентан. Морални ауторитет који поседује никако неће бити игнорисан од стране оних који крше права грађана. Међутим, омбудсман није „надсудски“ орган власти, али је потребан да би се спречили дуготрајни поступци у остваривању права тако што ће указати органима власти на кршења права грађана. У Шведској омбудсман је у могућности да врши

1 Д. Радиновић, Омбудсман и извршна власт, докторска дисертација, Београд, септембар 1999, стр. 55

2 <http://ombudsman.yucom.org.rs/ombudsman-u-svedskoj/>

надзор над судством тако што ће интервенисати уколико постоји јасно кршење закона, одговорачење поступка, недолично понашање судије према странкама и сведоцима. Овлашћен је чак и на покретање кривичног поступка уколико постоје велике повреде закона. Јасно је да се не зазире од угрожавања судске власти, а све у циљу законитог вршења своје власти. У протекла два века показало се да је имао разлога за деловање. Са разлику од шведског модела, где је оваква интервенција могућа, у скоро свим осталим европским земљама ово није могуће, није дозвољено мешање или утицање на судске одлуке. Такав је и приступ у Републици Србији.

Омбудсман не доноси правно обавезујуће одлуке, већ мишљења, предлоге, препоруке, чији је циљ не само да се исправи конкретна ситуација која је била повод за истрагу већ и да се унапреди рад управе која има обавезу да сарађује. Као што је претходно речено, институција омбудсмана се разликује од државе до државе. Већина држава има једног омбудсмана на националном нивоу. Са друге стране су оне као Шведска, Молдавија, Данска, Литванија, које имају више омбудсмана који у сваком конкретном случају делују самостално. Од тога да је омбудсман инокосан орган одступа се у појединим државама. У Аустрији омбудсман је колегијалан орган који чине Народно правобранилаштво (*Die Volksanwaltschaft*), а састоји се од три члана која сарађују. Поред националних омбудсмана, зависно од тога колики је степен децентрализације, у појединим државама постоје и омбудсмани у покрајинама, провинцијама, кантонима, општинама, што условљава унутрашња организација државе. Систем који се назива „Омбудсман на националном, регионалном нивоу“ у Европи постоји у Италији, Великој Британији, Белгији, Аустрији, Шпанији, Немачкој, на Гибралтару и у Швајцарској. Тако у Италији постоји 15 регионалних омбудсмана, у жељи да се заштите грађани у општинама и аутономним покрајинама у вези са питањима из њихове територијалне надлежности, осим оних која се тичу јавне безбедности и одбране. Од европских држава, може бити занимљиво, Белорусија не познаје институцију омбудсмана или неку другу институцију на националном нивоу за заштиту људских права. Карактеристичан је систем омбудсмана у Сједињеним Америчким Државама, где не постоји национални омбудсман, већ омбудсманске институције у појединим државама, и у неким градовима (Лос Анђелес, Њујорк, Сијетл). Развој институције омбудсмана у САД мотивисао је развој других облика независне контроле. Тако је, по-

ловином шездесетих година 20. века развијен систем независних агенција, на које су пренете значајне државне надлежности. Овај систем је почео да се шири и на друге државе, као комбинација независних агенција и омбудсмана који оплеменењује досадашњу поделу власти.

Постоје два основна модела доступности омбудсмана. Правило је да се грађани непосредно обраћају омбудсману, али ово правило није без изузетка. У Француској, да би се добила заштита, потребно је да се грађанин прво обратити делегату који постоји на локалном нивоу и у иностранству. Тренутно их је 450 и они раде као волонтери. Овај систем је верзија британског модела, где се прво мора обратити представнику парламента који прима притужбе грађана и врши одабир притужби.³ Овај систем довео је до тога да се веома мали број грађана одлучи на овакву акцију. Поставља се питање да ли је ово прави начин организовања, јер је управо лакоћа да се приступи омбудсману и бил кључни разлог за успех и развој ове институције.

2. Специјализовани омбудсман

Један од начина да се грађанима пружи додатна подршка и помоћ јесте кроз организовање омбудсмана који је специјализован, који делује независно од омбудсмана чија надлежност није везана за одређену област. Такви омбудсмани имају надлежност која се тиче образовања, заштите деце, надгледања војске и полиције, заштите података, у пољу заштите потрошача, али и у неким ужим делатностима као што је то нпр. заштита грађана као корисника финансијских услуга. Овај систем заштите грађана је веома разноврстан у појединим државама, па тако нпр. у САД постоји омбудсман који се бави само питањем заштите пореских обвезника, деце, ментално оболелих, омбудсман који се бави имиграционим питањима. Право заштите потрошача данас је веома значајно поље деловања како специјализованих удружења грађана тако и државе преко различитих модалитета институционализације правне заштите потрошача.

2.1. Шведска

У Шведској, где је потрошачки омбудсман и настао, веома је развијено пружање подршке и помоћи потрошачима преко потрошачких организација. Покрет потрошача почео је четрдесетих година 20. века од стране неколико неп-

3 М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, докроска дисертација, Београд, 2008.

рофитних организација. Агенција потрошача (*The Consumer Agency*) основана је 1970. године након што су организације почеле притисак на Владу да пружи додатну заштиту потрошачима. Постало је неспорно да у Шведској треба организовати независна национална тела пре него што се придружи Европској унији. Тако је основан *Consumer Policy Council*, који је 1992. године постао *Consumer Council*, а који треба да представља шведске потрошаче на националном, европском и међународном нивоу. Тренутно у Шведској постоје две организације потрошача, *Sveriges Konsumentråd (Swedish Consumer Association)*, која укључује 28 других организација и бави се побољшањем способности потрошача у заштити права, и *Konsumenter и Samverkan (Swedish Consumer Coalition)*, која обухвата 23 организације које се баве решавањем проблема грађана, са фокусом на потрошњу робе и услуга. Ове две организације активно сарађују у оквиру *Nordic Consumers' Committee*-ја, *NKU*. Поред њих, потрошачким питањима бави се и велики број других добровољних организација. Од 2008. године, да би организација била финансирана од стране државе, мора испунити услове које је Влада прописала у посебном акту. Јавно финансирање може се одобрити националним организацијама које су демократске, независне и баве се непрофитним активностима. Постоји и „активна подршка“ коју организације могу добити уколико раде на томе да ојачају положај потрошача, као и „Пројекат подршка“, који се може одобрити организацијама за пројекте који имају за циљ да штите интересе потрошача и допринесу побољшању знања.

У Шведској је Министарство правде⁴ одговорно за политику заштите потрошача, док је раније то било Министарство пољопривреде, хране и потрошачких питања. Министарство има веома значајну улогу и када се брине о томе да и друга министарства узимају у обзир интересе потрошача при изради законских предлога и када су владине мере усвојене. Шведска агенција потрошача је централна административна структура за ова питања. Нарочито треба нагласити да укључује представнике из организација потрошача, трговине, индустрије, представнике из општина и два представника парламента. Задатак ове агенције је да спроводи политику о потрошачима и да обезбеди заштиту потрошача и њихових интереса. У исто време, генерални директор Агенције је Потрошачки омбудсман (*Konsumentombudsmannen*). На локалном нивоу постоје локална потрошач-

ка саветовалишта која представљају интересе потрошача тако што саветују и обавештавају потрошаче, интервенишу у споровима и прате домаће тржиште. Њихове услуге су бесплатне и они се могу контактирати путем телефона или у њиховим локалним канцеларијама. Да би се олакшало решавање спорова, најбољи начин је преговарање са продавцем и то је и оно што раде и локални потрошачки саветници. У Шведској постоје потрошачки саветници у скоро 290 општина. Саветници могу да пруже информације пре и после куповине. То су, пре свега, информације о производима и услугама, али и информације о компанији. Они помажу и при писању или читању уговора о набавци услуга или производа. Уколико потрошач није задовољан, саветници га могу информисати о правима потрошача. Ако се спор не реши на овај начин, у Шведској постоји тело за алтернативно решавања спорова, *The National Board for Consumer Complaints (Allmänna reklamationsnämnden, ARN)*. Ово тело је независно и јавно, и има задатак да покуша да реши спор измеђи трговца и потрошача око шведске робе, услуга и јавних услуга, а које су намењене за приватну употребу. Одбор на најразличитије начине покушава да одговори не притужбе потрошача. Постоје одређене границе када одбор више не поступа, а тичу се вредности спора,⁵ када се жалба заснива на усменом доказу. Одбор може одбити да решава спор због његове комплексности и због чињенице да се спор заснива на опсежној истрази.⁶

Закон о јавном оглашавању Шведске одређује надлежности Потрошачког омбудсмана. Овај закон има за циљ да промовише интересе потрошача и пословања када се производи рекламирају и да спречи оглашавање које је неправедно према потрошачима и трговцима. Закон важи и када Потрошачки омбудсман испуњава своје обавезе као надлежни орган на основу Уредбе (ЕЗ) бр. 2006/2004. Европског парламента и Савета од 27. октобра 2004 о сарадњи између националних органа надлежних за спровођење закона о заштити потрошача. Под добром маркетиншком праксом закон подразумева поштовање општеприхваћених пословних обичаја или друге норме које су успостављене у циљу заштите потрошача и трговаца у маркетингу производа. Под потрошачем се подразумева физичко лице које врши трансакцију, углавном у сврхе које не спадају

5 Границе су 500 (око 6500 RSD), 1000 (око 13.000 RSD), 2000 (око 26.000 RSD) шведских круна (SEK), зависно од врсте спора.

6 <http://www.konsumenteuropa.se>

4 Од 1. јануара 2011. године

у пословне активности, док је, са друге стране, трговац физичко или правно лице које врши трансакцију која је повезана са његовом основном делатношћу. Потрошачки омбудсман може, уколико уочи неправилности, да изда забрану трговцу да настави са том или сличном праксом, а иста забрана може бити издата и раднику трговца, другом лицу које делује у име трговца, као и сваком лицу које је допринело у маркетингу. Омбудсман може, уколико трговац не пружа информације које се од њега захтевају, наредити да да такве информације. Оваква наредба може се издати и према раднику трговца, као и сваком лицу које делује у име трговца. Може захтевати да пружа информацију у рекламама или путем других симбола које трговац користи при маркетингу, кроз обележавање робе или у некој другој форми, ако потрошач тако захтева. На захтев омбудсмана свака страна мора дати изјаву и пружити неопходне информације у поступку који се односи на примену овог закона, а трговац треба да обезбеди такве документе, узорке роба који могу бити од значаја у вези са питањима поводом којих омбудсман може издати забрану или налог. Такође, овој обавези поред трговца подлежу и друга лица према којима се могу издати забране или наредбе. Омбудсман може тражити од трговца да стави на располагање за инспекцијски надзор просторије, са изузетком станова, где се воде пословне активности. Потрошачки омбудсман може да нареди лицу да испуни своју обавезу, под условном новчане казне, а против овакве забране трговац има право жалбе суду. У вези са овим наредбама и забранама може се покренути поступак пред Окружним судом у Стокхолму, а за овакву акцију је и легитимисан Потрошачки омбудсман, као и код поступка за накнаду у случају поремећаја тржишта. Закон налаже суду да, уколико било ко други покрене поступак, а који је у вези са материјом закона, обавести омбудсмана. Омбудсман има сва овалшћења која се дају тужиоцу уколико се појављује пред судом.⁷

Као последица пријема Шведске у Европску унију 1995. године, донет је нови закон о условима потрошачких уговора (*The Consumer Contract Terms Act*). Нови закон је заменио постојећи од 1971. године. У нови закон су уграђене одредбе Директиве ЕУ о неправедним условима пословања у потрошачким уговорима. Задатак новог закона је био да се уведу неке нове функције које имају за циљ бољу заштиту, али и хармонизацију права држава чланица ЕУ. Шведска као лидер у заштити пот-

рошача је предвидела и много више у заштити потрошача, јер је ова директива, као и већина осталих, тзв. минимална. За разлику од старог закона, нови садржи како законе тржишта тако и чиста грађанска правила. Овај систем је систем контроле од стране државног органа у циљу заштите колективних интереса потрошача. Потрошачки омбудсман делује против уговора за које сматра да су неправедни. У другим европским земљама, ово се сматра да је задатак потрошачких организација. Принципи и методе контроле тржишта су врло мало измењени у новом закону, тако да се није одустало од система заштите путем потрошачког омбудсмана који је до тада постојао. Приликом процене неправилности, узима се у обзир да ли уговор подразумева такво неравномерно оптерећење уговорних страна у правима и обавезама, да постоји одступање у равнотежи између страна. У оваквим случајевима Потрошачки омбудсман ће размотрити сиву листу нефер клаузула. Садашњи закон даје могућност да се интервенише и у ситуацији постојања неправедних уговорних одредби које примењују банке и осигуравајућа друштва.

Закон о сигурности производа такође предвиђа деловање Потрошачког омбудсмана, а који има за задатак да заштити потрошаче од опасних производа, који и могу бити забрањени. Продавац мора да обезбеди информације потребне за превенцију повреда. У одређеним случајевима, компанија може бити приморана да повуче опасан производ и да врати новац. Овај закон се примењује на робу и услуге које се пружају потрошачима или је вероватно да се користе од потрошача. Овај закон се не примењује на половну робу, робу која се може покварити или се мора поправити пре него што се стави у употребу, под условом да је трговац обавестио потрошача о томе.

Consumer Sales Act се примењује када потрошач купује производе у продавницама. Продавац даје гаранцију потрошачу да ће роба трајати или радити одређени временски период. Потрошачки продајни акт предвиђа да се све грешке које се догоде у првих шест месеци имају сматрати оригиналним. У том случају, потрошач има право на поправку, замену или смањење цене. Гаранција важи за део, односно за целу ствар. Чак и ако се гаранција не односи на целу ствар, још се задржава право на жалбу ако нешто није у реду са њим. На продавцу је да ли ће дати дужу гаранцију од шест месеци, али на права из гаранције не мора да одговори уколико је роба пропала усред незгоде после примања робе, малтретирања, ненормалне

⁷ The Marketing Act, 5. June 2008.

употребе или услед пропуштања сервисирања. Закон даје право на жалбу на неисправну робу и три године после куповине, чак и ако је гаранција једну или две године. У току трајања гаранције на потрошачу није да доказује да је роба неисправна од самог почетка, док то мора учинити уколико је гарантни рок истекао. У случају техничке робе, продавац ће обично понудити „екстра“ осигурање, јер се таква роба теже поправља.

2.2. Финска

Као и у Шведској и у Финској постоји *The Finnish Consumer Agency* која има широк обим одговорности, укључујући све потрошачке производе (робу и услуге) и све фазе делатности, од производње, преко увоза продаје, исплате, питања заштите животне средине. Најзначајнију циљеви које има Агенција су финансијску сигурност потрошача су: несметано функционисање тржишта и конкуренције, што обухвата тржишну транспарентност, обезбеђивање равноправности у потрошачким уговорима, где је једна страна професионалац, а друга то није. Да би се све ово остварило, потрошач треба да добије све битне информације пре доношења одлуке. Агенција обавља бројне послове надзора. Информисање и образовање јавности су такође задаци Агенције, да би се потрошачу направио лакши избор у свакодневном животу. Поред традиционалних мера којима се служи (преговори, санкције) Агенција врши надзор бројним средствима комуникације. Надзор има за циљ не само да обезбеди да се закон поштује већ и да се обезбеди позиција потрошача у друштву. Агенција има четири одељења, а то су потрошачко право, информације, мрежа и управа, а повезана је са Европским потрошачким центром (*European Consumer Centre*). Генерални директор је Потрошачки омбудсман.

Закон о принудној наплати дугова из 1995. године предвиђа контролу Потрошачког омбудсмана над исплатом дуга потрошачу.⁸ Тако поступа и Закон о кауцијама из 2009, где има овлашћење да прати кредитора и услове уговора.⁹

Потрошачки омбудсман има овлашћења по Закону да заштити потрошача. Закон се односи на набавку широке потрошње, продаје, оглашавања, али се ово искључује у случају законског осигурања запослених или групног животног осигурања. Омбудсман може да изда одређене забране уколико трговац поступа на

начин који је супротан доброј пракси у области оглашавања. Оглашавање не сме да буде у супротности са општеприхваћеним друштвеним вредностима, а посебно ако прекрши достојанство, верска или политичка убеђења, уколико постоји дискриминација због пола, језика, узраста, националног или етничког порекла, држављанства, језика, здравља, инвалидности, сексуалне оријентације или било ког другог основа дискриминације. Такође, оглашавање не сме бити такво да угрожава здравље, безбедност или животну средину. Када је намењено малолетницима, не смеју се злоупотребити њихово неискуство или лаковерност. Овим законом потрошач је заштићен и уколико постоји вероватноћа да ће се знатно умањити његова способност да донесе одлуку о куповини или другу одлуку о потрошњи робе. Посебно се обраћа пажња на повреде закона уколико се поступи на овај начин према лицима која су посебно осетљива због старости, инвалидности или лаковерности, а трговац је знао за то. Трговац не сме давати лажне и обмањујуће информације ако је информација таква да ће вероватно довести до доношења одлуке о куповини. Нетачне и обмањујуће информације посебно могу да укључе информације о постојању робе широке потрошње, квалитету, квантитету и другим битним карактеристикама, затим о пореклу, цени, времену испоруке и другим условима испоруке, поправке и одржавања. Веома је важно да је овим законом забрањено давање лажне и обмањујуће информације о правима и обавезама купца, о ризицима који прелазе на њега. Потрошачки омбудсман је овлашћен на акте које може предузети као надзорни финансијски орган када је реч о кредитирању потрошача.¹⁰

У Финској Потрошачки омбудсман може, ако то сматра потребним, да покрене поступак пред судом. То ће бити случај када је то од посебне важности за заштиту потрошача. Када је реч о споровима у области финансијског пословања, може да помогне индивидуалним потрошачима.

Потрошачи саветници дају савете и у Финској. Потрошачки саветник помаже и посредује у споровима између потрошача и предузећа, пружа информације о правима потрошача и одговорностима, укључујући и питања која се тичу накнаде за недостатке. Баве се стамбеним питањима, тако што дају савете о проблемима у вези са становањем и трансакцијом некретнина. Потрошачки саветници се не баве споровима између приватних лица, као што су то продаја, односно куповина аутомобила,

8 Act on the collection of Debts (section 12)

9 Act on Guaranties and Thirh-Party Pledges (section 39)

10 Consumer Protection Act.

спорови између стамбеног предузећа и стана, трансакцијама акција или других хартија од вредности, као и питањима у вези са националним или општинским службама. Ако се спорови не могу решити на овај начин, или ако се спор не реши потрошачки, саветник може да помогне у подношењу жалбе *Consumer Disputes Board*-у, док је у Шведској то *The National Board for Consumer Complaints (Allmänna reklamationsnämnden, ARN)*, који даље даје препоруке за решавање спорова. Он решава спорове између потрошача и послове у вези са робом и услугама широке потрошње, стамбених трансакција, закупа смештаја, додељивања станарског права и залоге. Одбор поступа и поводом жалби које су представљене Одбору од стране Потрошачког омбудсмана. Он такође објављује одлуке које су од значаја за примену закона, а потрошачким саветницима даје информације и савете у вези са питањима која спадају у њихову надлежност. Одбор је неутрално и независно стручно тело чији чланови представљају потрошаче и трговце на једнак начин. Одбор даје смернице у примени права потрошача кроз утврђену праксу и нове пленарне одлуке.¹¹

2.3. Норвешка

Потрошачки омбудсман је независно административно тело које има за задатак да надзире тржиште и настоји да утиче на трговце у циљу поштовања регулаторног оквира. Потрошачког омбудсмана именује краљ после састанка кабинета, на фиксни рок. Са друге стране, *The Market Council* (Тржишни суд) се састоји од председника, заменика председника и седам чланова. Мандат чланова траје четири године. Одлуке се доносе већином гласова, а у случају нерешеног гласања одлучујући глас има председник. Краљ може да донесе детаљније прописе о организацији и активности потрошача, омбудсмана и суда. Уколико дође до преклапања одређених подручја надлежности између органа, краљ је овлашћен да донесе прописе о разграничењу. Потрошачки омбудсман решава по притужбама грађана, али и делује по сопственој иницијативи. Потрошачки омбудсман покушава да реши одређени спор на добровољној основи. Уколико то не успе, може да спор изнесе пред суд (*The Market Council*). Омбудсман врши надзор поштовања *Marketing Control Act*-а и других који се баве оглашавањем. Може забранити незаконито оглашавање одређеним условима уговора и стандардним уговорима када је то у интересу

потрошача. Оглашавање мора бити у складу са добром пословном праксом. У процени, акценат ће се ставити на то да ли рекламирање вређа опште и моралне ставове, да ли вређа равноправност полова, да ли је посебно наметљиво због свог дизајна презентовања. Документација која се односи на производе мора бити доступна у тренутку када се одвија оглашавање. Нефер комерцијална пракса је забрањена. Ако је одређена трговачка пракса усмерена на одређену групу потрошача која је посебно рањива због душевне или физичке слабости, старости, лаковерности, а трговац је разумео у каквом се положају налазе ова лица, неправичност у пракси ће се ценити из перспективе ових потрошача. Министарство је надлежно да уредбом пропише облике комерцијалне праксе који су дозвољени у свим околностима. Сва лица су у обавези да извршавају своје законске обавезе, укључујући и давање информација потребних да се утврди да ли је трговачка пракса нелојална. Омбудсман може тражити да се информације доставе у писменој форми или усмено у примереном року, као и да врши такве истраге и провере, укључујући и захтеве да се доставе документа, и узорци робе. Ако лице не испуни своју обавезу добровољно, може се затражити помоћ од стране полиције. Омбудсман може захтевати од трговца да добровољно прекине праксу којом крши права потрошача и захтевати писмену потврду да ће престати са оваквом праксом. Уколико трговац не поступи по наведеним инструкцијама, омбудсман ће се обратити суду, с тим да може и сам да донесе одлуку о забрани незаконитих радњи.¹²

2.4. Босна и Херцеговина

Поред скандинавских земаља, институција Потрошачког омбудсмана постоји и у једној суседној држави. Потрошачки омбудсман се уводи у циљу доброг и ефикасног спровођења политике заштите потрошача. Омбудсмана именује Вијеће министара, на предлог министара, на мандат од пет година, са могућношћу једног поновног избора. Ово је први пут да се у Босни и Херцеговини уводи специјализовани омбудсман, који је потпуно независан од општег омбудсмана. Оно што је специфично је да је он сада инструменат извршне власти, а не као општи омбудсман који се бира од стране Парламента. Потрошачки омбудсман има веома широко поље деловања. Он може пружати информације о правима и обавезама потрошача и давати подршку удружењима потрошача у

11 <http://www.kulutтажavirasto.fi>

12 *The Marketing Control Act 2009.*

њиховим активностима. Пратити односе компанија–потрошач, истраживати активности на тржишту усмерене против потрошача. Овлашћен је на доношење одлука и других мера, преузимање смерница или препорука о посебним условима уговора као и да препоручује посебне услове у уговорима који се користе у посебним секторима пословања. Да би се лакше формирали такви услови, његова функција се састоји у томе да преговара са трговинским удружењима. Када сматра потребним, може иницирати поступак за алтернативно решавање спорова. Као и у свим државама где постоји овакав омбудсман, у могућности је да утиче и на законодавство тако што ће предлагати побољшање Закона о заштити потрошача. Да би се предупредиле одређене противречности између деловања различитих органа, може да истражује иницијативе органа власти за заштиту потрошача. Омбудсман је овлашћен на издавање инструкција за престанак спровођења активности које су у супротности са потрошачком легислативом, а може покренути поступак пред надлежним судом, као и у случају накнаде штете нанесене колективним интересима потрошача. При обављању својих дужности предвиђено је да даје приоритет проблемима чије је решавање од већег значаја за потрошаче. Омбудсман издаје за сваку годину Извештај о свом раду Вијећу министара, који се објављује у „Службеном листу“. Седиште Потрошачког омбудсмана је у Мостару.¹³

2.5. Република Србија

Устав Републике Србије посвећује изузетну пажњу питањима људских права и основних слобода, али за њихову афирмацију, односно остварење, поред нормативног одређења и формалног поштовања, потребно је много више. Врло је важно и много теже обезбедити квалитетне механизме за њихову заштиту и примену, односно њихово интегрисање у свакодневни живот и понашање свих, и грађана и одговорних власти. Тај вечити раскорак између нормативног и стварног, прокламованог и доступног био је јак мотив да се сагледају институције за заштиту људских права, пре свега њено законодавно позиционирање. Права потрошача спадају у овај сегмент заштите. Устав у члану 90. декларише да су права потрошача заштићена, а да су посебно забрањене радње

које су усмерене против здравља, безбедности, приватности потрошача, као и све нечасне радње на тржишту. Ради заштите права грађана установљен је омбудсман као независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа управе, органа надлежног за заштиту имовинских права Републике, као и рад других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења. Међутим, омбудсман који је први пут именован 2006. године бави се само питањима заштите грађана од незаконитих радњи државне управе. Одлуком из 2002. године установљен је Покрајински омбудсман као независан и самосталан орган који се стара о заштити и унапређењу људских права и основних слобода сваког лица, а који су зајемчени Уставом, потврђеним међународним уговорима, општеприхваћеним правилима међународног права, законом и прописима Аутономне покрајине Војводине. Ради заштите и унапређења људских права и слобода, омбудсман је овлашћен на контролисање законитости, целисходности и ефикасности поступања органа управе и може истраживати рад органа управе како би заштитио права грађана.¹⁴ И овај омбудсман се не бави питањем заштите потрошача, али се у једном наврату бавио услугама од општег интереса које нуде јавна предузећа. Покрајински омбудсман издао је обавештење у којем износи да се саветима који се ових дана појављују у јавности, а у којима се обвезници радио-телевизијске претплате позивају да не примају судске пошиљке, јер наводно не постоји основ плаћања претплате, грађани доводе у заблуду, услед чега може доћи до пропуштања права на ефикасно правно средство и из кога могу проистећи и друге негативне последице.

Закон о локалној самоуправи установљава институцију „локалног“ заштитника грађана, али га уређује само као могућност (али не и обавезу) јединица локалне самоуправе којима оставља да одлучи да ли ће и на који начин својим актима уредити установљавање ове институције. Могућност образовања локалног омбудсмана познавао је и раније закон који се односио на питање локалне самоуправе из 2002. године. Садржао је одредбу да омбудсман поставља скупштина из реда „политички непристрасних“ личности и да су локална управа и јавне службе дужне да му доставе податке од значаја за вршење његових овлашћења. Само ово одређење указује на намеру да се омбуд-

¹³ Закон о заштити потрошача у Босни и Херцеговини (Објављено у „Сл. Гласнику БиХ“ број 271/ 06 21. фебруара 2006), Правила рада институције омбудсмана за заштиту потрошача у Босни и Херцеговини (Објављено у „Сл. Гласнику БиХ“ бр. 42 од 1. јуна 2009).

¹⁴ Покрајинска Скупштинска одлука о Покрајинском омбудсману („Сл. лист АП Војводине“, бр. 23/2002, 5/2004, 16/2005 и 18/2009 – промена назива акта).

сману да бар минимум услова за независност. Међутим, из новог закона не може се закључити о природи и карактеру ове установе, о њеном односу са другим органима, делокругу и на који начин делује. Ово је оставило већи простор локалној заједници да својим актима самостално уреди ову институцију.

Као што је напред речено, Закон о локалној самоуправи нема одредбу која би указивала на обележја ове институције као независног и самосталног органа, али су неке општине искористиле право да образују омбудсмана на локалном нивоу, као што су Ниш, Краљево, Зрењенин, Бечеј, Смедеревска Паланка, Нови Сад, Врање, Шабац, а омбудсман постоји и у Београду, као и четири омбудсмана у градским општинама. Оваква заштита може бити веома ефикасна, јер је и најприродније да се грађанин који има неки проблем који не може да реши сам обрати прво локалној самоуправи и институцијама које су образоване при њој. Ово може бити и систем заштите потрошача, односно допуна постојећим облицима заштите. Законом о локалној самоуправи, чланом 58. предвиђа се могућност образовања помоћника председника општине за поједина питања, а примера ради набраја се које би то области могле бити. Реч је о урбанизму, примарној здравственој заштити, економском развоју, заштити животне средине, пољопривреди, а иако заштита потрошача није набројана, могла би да се укључи. Уколико је законодавац предвидео да се овим питањима, као и неким другим, могу бавити помоћници, може се извести закључак да ово може и бити поље деловања Потрошачког омбудсмана. Несумњиво је да су у Републици Србији потребни додатни механизми за заштиту потрошача, а да омбудсман својом суптилношћу, али и ефикасношћу може да одговори на изазове савременог света.¹⁵ Поред омбудсмана, како на републичком

или/и локалном нивоу, који се баве потрошачким питањима, били би веома пожељни и омбудсмани који се баве заштитом грађана као корисника финансијских услуга, имајући у виду пре свега незнање грађана приликом упуштања у финансијске трансакције, као и на све већи број неправичних одредби уговора из те области.

Против постојања омбудсмана на локалном нивоу истичу се разни аргументи. То су, пре свега, они аргументи који важе и за општег омбудсмана. Наводи се да они немају моћ да поништавају одлуке органа управе и да не располажу механизмима принуде. Међутим, поред омбудсмана постоје и други органи који имају овлашћења да контролишу неке аспекте рада управе и поништавају његове незаконите, па чак и нецелиходне акте, али се увек мора имати у виду да је улога омбудсмана саветодавна и превентивна, пре него репресивна, а ефекти необавезујућих препорука и мишљења се не постижу претњом принуде, већ снагом аргумента ауторитета који институција успе да изгради. У многим уређеним правним државама омбудсман ужива углед самим тим што постоји као независна институција са јасно дефинисаном улогом у систему органа одговарајућег нивоа, те може да оствари важну улогу као што је унапређење и заштита људских права, и побољшање рада администрације.

Начин на који ће деловати локални омбудсман остаје да се сагледа у неком будућем периоду. Питање заштите потрошача може се наћи и у оквиру његове делатности, али то зависи од многих чинилаца. Пре свега, на који начин ће бити уређен и како ће релевантне одредбе гласити, али и од њиховог спровођења у пракси и стручности и ауторитета омбудсмана.

15 Постојао је и пројекат Европског покрета у Србији са називом „Пројекат изградње капацитета мрежа локалних омбудсмана у Србији“ (2006. година).

ПОЉСКА – ИЗВЕШТАЈ О ИНСТИТУЦИОНАЛНОМ ОКВИРУ ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА

Маја Штрбац

Увод

Транзиција представља процес преласка из нетржишног у тржишни облик привређивања, који у пракси изазива велики број дилема: око начина његовог извођења, око трошкова насталих у овом процесу, као и око временског следа промена. Најбитнији механизми који прате транзицију јесу преусмеравање ресурса из једног сектора у друге, трансформисање предузећа и реформа државних установа.

Република Србија је започела свој пут ка транзицији 2000. године и чини напоре у циљу реструктурирања и реформе политичког, економског, медијског и друштвеног живота у земљи. Државне институције и њихови представници су се нашли на раскршћу. Избор правог пута може повести земљу у период просперитета и развоја, али онај погрешан избор је такође може одвести у нову катастрофу и сиромаштво. Овај одабир ће у сваком случају имати неизбрисиве последице по будуће процесе на друштвеној и политичкој сцени. Размена искустава са земљама које су успешно прошле кроз транзициони период из посткомунистичких друштава је један од најбољих начина да се избегну непотребне грешке.

Пољска је отпочела процес транзиције 1989. године. Почетак овог процеса је обележен високом стопом инфлације, високим спољњим дугом, развијеним црним тржиштем и сиромаштвом. Данас Пољску сматрају најсветлијим примером транзиције, она је једина држава у Европи која је успела да избегне рецесију крајем двехиљадитих. Према Извештају Међународног монетарног фонда од 09.12.2011. године раст БДП-а за 2012. годину је 4,25%, а број запослених у приватном сектору је порастао за 2,75%. Од 1999. године је чланица НАТО-а, а од 2004. године је чланица Европске уније. Тренутно стање Пољске је показатељ добро одабраног пута у транзиционом периоду.

У Пољској је формирана владина агенција чија је активност усмерена на презентацију искустава стечених у току транзиције и пружање одговарајуће стручне помоћи суседним земљама које се налазе у поступку транзиције.

Држава од тренутка промене режима до данас води рачуна о свим учесницима на слободном тржишту, стављајући посебан акценат на заштиту потрошача. Да би уопште успоставила систем заштите потрошача какав данас постоји, морала је прво да изврши реформу у области локалне самоуправе. Уведена је локална самоуправа на три нивоа: 1. општине (2489); 2. окрузи (366); 3. војводства (16). Структура локалне самоуправе је иста на свим нивоима – скупштина (као представничко тело), председник (као извршна власт) и савет локалне самоуправе. Овом реформом је велики број надлежности са централних органа пренет на локалну самоуправу. Унутрашња организација локалне самоуправе потпуно зависи од статута територијалне јединице. Тежња је да кадар запослен у локалној самоуправи буде високо образован и стручан, што је услов ефикасности овог система. У складу са том тежњом, држава је 1990. године основала Државну школу за јавну управу. Паралелно са децентрализацијом одвијала се и реформа финансијског система. Новим законом о финансирању локалне самоуправе су прописани изворни приходи територијалних јединица, као и финансирање пренетих надлежности из државног буџета.

Први задатак је био проналажење најбољег начина заштите прокламованих права потрошача, оснивање институција, владиних и невладиних, којима би се повериле одређене надлежности, као и спровођење едукације потрошача. Иако институције за заштиту потрошача постоје већ двадесетак година, Пољска и данас усавршава тај систем, спроводећи владину политику за заштиту потрошача 2010–2013 (пета по реду). Последње анализе тржишта, спроведене након примене Стратегије за заштиту потрошача 2007–2009, показале су да је стање у овој области боље у односу на деведесете године 20. века, али да још има области које треба усавршавати. На основу добијених анализа у последњој стратегији су одређени нови циљеви:

- 1) Развој безбедног тржишта и праћења тржишта за робу широке потрошње и услуга
 - Задаци председника Канцеларије за заштиту конкуренције и потрошача.
 - Спровођење планираних и *ad hoc* контрола тржишне инспекције на изабра-

- ним подручјима, а посебно за одређене робе и услуге.
- Развој механизма надзора и контроле у области безбедности производа.
- 2) Развој дијалога са потрошачима и јачање саморегулаторних механизма
- Промовисање идеје о корпоративној друштвеној одговорности.
 - Развој система мирног решавања спорова.
- 3) Јачање и развој ефикасног система саветавања и обавештавања потрошача
- Европски потрошачки центар.
 - Сарадња са потрошачким организацијама.
 - *Call* центри за потрошаче.
 - Сарадња са потрошачким омбудсменима.
- 4) Информације и образовна политика Канцеларије за заштиту конкуренције и потрошача
- Едукација потрошача.
 - Информисање о текућим законодавним активностима.
 - Додељивање магистарских тема из ове области.
 - Сарадња са медијима.
 - Социолошка истраживања.
 - Организовање округлих столова.
 - Информисање о активностима које предузима Тржишна инспекција
 - Израда интернет страница.
- 5) Развој еколошког законодавства
- Активности на локалном нивоу.
 - Активности на националном нивоу.
- 6) Активности у међународним форумима о заштити потрошача.

Надлежне државне институције за заштиту потрошача

1. Канцеларија за заштиту конкуренције и потрошача

а) ИСТОРИЈАТ КАНЦЕЛАРИЈЕ

Основана је 1990. године на основу Закона о сузбијању монополске праксе донетог 24.02.1990. године, тада се звала Антимонополска канцеларија и у надлежности су јој били спречавање злоупотребе доминантног положаја и контрола концентрације предузетника. Надлежности су јој више пута прошириване:

- 1996. године, након реформе централне администрације, добија данашњи назив Канцеларија за конкуренције и заштиту потрошача, и проширује се надлежност на заштиту потрошача.
- 15.12.2000. године је донет Закон о заштити конкуренције и потрошача, којим су дефинисана начела система о заштити конкуренције и потрошача.
- 2002. године је створен систем надзора тржишта за производе из Европске уније.
- 2004. године услед прикључивања Пољске ЕУ, следи период хармонизације националног законодавства са правом ЕУ.
- 16.02.2007. године је донет нови закон о заштити конкуренције и потрошача, који је још на снази.

б) ОРГАНИЗАЦИЈА КАНЦЕЛАРИЈЕ

Канцеларија за заштиту конкуренције и потрошача је једна од централних владиних канцеларија која чини део јавне државне управе. Владин задатак је, између осталог, да координише и надгледа рад државних управних органа. Организација канцеларије је сложена.

Председник Канцеларије

Влада именује председника Канцеларије од лица изабраних у отвореној и конкурентној селекцији, који представља овај орган. Услови који морају бити испуњени да би лице било изабрано за председника Канцеларије су: мастер, држављанство Пољске, да ужива пуна грађанска права, да није осуђиван, минимум шест година радног искустава, поседовање менаџерских способности.

Најважније надлежности председника Канцеларије су: заштита *колективних интереса* потрошача, учествовање у прављењу нацрта закона о заштити потрошача, сарадња са домаћим и међународним организацијама, према публикације ради информисања потрошача.

Управни поступак пред кабинетом председника Канцеларије код повреде *колективних интереса*, може да се покрене по службеној дужности или захтеву странке. Уколико се покреће захтевом, на поднеску мора да буде наведено лице које захтева покретање поступка, у супротном се захтев одбацује. Председник проверава да ли је претходно покренут прекршајни поступак за заштиту колективних интереса. Истрага не би требало да траје дуже од 30 дана, а у посебно сложеним случајевима не дуже од

60 дана. Председник Канцеларије доноси одлуку на основу писмених доказа, изјава сведока и изјава експерата. Одлука мора да садржи образложење. Против ове одлуке жалба је дозвољена, подноси се председнику Канцеларије, ако је дозвољена, благовремена и поднета од овлашћеног лица, прослеђује је Суду за заштиту конкуренције и потрошача. На званичном сајту Канцеларије могуће је пронаћи одлуке које доноси председник. Током поступка странке могу да захтевају да присуствује и контролор (особа запослена у Канцеларији или Тржишној инспекцији). У глави VII Закона о заштити конкуренције и потрошача¹⁶ прописано је да председник Канцеларије има овлашћење да новчано казни привредна друштва која крше колективне интересе потрошача. Овакво решење се показало у пракси као веома добро, јер је пружило већу заштиту потрошачима, а привредна друштва натерало да више поштују права и интересе потрошача.

Тржишна инспекција

Организација и надлежности Тржишне инспекције су регулисане Законом о тржишној инспекцији.¹⁷ Тржишна инспекција није посебан, државни и независни орган, већ представља два одељења у Канцеларији за заштиту конкуренције и потрошача (Одељење за тржишну инспекцију и Одељење за тржишни надзор), и као таква подлежу контроли председника Канцеларије. Одељења су хијерархиски организована и поред централних одељења у Канцеларији, постоје огранци на нивоу војводства, који се пак гранају на окружне јединице. Прво одељење је задужено за контролу производа, а друго за заштиту економских интереса потрошача. Надлежности Одељења тржишне инспекције су:

1. контрола законитости и поузданости пословања (контрола производа у складу са законом о општој безбедности производа; контрола хемијског састава производа);
2. контрола производа пре и након изласка на тржиште (да ли су у складу са Законом о отпаду електричних уређаја, Законом о батеријама и акумулаторима, Законом о примени дигиталне ТВ);
3. посредује у циљу заштите интереса потрошача;

4. организује и спроводи сталне потрошачке арбитраже;
5. саветује потрошаче.

О поступку медијације и сталним арбитражним судовима пред Одељењем тржишне инспекције ће бити речи у одељку о механизмима решавања потрошачких спорова.

Осим планираних инспекција, могуће су и непланиране услед сумње да постоји кршење интереса потрошача. Приликом започињања инспекцијског надзора, инспектор је дужан да се представи лицу које надгледа, као и да покаже писмено овлашћење за вршење надзора. Уколико је за предмет надзора потребно знање експерата, инспектор има овлашћење да их позове, доказе које пронађе приликом вршења контроле, дужан је да чува. Током контроле инспектор може: да испита датотеке, документе и евиденције; да врши контролу зграда, пословних просторија и превозних средстава; да надгледа ток одређене делатности; да легитимише лица ако је то неопходно. О значајним резултатима надзора обавештава непосредно хијерархијски вишу јединицу. Уколико открије одређене неправилности, надлежни орган има овлашћење да наложи отклањање истих или чак да изрекне меру забране вршења делатности привредног друштва одређено време. Напред наведеним законом су прописане и казнене одредбе. Уколико произвођач или трговац не поступи по налозима инспектора или уништавају доказе, плаћаће пенале, такође уколико иста лица ометају инспектора у раду, биће кажњена затвором или новчаном казном, као и у случају да не отклоне последице откривеног прекршаја, кажњавају се новчаном казном.

Окружни потрошачки омбудсмани

Окружни потрошачки омбудсмани

Законом о заштити конкуренције и потрошача су одређене надлежности Канцеларије пренете на органе локалне самоуправе. Те надлежности су поверене окружним потрошачким омбудсменима, лицима које именује председник округа. Услови за избор омбудсмана су: завршен правни или економски факултет и пет година радног искуства у струци, што је у складу са идејом о запошљавању стручњака у органе локалне самоуправе. Канцеларија, у складу са циљевима из последње две владине стратегије, организује округле столове и пружа стручну помоћ омбудсменима. Данас у Пољској постоји 366 окружних омбудсмана.

¹⁶ Act of 16 February 2007 on competition and consumer protection (Journal of Laws of 2007, No. 50, item 331)

¹⁷ Law of 15 Dec 2000 on Trade Inspection (with amendments – consolidated text of 2009)

Омбудсмани су директно подређени председнику округа, и дужни су да на дан 31.03. поднесу извештај о раду председнику округа. Важно је нагласити да за свој рад не одговарају председнику Канцеларије. Надлежности локалних омбудсмана су: предлагање промена локалних закона о заштити потрошача, комуникација са трговцима, има улогу јавног тужиоца према Закону о прекршајима у случају недоличног понашања према потрошачима, пружање бесплатних савета и информација, сарађивање са огранцима Канцеларије, тржишним инспекторима и потрошачким организацијама. Важно је направити разлику између овлашћења председника Канцеларије и потрошачких омбудсмана, председник је овлашћен да штити искључиво *колективне интересе потрошача*, а потрошачки омбудсмани *индивидуалне интересе потрошача*. Од изузетног је значаја стручност омбудсмана, ауторитет који поседује, с обзиром на рад у локалној самоуправи, доступност потрошачима, као и пружање услуга без накнаде.

Национални одбор потрошача

Национални одбор потрошача је једно од саветодавних тела Канцеларије, чини га девет потрошачких омбудсмана које именује и разрешава председник Канцеларије. Задаци Одбора су: давање савета и мишљења, као и пружање административне подршке. Трошкове потрошачких омбудсмана у Одбору сноси Канцеларија, односно, финансирани су из државног буџета.

Механизми решавања спорова потрошача

1. Медијација

Поступак медијације пред Одељењем тржишне инспекције (у канцеларијама у војводствима) покреће се на захтев странке, затим странке представљају правни проблем и предлажу начине за решавање истог. Он се спроводи пре арбитраже, велики број случајева је решен у овом поступку, јер трговци често имају страх од судског ауторитета. У овом поступку овлашћења медијатора су одређивање рока за доношење споразумног решења, као и прекидање поступка уколико су односи међу странама непријатељски или уколико једна од страна да изјаву да не жели да решава спор у овом поступку. Поступак је бесплатан. Медијатори су именовани на одређено време. На крају поступка се доноси протокол, спо-

разумно решење, на које се не може изјавити жалба. Поступак медијације је регулисан Законом о Тржишној инспекцији.

2. Стални потрошачки арбитражни судови

Стални потрошачки арбитражни судови су организовани такође у Одељењу тржишне инспекције.¹⁸ Данас постоји 31 стална арбитража, као и пар специјализованих арбитража (у оквиру Удружења банака, омбудсман осигурања...). Као и код поступка медијације, мора да постоји споразум странака да у овом поступку реше спор. Судијама је ово повремено посао, поред арбитражних судова, они суде и у сталним судовима. Арбитри су експерти, и постоје две листе сталних арбитра, једна коју бирају потрошачке организације и друга, коју бирају удружења трговаца. Суди веће од три члана (судија и два арбитра). Организација арбитражних судова подсећа на организацију Суда части при Привредној комори Србије. Уколико у току поступка једна од странака одустане од оваквог начина решавања, упућују их на цивилни суд. Пресуда се израђује у року од три дана од дана завршетка расправе.

3. Парнични судови

Ако стране не успеју или не желе да реше спор медијацијом или пред арбитражним судом, покрећу поступак пред парничним судовима. Потрошачима се изашло у сусрет тако што је у предметима где је вредност спора мања од 2500 евра, поступак поједностављен и потрошач плаћа мање од 10 евра судске таксе. Уколико је вредност спора већа поступак се не поједностављује.

4. Суд за заштиту конкуренције и потрошача у Варшави

Овај суд је XVII окружни специјализован суд у држави. У његовој надлежности је, између осталог, и испитивање уговорних клаузула. Налог да клаузуле могу да упуте председник Канцеларије, потрошачка организација, локални потрошачки омбудсман, као и сам потрошач. Поред тога, може да одлучује у поступку по жалби на одлуке председника Канцеларије.¹⁹

18 Dz.U.01.113.1214 ROZPORZĄDZENIE MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI z dnia 25 września 2001 r. w sprawie określenia regulaminu organizacji i działania stałych polubownych sądów konsumenckich. (Dz. U. z dnia 9 października 2001 r.)

19 European Commission, Directorate General for Health and Consumers, CONSUMER REDRESS – Poland

Потрошачке организације

Законом о заштити конкуренције и потрошача прописано је да су надлежности потрошачких организација: саветодавна, едукативна и представљања. Канцеларија финансира организовање образовних програма за окружне потрошачке омбудсмани. Врше истраживања и објављују часописе. Веома је важно нагласити на који начин потрошачке организације добијају новац из државног буџета, јер се овај систем у многим разликује од система у нашој држави. Финансирање свих невладиних организација је у надлежности Министарства рада и социјалне политике.²⁰ Сваке године се предвиђа који део буџета се намењује невладином сектору, расписују се тендери и свака организација која у свом статуту има прописан циљ – рад у општем интересу, може да напише пројекат и конкурише за новац. У Пољској не постоји правни монопол потрошачких организација, тј. није услов да је организација регистрована као потрошачка, већ да су њени задаци, утврђени у статуту организације, од оштег интереса. Пројекти за који се добије новац и њихово спровођење су веома транспарентни. Невладиним организацијама је овим законом дата могућност да поднесу предлог пројекта и пре него што се распишу тендери.

Данас у Пољској постоје две потрошачке организације²¹ које делују на читавој територији државе. Оне су невладине организације које се поред сопствених прихода финансирају и из државног буџета. Истраживања су показала да поверење потрошача у ове организације расте с обзиром на њихову традицију, а у Пољској су ове две организације основане 1981. године, односно 1989. године и од тад су урадиле велики део посла у вези са успостављањем система заштите потрошача, па је самим тим и поверење потрошача у потрошачке организације

у овој држави знатно веће него у државама које тек изграђују свој систем заштите. Неопходни услови за добар рад потрошачких организација су: довољно ресурса, компетенција и пријатељско окружење.

Поставља се питање сврхе постојања локалних потрошачких омбудсмани и потрошачких организација, када су им надлежности скоро идентичне. Број запослених у организацијама није велики, организације запошљавају стручан кадар и углавном су то правници са искуством у овој области, док правни факултет није услов за запошљавање у канцеларији омбудсмани. Неки људи имају више поверења у државу, па се обраћају омбудсменима, док се други, с обзиром на традицију потрошачких организација, пре обраћају за помоћ њима. Циљ код оснивања овог система заштите је био да се створи добра сарадња између потрошачких организација и локалних омбудсмани.

Пољска потрошачка федерација

Основана је 1981. године са седиштем у Варшави. Статутом је утврђено овлашћење за оснивање грана и филијала на подручју државе. Органи Федерације су: скупштина, савет, надзорни одбор и суд. У надлежности овог суда је да решава спорове између чланова Федерације, као и федерације и члана, да тумачи статут и правила Федерације. Чланство у организацији може да буде обично, почасно, али подразумевају се и симпатизери.

Удружење пољских потрошача

Основано је 1989. године као самоуправно и добровољно удружење са седиштем у Варшави. Основни акт удружења је Статут. Органи су: скупштина, управни одбор и надзорни одбор. За разлику од Федерације не оснива гране и филијале, па је самим тим и мањи број чланова. Њихов циљ је запошљавање високостручних људи, јер је то једини услов да организују добру едукацију потрошачких омбудсмани и потрошача.

20 Act of law of April 24th 2003 on Public Benefit and Volunteer Work – consolidated text after last amendment on January 22nd 2010

21 <http://www.federacja-konsumentow.org.pl/>; <http://www.konsumenci.org/>

РУМУНИЈА – ИЗВЕШТАЈ О ИНСТИТУЦИОНАЛНОМ ОКВИРУ ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА

Невена Вучковић

1. Увод

У свакој држави редослед извора права је увек једноличан. Уставом се установљавају основне институције, тј. законодавна, извршна и судска власт, преко чијих механизма се сва загарантована права остварују. Закон даље конкретизује одредбе.

Основни правни акти који се ближе баве заштитом потрошача у Румунији су: Владина уредба бр. 21 у вези са заштитом потрошача („GO 21“), Кодекс о потрошњи, Закон 363/2007 о борби против неправичне тржишне праксе између потрошача и трговца, као и још неки прописи који се тичу заштите потрошача у вези са извршењем уговора закључених на даљину, неправичним клаузулама у потрошачким уговорима... Као што се може приметити, законодавство из ове области није сконцентрисано у један свеобухватан кодекс који би сублимирао целокупну материју, иако би назив појединих закона то могао да наговести. Како се развијала заштита потрошача, тако су се потребе за новим нормама у различитим областима сукцесивно задовољавале. Тако је прво донета Владина уредба бр. 21, 1992. године, која је била први правни штит против неправичних пракси трговаца. Уследили су многи закони који регулишу изузетно уске области. На пример, Закон 193/2000 који се бави искључиво неправичним клаузулама у потрошачким уговорима. У Србији то је један од предмета који обрађује Закон о заштити потрошача из 2010. године.

Основни органи који се баве заштитом потрошача у Румунији су Влада, ресорна министарства у њеном саставу, Међуминистарски комитет за тржишни надзор робе и услуга и заштиту потрошача, Саветодавни одбор за потрошаче. Они су сви део званичне државне структуре органа. Поред њих упоредо функционише и Национална управа за заштиту потрошача (ANPC), Европски центар потрошача Румунија (ECC), LAREX и потрошачка удружења. Локална самоуправа у складу са својим могућностима подржава рад потрошачких удружења.

2. Институционални оквир

Држава има обавезу да заштити потрошаче, тј. да створи и подстиче коришћење програма да би се осигурала информисаност и едукованост потрошача. На тај начин, они постају свесни својих права и обавеза које поседују у том својству. Такође, треба да препознају агенције и потрошачка удружења која се баве заштитом њихових интереса. Дакле, основни циљеви су заштита интереса потрошача и саветовање у вези са њиховим правима.

Ови циљеви се, пре свега, остварују путем деловања Владе Републике као извршне гране власти. Она усваја прописе који онемогућавају понашања која штете интересу потрошача. Те прописе спроводе министарства у њеном саставу. А контролу примене прописа врше инспекторати надлежних министарстава.

Као саветодавно тело, основан је Саветодави одбор за потрошаче. Он делује на централном и на локалном нивоу. Његова велика предност је у томе што је мешовитог састава. Наиме, чине га представници локалне власти, удружења потрошача, представници свих служби и државних органа који су надлежни у овој области. Он је зависно тело, јер му састав, надлежност, организацију и функционисање одређује Влада која је и његов оснивач.

Овим се закључује дужност државе да штити и информисање адресате норми.

2.1. Национална управа за заштиту потрошача (ANPC)

У оквиру структуре државних органа делује Национална управа за заштиту потрошача (ANPC). Она је специфично тело којој би тешко могао да се нађе пандан у нашем правном систему. Можда би се могла делимично поклопити са Националним саветом за заштиту потрошача, али се у основи ипак сувише разликују да би се смели изједначавати. Национални савет у Србији нема могућност вансудског решавања спора у свом саставу, нити има инспекцијску надлежност. Али, као и Управа у Румунији, учествује у изради стратегије за заштиту потрошача, предлаже мере и активности за унапређење заштите. То постиже саветовањем и пружањем помоћи потрошачима да остваре своја права

преко саветодавних центара и обавештавања јавности о свим питањима од значаја за ову област. Као и Управа, он координише рад свих органа и организација у заштити потрошача.²²

Национална управа је осмишљена као специјализовано тело јавне управе, директно подређено Влади Републике. Основана је 2001. године Владином одлуком бр. 882/2010²³. Заменила је дотадашњу Канцеларију за заштиту потрошача (*Office for Consumer Protection*). Управа је и сама јавно тело којим руководи Министарство економије, трговине и пословођења. Према овлашћењима која су јој поверена, Управа спроводи стратегију и политику коју је претходно формулисала Влада на овом пољу, делује превентивно и репресивно против понашања која би могла да угрозе живот, здравље, безбедност и економске интересе потрошача. Делује у облику комесаријата. Финансијска средства црпи из такси које наплати за своје услуге или јавне администрације и накнаде од лабораторијских тестова. У свом деловању покрива читаву територију државе.

Надлежности овог тела су веома велике. Могу се сврстати у четири категорије према циљевима који треба да се остваре.

1. Управа треба да се постара да се достигне висок ниво заштите потрошача. И не само то, него да је тај ниво исти као онај који постоји у Европској унији, којој Румунија припада.
2. да спроводи прописе о заштити потрошача кроз контролну функцију, кроз решавање притужби потрошача, сарадњу са централним и локалним органима управе и државама-чланицама Европске уније или кандидатима за улазак у ЕУ, да би унапредила тржишни надзор и правна правила.
3. служи као национални контакт центар за брзу размену информација о опасним производима на државном нивоу или са другим земљама које су чланице *RAPEX* система.
4. да ојача информисаност потрошача, и да има саветодавну и образовну улогу на тај начин што ће преко масмедиа пласирати информације о опасним производима или услугама, и тако што ће активно укључити удружења потрошача у поступку одлучивања у питањима која су од њиховог интереса.

Контролна функција се најбоље огледа кроз инспекцијски надзор. Наиме, Национална управа има широк спектар надлежности само из ове области. Она контролише исправност хране, електричних уређаја, означавање производа и њихов назив, саобразност одређених производа, рекламирање хране, означавање *GMO* (генетски модификованих) производа, и многи други. Остала надлежна министарства задржавају се искључиво на једној области. Тако је Министарство здравља надлежно да врши контролу над козметичким, дуванским и биоцидним производима.

Стална брига Управе је унапређење нивоа информисаности како потрошача тако и трговаца. У том циљу подржава активност потрошачких организација у њиховом деловању у том смеру.

У оквиру надлежности Националне управе је и поступање по притужбама потрошача. Могуће је путем овог тела решити потрошачки спор вансудским путем (*Alternative dispute resolution method*, тј. *ADR*). Пошто је покушао да споразумно реши спор са трговцем, потрошач се може обратити Управи како би путем медијације или арбитраже дошао до решења.

Медијација је факултативан метод да се пријатељски реши спор уз помоћ трећег непристрасног лица у кога обе стране имају поверења. Циљ овог поступка је решење које је задовољавајуће за обе стране, које је ефикасно и трајно. Медијација се може тражити иако је започео судски поступак. Ова метода се примењује на потрошачке спорове у случају нарушавања права из националних закона и европских прописа за заштиту потрошача. Овај поступак се води у јавном интересу. Медијатор само олакшава постизање договора, а не одлучује. Он може да упути стране да овере тај договор, јер у супротном медијација не обавезује. Преговор и договор су главна техника поступка. Предности су брзина, једноставност и економска ефикасност. Главна мана је то што стране морају желети решење. То је и главни услов за успех медијације.

Поред Националне управе, други центар за медијацију у Румунији је Национална управа за менаџмент и регулисање комуникација (*ANCOM*), која се бави питањима искључиво из електронске комуникације.

Уколико је прописана казна затвора искључиво надлежност има суд, тј. потрошач нема могућност да изабере алтернативни метод решавања спора.

²² Закон о заштити потрошача, (Службени гласник РС, бр. 53/2010.), чл. 126.

²³ Government Decision no. 882 on 30 August 2010, published in the Official Gazette, Part I, no. 612

Алтернативно решавање спорова је оно што је недостатак српског система заштите потрошача. Није предвиђен *ADR* поступак у склопу неке потрошачке организације или управног тела, него се медијација, односно арбитража, спроводе по редовном току ствари. Уколико споразум између страна не успе, следећа инстанца је суд редовне надлежности.

2.2. Национални центар за испитивање и експертизу производа (*LAREX*)

Под Националном управом за заштиту потрошача послује и Национални центар за испитивање и експертизу производа (*LAREX*). Он представља јавну институцију са правним субјективитетом. У потпуности је финансиран ванбуџетским средствима. Тај детаљ се на званичној презентацији Центра истиче као кључни доказ имуности на било какав утицај на његову активност. У истом циљу се наглашава да су подједнако заступљени клијенти који су државни органи, али и приватне компаније.

Главна начела на којима заснива свој рад су објективност, професионалност, независност, непристрасност и статусна и финансијска неутралност, доступност за сва лица и потпуна поверљивост свих информација и података.

Ова организација обавља и техничка вештачења за органе унутрашњих послова, за финансијске организације, *ANPC*... Такође, издаје лиценце за производњу хране, пружа техничку помоћ за развијање стандарда компаније, издаје сертификате производа и сертификат *LAREX*.

Сретификовани производ у овом смислу се сматра оним производом који је у складу са прописима за безбедност, тј. да одговара својим спецификацијама како су наведене у одговарајућем пропису. Ради се о сукобу материјалног и формалног које се нужно мора поклопити како би сертификат био издат.

LAREX у принципу представља независно сертификационо тело које одлучује у складу са објективним критеријумима. Због тога је веома важна та финансијска независност. Одлуке доноси одбор који је састављен од представника јавне власти, произвођача и потрошача.

Оно што је такође важно нагласити је да ово тело тестира и испитује узорке за инспекторе Комесаријата за заштиту потрошача који се налази у склопу Националне управе за заштиту потрошача. Такође, врши карактеризацију производа који је предмет истраге Финансијске гарде и органа унутрашњих послова.

LAREX константује несаобразност уколико производ не одговара квалитетом техничкој

документацији. Прати га увек налаз вештака, тј. извештај са теста.

Може се обавити и само тестирање. Оно резултира извештајем о тестирању. Оно је производ лабораторијске анализе поднетог узорка. Не упоређује се са спецификацијом (чак је могуће да она ни не постоји за конкретан случај), него се само константује оно што је пронађено, тј. на који начин се узорак понашао приликом анализе. Овом приликом се не даје суд о саобразности, већ се само саопштава резултат. Дакле, нема извештаја о производу као у случају када се тестира саобразност.

Може се издати и потврда о усаглашености узорка са референтном документацијом. Тада се само закључује да конкретан појединачни узорак који је поднет одговара спецификацији. Не представља потврду квалитета за све истоврсне производе који одговарају узорку.

2.3. Европски центар за потрошаче (*ECC*)

Будући да је Румунија земља чланица Европске уније, на њеној територији делује огранак Европског центра за потрошаче (*ECC*). Основан је 2008. године. Његова главна функција је саветодавна. Саветује потрошаче на који начин могу остварити своја права.

Међутим, његова улога је ипак ограничена. Потрошач му се обраћа у случају да је у спору са трговцем који је на територији друге државе-чланице Европске уније. Потрошачки спорови који се тичу „домаћих“ странака решавају се уз помоћ *ANPC*-а (тј. Кмесаријат у оквиру њега), односно суда. Чак, постоји и формулар жалбе истакнут на званичној интернет презентацији са напоменама о обавезном садржају.

Ова организација сарађује са другим организацијама ради заштите потрошачких права на међународном нивоу. Финансирање његовог рада је специфично. Део средстава долази од Европске комисије, док се други део усмерава преко *ANPC*-а, а изворно потиче од Владе Републике.

2.4. Инспекције

Да би се осигурала правилна имплементација свих релевантних прописа, државни апарат је организовао ефикасни систем тржишне инспекције. Инспекцијски надзор расут је по ресорним министарствима. Различите области су заступљене у различитим министарствима.

Међутим, *ANPC* ипак задржава највећи спектар овлашћења у тржишној инспекцији. Највећи број производа и услуга. Испитује са-

образност, безбедност и рекламирање које не сме бити обмањујуће.

Све инспекцијске службе делују за рачун и у име Владе Републике. Делују или самостално или кроз тело које је под Владином контролом (ANPC).

Овлашћења која инспектори поседују нису занемарљива. Уколико уоче недостатак, могу повући производ из промета, привремено обуставити рад, елиминисати у потпуности опасан производ са тржишта и то трајно, уколико је то једини начин да се опасност отклони. Када санира недостатак, мера која је била изречена се повлачи тек пошто ANPC да сагласност за такав поступак.

Све тржишне инспекције координише једно министарство – Министарство економије, трговине и пословођења. У ту сврху оно је основало Међуминистарски комитет за тржишни надзор робе и услуга и заштиту потрошача. Његова улога је координација и усклађивање на државном нивоу свих инспектората који су расути по ресорима. Комитет осигурава сталну размену информација између тржишних инспекција да би се осигурао висок ниво заштите јавног интереса као што је здравље и безбедност, заштита потрошача, заштита животне средине.

3. Потрошачки спор

Потрошачки спор уређен је посебним Законом 192/2006²⁴, који је први закон те врсте усвојен у Румунији. Потрошач се најпре упућује да било какво неслагање реши споразумним путем са трговцем. Тек уколико није могуће доћи до решења на овај начин, пред њега се ставља избор: може своја права остварити или преко потрошачких удружења и управе кроз вансудско решавање спорова (ADR) или се може одмах директно обратити надлежном суду. Једном започет судски поступак не искључује ADR. Чак је суд дужан да предложи ту опцију као могућност. Наравно, важи и обрнуто правило – једном започет ADR не искључује судски поступак у наставку.

Према томе, пут који потрошач прати је:

1. споразумно постизање решења без икакве интервенције неког другог ауторитета
2. ADR – уколико прва опција не да жељени ефекат, обраћа се НВО која га може заступати пред државним органом или

чак покренути и судски спор; Национална управа за заштиту потрошача (ANPC) и Национална управа за менаџмент и регулацију комуникација Румуније (ANCOM) су два тела пред којима се одвија медијација, односно арбитража.

3. судски поступак – *small cost* или редован парнични поступак.

За повреду права потрошача предвиђена је материјална, кривична и казнена одговорност. Највише је заступљена новчана казна као облик санкције. Предвиђена је и одговорност правних лица. Ометање или спречавање рада органа државне управе надлежног за заштиту потрошача ради сузбијања и спречавања аката који могу утицати на живот, здравље, безбедност или економски интерес потрошача представља кривично дело. Прописане су казна затвора или новчана казна. Уколико је дело имало за резултат и телесну повреду или нарушавање здравља једног или више лица, прописана је само новчана казна. Чини се да је блаже санкционисано, барем судећу по врсти прописане санкције, наношење телесне повреде лицу, него што је санкционисано ометање рада државног органа где телесне повреда није ни настала. Уколико је за прекршај прописана казна затвора, предвиђена је искључива надлежност суда без могућности ADR-а.

Још једна од опција је покретање *small cost* или *claims* поступка пред судским органом. Процедура је поједностављена. Једини недостатак је што је одлука коначна. Не постоји право жалбе ни против првостепене одлуке. Иако се брже долази до коначне одлуке која се самим тим одмах може извршити и иако су трошкови поступка мањи, сувише је строго искључити право жалбе на судску одлуку само на основу вредности предмета спора. Уколико страна жели, може покренути арбитражу која такође има све ове предности. Једино што се при арбитражи не изводе сви докази који би можда били релевантни за одлучивање, а извели би се у *small cost* поступку.

У српском праву такође се предвиђа поступак забране неправичних уговорних одредби и непоштеног пословања. Вредност предмета поступка не прелази 500.000 динара. Не види се сличност са *small cost* поступком, јер се спроводи по редовном парничном поступку. Иначе, по дефиницији, потрошачки спор је онај чија вредност предмета не прелази милион динара.²⁵

²⁴ Закон бр. 192/2006 који се односи на медијацију и организацију медијаторског поступка, допуњен и измењен Законом бр. 370/2009

²⁵ Закон о заштити потрошача, (Службени гласник РС, бр. 53/2010.), чл. 132– чл. 136

4. Потрошачке организације у Румунији

Потрошачке организације у Румунији имају статус невладиних организација. Уредба бр. 21 их предвиђа као један од актера заштите потрошача. Ту се наводи један занимљив детаљ. Дефинисане су као НВО, међутим њихово финансирање може да потиче и из државног буџета на њихов захтев. Питање је да ли је то политика државе да на тај начин подржи постојање и функционисање оваквих тела ради што потпуније заштите потрошача, или је то начин да се контролише њихов рад. Јер, ако се евентуално финансирају из буџета, контролу над њиховим радом вршиће *ANPC*.

Организације имају право да буду консултоване при изради закона из ове области. Могу преузети правне радње против правних лица која повређују права потрошача. Оне захтевају од трговаца да поштују норме и стандарде потрошачких права. У супротном, овлашћене су да покрећу судске спорове ради заштите истих. Такође, могу самостално предузимати радње ради откривања неправилности или несаобразности и да резултат проследи на хитну обраду. Имају велику улогу у информисању потрошача и целокупног јавног мњења о неквалитетној роби, односно услугама и последицама.

Организациони оквир потрошачких организација поставља Закон донет 2004. године.

Једна од итакнутијих потрошачких организација је Удружење за заштиту потрошача (*APC Romania*). Она је по дефиницији НВО, аполитична и непрофитна. Њени основни циљеви су одбрана права и интереса потрошача и њихова едукација. Заступа интересе потрошача при државним институцијама. Пре свега је оријентисана ка заштити права потрошача од кршења од стране државних органа. Она саветује и едукује кроз студије које самостално спроводи и путем медија. Може анализирати и решавати жалбе потрошача. Ради што боље заштите права, сарађује са државним и недржавним органима. *APC* учествује у изради прописа и стандарда за робе и услуге. Такође, настоји да подигне свест трговаца и предузећа о потрошачким правима како би се предупредила било каква кршења и несугласице.

Информације о томе како и на који начин све потрошач може остварити своја права и шта све може оправдано очекивати од трговца су веома доступне на интернет адресама свих ових организација. Посебно се истиче домен <http://www.dolceta.eu/romana/index.php>. Оно што аутор налази као ману је да, иако постоји обиље

информација, уколико се не познаје језик, мало тога остаје разјашњено. Будући да је чланица ЕУ, потпуна садржина званичних презентација најважнијих потрошачких организација и државних органа морала би да буде доступна барем на још једном од 23 званична језика Уније. То би омогућило лицу које се налази на територији Румуније да буде упознато са свим својим могућностима иако не говори језик.

Локална самоуправа подржава рад потрошачких организација. Они сарађују на изради пројеката уколико је фонд локалне самоуправе недовољан да би га самостално спровела. НВО пружа услуге које локална самоуправа не може да задовољи, за шта се финансира и из буџета и из сопствених прихода. Дакле, локална самоуправа и НВО у области заштите потрошача су комплементарне у свом деловању.

5. Предлози за Србију

Носиоци заштите потрошача су и у Румунији и у Србији веома слични. Пре свега, Влада која формулише политику, министарства која директно спровode циљеве како су дефинисани, затим удружења и организације и други учесници на тржишту који информишу, саветују и самостално предузимају акције у истом циљу. Сви они међусобно сарађују да развију систем оптималног остваривања права потрошача. Разлика је у детаљима, али ипак значајна.

Национални савет за заштиту потрошача у Србији је доста скромније надлежности. Нема могућност *ADR*-а нити инспекцијску надлежност. Све то је сконцентрисано у Националној управи за заштиту потрошача у Румунији. При том институционални положај им је исти. Обе је основала влада републике којој је директно одговорна.

Удружења и савези потрошача у Србији и у Румунији имају исте циљеве. Такође, и тржишни надзор је слично организован. Предност Румуније по овом питању је у постојању посебног Комитета за координацију рада инспектора. По нашем праву, министарства су та која сарађују међусобно без помоћи једног таквог тела. Уколико је основни циљ организовања таквог тела да се сви подаци о тржишној инспекцији налазе у једном центру који ће и да контролише да се послови не преклапају, тј. удвајају, Комитет је одлично решење. Али, да ли државни апарат у Србији може да поднесе притисак одржавања додатног тела у свом саставу, сасвим је друго питање. Целисходно је, да, али да ли је одрживо и апсолутно неопходно, аутор још није довољно убеђен.

Такође, Национална управа (ANPC) се чини као центар из кога потичу све главне активности у вези са правима потрошача. Изузетно је велика његова улога, а са друге стране довољно је издвојен из симбиозе са другим државним органима иако је и сам јавно државно тело. Његова главна делатност је право потрошача. Овакав један специјализовани орган је боље решење за ефикасну заштиту потрошача. У Србији ова област спада у надлежност Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде. Ни сам назив не указује на заштиту потрошача, нити да је то његова фокусна тачка. Не би било разлике уколико би се тај делокруг послова пренео на специјализовано тело управе. Задржао би се исти обим администрације, јер је та област постојала и раније, а подигао би се ниво стручности и ефикасности. Такво једно тело би представљало центар из кога се усмерава и усклађује рад свих организација на пољу заштите потрошача.

Такође, велика предност Националне управе у Румунији је могућност *ADR* поступка. Тиме се растеређују судови и омогућава економски ефикасно решавање спорова путем државног апарата. Самим тим што ће временски краће трајати увелико смањује трошкове самог поступка. Они би несумњиво били већи у класичном парничном поступку само због дужине трајања. *ADR* преко оваквог јавног тела је доступнији потрошачима од класичног *ADR* поступка, где би саме стране плаћале изабраног арбитра или медијатора. Уколико то не би могле да приуште, биле би приморане да воде класичан судски спор, где се поново покреће питање дужине трајања. Организовањем *ADR*-а при управи судови се растеређују, време и трошкови поступка се скраћују, а ефикасност, тј. број обрађених предмета се повећава. Ово

је ситуација у којој се извлачи обострана корист, и за државу и за потрошача.

Као додатни подстицај може се навести да искуство у Европској унији показује да у раној фази развоја, стандардизовани приступ може да угрози могућност уочавања решења која више одговарају потребама потрошача за брзим, ефективним, непристрасним начином решавања спорова који би могли да приуште.²⁶

LAREX као потпуно независна организација вештака и стручњака из ове области је дефинитивно велика *diferencia specifica* система заштите потрошача.

На послетку, могло би да се закључи да се степен заштите потрошача једне земље не може мерити квантитетом потрошачких организација, већ њиховим квалитетом. Такође, не треба бежати од државних органа, и мерити непристрасност и објективност једног органа степеном његове независности од државе. Као што се види, тело као што је Национална управа за заштиту потрошача у комбинацији са *LAREX* системом вештака пружа потпунију и заокруженију заштиту права и интереса потрошача него што су то НВО из исте области у Румунији. Национална управа је у директном контакту са потрошачима.

Будући да се систем заштите потрошача не разликује много у виду институција које делују у тој области, предности румунског система које су истакнуте би могле да се трансплантују и у наш систем и то без посебних потешкоћа.

26 C. Bălan, "Alternative dispute resolution through mediation in Romanian retail banking", *Amfiteatru Economic*, Vol XII • No. 28 • June 2010, p. 516. Academy of Economic Studies, Bucharest, Romania, преузето са http://www.amfiteatruconomic.ro/temp/Article_980.pdf

СЛОВАЧКА – ИЗВЕШТАЈ О ИНСТИТУЦИОНАЛНОМ ОКВИРУ ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА

Ана Деспотовић

Државне институције

Увод

Словачка Република донела је 9. маја 2007. године Закон о заштити потрошача¹, који је ступио је на снагу 1. новембра 2008. Овај закон и Уредба Владе Словачке о општој безбедности производа² представљају основни правни оквир у овој области. Најважније институције у Словачкој које чине систем заштите потрошача су: Министарство економије³ и Одељење за заштиту потрошача, Тржишна инспекција⁴, али и невладине организације и удружења потрошача. Искуства Словачке Републике у развоју овог система, а на путу европских интеграција, могу да буду корисна и земљама које су још у процесу транзиције.

Досадашњу стратегију заштите потрошача⁵ на нивоу Европске уније чинила су три кључна циља: висок заједнички ниво заштите потрошача, ефикасно спровођење правила за заштиту потрошача и правилно укључивање организација потрошача у политикама ЕУ.

Словачка је приступила Европској унији 2004. године и од тада је своје законодавство хармонизовала са легислативом ЕУ. Један од основних постулата стратегије политике ЕУ јесте информисање и образовање потрошача, које се остварује преко невладиних организација, као и кроз мрежу под називом Европски центри потрошача.

1 Act of 9 May 2007 on Consumer Protection and amendments to Act of the Slovak National Council No. 372/1990 Coll. on Offences, as amended

2 404 Regulation of the Government of the Slovak Republic of 15 August 2007 on General Product Safety

3 Ministry of Economy of the Slovak Republic, Responsibilities and Competences of the Ministry of Economy of the Slovak Republic, доступно на адреси: <http://www.economy.gov.sk/home/126312s> (3.6.2012.)

4 Slovak trade inspection, National market surveillance programme of Slovak Trade Inspection, доступно на адреси: [http://www.soi.sk/en/Market-surveillance-programme/General-programme/National-market-surveillance-programme-of-Slovak-Trade-Inspection.soi?id](http://www soi.sk/en/Market-surveillance-programme/General-programme/National-market-surveillance-programme-of-Slovak-Trade-Inspection.soi?id) (3.6.2012.)

5 Ministry of Economy of the Slovak Republic, Consumer Protection, Consumer Policy Strategy, доступно на адреси: <http://www.economy.gov.sk/consumer-policy-strategy-4868/126553s>

Политика и пракса заштите потрошача

Министарство економије Словачке је централни орган државне управе надлежан за заштиту потрошача. У оквиру Министарства, Одељење за заштиту потрошача представља „тачку везивања“ која олакшава брзу размену информација са Европском унијом. То се пре свега односи на размену информација о опасним непрехрамбеним производима у складу са системом РАПЕКС⁶. Словачка је овом систему приступила 1. маја 2004. године. Информације о опасним производима прослеђују се директно Европској комисији, а не државама чланицама. Производи који се тичу РАПЕКС система обухватају: играчке, електричне апарате у домаћинству, упалачке, путничке аутомобиле, гуме и сл.

Словачка тржишна инспекција је орган државне управе који се финансира из буџета као део Министарства економије. Састоји се од Централног инспектората са седиштем у главном граду, Братислави, којем је подређено осам регионалних инспектората. Словачку тржишну инспекцију предводи генерални директор кога поставља и разрешава министар економије. На челу регионалних инспектората су директори који се именују и разрешавају од стране генералног директора. Министарство трговине је овлашћено да испитује жалбе које су усмерене против генералног директора тржишне инспекције. За потребе управног поступка регионални инспекторати су органи у првом степену, док Централни инспекторат поступа у другом степену.

Тржишна инспекција је независна у својој контроли и одлучивању. У њеној надлежности је надзор над тржиштем непрехрамбених производа широке потрошње, спровођење проактивне, реактивне и граничне контроле. Контролне активности се спроводе на међународном, националном и регионалном нивоу. Тржишна инспекција има право: да издаје обавезујућа упутства усмерена на елиминацију

6 European Commission, Rapid Alert System for non-food dangerous products, доступно на адреси: http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/index_en.htm (30.4.2012.)

идентификованих недостатака; да захтева неопходне информације и документа од лица које проверава; да захтева да производи буду означени са одговарајућим упозорењима која указују на ризик који може проистећи из њиховог коришћења; да забрани понуду и продају производа и пружање услуга; да нареди ефикасно и неодложно повлачење производа са тржишта, а ако је потребно и његово уништавање на рачун одговорног лица; да објави упозорења о опасности уколико постоји ризик по живот и здравље потрошача.

Сарадња

Министарство економије тесно сарађује са институцијама из реда централне државне управе: Министарством финансија⁷; Министарством саобраћаја, поште и телекомуникација⁸; Министарством пољопривреде⁹; Министарством унутрашњих послова¹⁰; Министарством правде¹¹; Министарством за рад, социјална питања и породицу¹²; Министарством здравља¹³; Министарством просвете¹⁴; Министарством културе¹⁵; Министарством иностраних послова¹⁶ и Министарством одбране¹⁷.

Министарство економије је у циљу развијања сарадње између представника државних органа и невладиних организација основало Комитет за потрошачку политику.

Одељење за заштиту потрошача Министарства економије сарађује не само са надлежним јединицама Министарства, другим централним органима државне управе, већ и са осталим

институцијама које су посвећене овој области. Одељење следи законске прописе Европске уније који се односе на његове надлежности, а у које спадају: надгледање поштовања закона о заштити потрошача, спровођење неопходних корективних мера, и, на основу тога, подношење мишљења о предлозима правних норми законодавним институцијама. Тако Одељење организује концептуалне и стратешке активности у области заштите економских интереса потрошача и спроводи политику заштите потрошача кроз Одбор за економска питања, а у области опште безбедности производа кроз Комитет за општу безбедност. На овај начин даје прецизне инструкције и Тржишној инспекцији у вези са анализом активности органа у односу на примену законодавства. Одељење сарађује и са: међународним владиним телима, невладиним организацијама, као и са удружењима грађана. Истовремено, прати делатност удружења грађана која се баве заштитом права потрошача и њихових економских интереса, а с обзиром на то да се ова удружења субвенционису из буџета, преко Министарства, саставља и годишње извештаје о њиховим активностима¹⁸.

Тржишна инспекција сарађује са другим националним органима тржишног надзора у оквиру утврђених овлашћења. На основу споразума о сарадњи сарађује са царинским органима у области провере увозних производа из трећих земаља, а са Државном управом за ветерину и храну¹⁹ у области контроле општих услова продаје хране. Поред тога, сарађује и са: Јавном здравственом управом²⁰; Државним инспекцијским органом за енергетику²¹; Државним заводом за контролу наркотика²²; Словачком еколошком инспекцијом²³ и Народном банком Словачке²⁴. Јер, Тржишна инспекција контролише поштовање директива Европског парламента и Савета и у области заштите економских интереса потрошача.

7 Slovak Ministry of Finance, доступно на адреси: <http://www.finance.gov.sk.ca/>

8 Slovak Ministry of Transport, Posts and Telecommunications, доступно на адреси: <http://www.telecom.gov.sk/index/index.php>

9 Slovak Ministry of Agriculture, доступно на адреси: <http://www.mpsr.sk/index.php?start>

10 Slovak Ministry of Interior, доступно на адреси: <http://www.minv.sk/>

11 Slovak Ministry of Justice, доступно на адреси: <http://www.justice.gov.sk/Stranky/default.aspx>

12 Slovak Ministry of Labour, Social Affairs and Family, доступно на адреси: <http://www.employment.gov.sk/>

13 Slovak Ministry of Health Care, доступно на адреси: <http://www.health.gov.sk.ca/>

14 Slovak Ministry of Education, доступно на адреси: <http://www.minedu.sk/>

15 Slovak Ministry of Culture, доступно на адреси: <http://www.culture.gov.sk/>

16 Ministry of Foreign Affairs of the Slovak Republic, доступно на адреси: <http://www.mzv.sk/>

17 Ministry of Defence of the Slovak Republic, доступно на адреси: <http://www.mosr.sk/>

18 Ministry of Economy of the Slovak Republic, Information about Consumer policy Department, доступно на адреси: <http://www.economy.gov.sk/information-about-consumer-policy-department-4821/126506s>

19 State Veterinary and Food Administration of the Slovak Republic, доступно на адреси: <http://www.svssr.sk/>

20 Slovak Public Health Care Authority (SPHCA), доступно на адреси: <http://www.uvzsr.sk/>

21 State Energy Inspection Authority (SEIA), доступно на адреси: <http://www.sei.sk/>

22 State Institute for Drug Control (SIDC), доступно на адреси: <http://www.sukl.sk/>

23 Slovak Environmental Inspection Authority (SEIA), доступно на адреси: <http://www.sizp.sk/>

24 National Bank of Slovakia (NBS), доступно на адреси: <http://www.nbs.sk/sk/titulna-stranka>

Решавање спорова

Када се потрошачи за заштиту својих права обратe суду, подносилац представке, тужилац, мора да има активну легитимацију. Закон о заштити потрошача Словачке даје право удружењима потрошача да заступају странке, уз услов да буду овлашћена. У судском поступку примењују се опште одредбе о парничном поступку, терет доказивања је на странкама, али суд може и да по службеној дужности одреди извођење доказа ради утврђивања чињеница. Судови преиспитују и законитост донетих одлука управе.

Стални арбитражни судови, у складу са арбитражним поступком, решавају и спорове за заштиту потрошача. Када потрошач успе у спору, има право на адекватну финансијску надокнаду, као и да се пресуда објави у средствима јавног информисања. Медији на тај начин значајно доприносе информисању и образовању потрошача.

За решавање спорова користи се и медијација. Регистром посредника и центара за посредовање, медијацију, руководи Министарство правде Словачке.²⁵

У Словачкој Републици заштита потрошача представља један систем, легислативе, али и консеквентне примене у који су укључене државне институције, невладине организације и удружења грађана. Сложеност и свеобухватност овог система сведочи и о сложености ове проблематике. С обзиром на то да је Словачка, од једне земље иза „гвоздене завесе“ прешла значајан пут транзиције до европских интеграција, искуства која је стекла у овом процесу могу да буду корисна и за нашу земљу. Ово нарочито када су у питању институције које се старају о примени закона.

Потрошачке организације

Важну улогу у заштити потрошача имају националне организације потрошача које обухватају: невладине потрошачке организације, Удружење словачких потрошача и Удружење словачких потрошачких ентитета. Закон о удружењима Словачке²⁶ регулише правни положај невладиних удружења потрошача у Словачкој. Државне институције могу да интервенишу у активностима ових организација само у мери дозвољеној законом. Својим Статутом удру-

жења уређују права и обавезе својих чланова. Приликом оснивања, удружења се региструју у Министарству унутрашњих послова. Овим удружењима није дозвољено да обављају било коју државну функцију.

Један од главних циљева стратегије потрошачке политике Европске уније је информисање и образовање потрошача, које се остварује преко невладиних организација, као и кроз мрежу под називом Европски центри потрошача. Европски центар потрошача у Братислави²⁷ установљен је одлуком Министарства економије 1. септембра 2004. године и усмерен је на активности у оквиру Европске мреже потрошача. Центар сарађује са Европском комисијом и њеним структурама у области развоја тржишта Европске уније и пружа информације о европском правном систему и студијама случаја. Европски центар потрошача сарађује са невладиним организацијама потрошача и путем кампања информисања потрошаче о могућностима која се нуде на домаћем тржишту.

Законом о заштити потрошача прописано је да потрошачи имају право да се организују у организацијама за заштиту потрошача. У складу са Законом, ова удружења имају право на добијање субвенција уколико су њихове активности усмерене на: заштиту права потрошача на суду; помоћ у реализовању економских права и интереса потрошача кроз истраживања у вези са спровођењем потрошачких права; праћење општих уговорних одредаба и услова потрошачких уговора; спровођење и примену потрошачке политике; едукацију грађана у области заштите потрошача.

У Словачкој постоји око 30 активних невладиних организација за заштиту потрошача. Поред финансирања из државног буџета преко Министарства економије, ове организације могу и да се самофинансирају кроз своје активности, а нарочито на пројектима Европске уније.

Удружење словачких потрошачких ентитета²⁸ има девет регионалних ентитета и 19 школских клубова. Удружење словачких потрошача²⁹ члан је међународне организације BEUC³⁰.

Удружења потрошача обезбеђују потрошачима консултантске услуге преко мреже реги-

27 European Consumer Centre Slovakia, доступно на адреси: <http://www.esc-sr.sk/consumer-protection-161.aspx>

28 Association of Slovak Consumer Entities, доступно на адреси: <http://www.pravaspotrebitela.sk/>

29 Association of Slovak Consumers, доступно на адреси: <http://www.zss.sk/>

30 BEUC, The European Consumer's Organisation, доступно на адреси: <http://www.beuc.org/Content/Default.asp?>

25 European Consumer Centre for Services, Out-of-court dispute settlement institutions, доступно на адреси: <https://www.ukecc-services.net/SKadr.cfm>

26 Act No. 83/1990 Coll., On citizens' associations, as amended

оналних центара, сарађују са међународним партнерима и имају право да заступају потрошаче на суду.

Законодавство у Србији

Заштита потрошача у Републици Србији од нефер тржишног понашања и некоректне трговинске праксе је уставна категорија: Уставом Републике Србије³¹ утврђено је да Република штити потрошаче, и да су посебно забрањене радње усмерене против здравља, безбедности и приватности потрошача, као и све нечасне

31 Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 83/2006, чл. 90.

радње на тржишту. Закон о заштити потрошача³² Србије примењује се од 1. јануара 2011. године. На овај начин штите се права и интереси потрошача као учесника на тржишту који су економски слабија и лошије информисана страна у односу на продавца као професионалца. Стварање услова за успостављање и функционисање слободног тржишта и увођење реда није само у интересу потрошача, већ је у интересу и часног и слободног тржишта, а то је уједно и основна претпоставка развоја слободног друштва.

32 Закон о заштити потрошача, Службени гласник РС, бр.73/10

СЛОВЕНИЈА – ИЗВЕШТАЈ О ИНСТИТУЦИОНАЛНОМ ОКВИРУ ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА

Андреј Ђурмес

Увод

Будући да сваки модел заштите потрошача у Европи има своје предности и мане незахвално је говорити о „најбољем“ моделу. Међутим, модел заштите потрошача, у земљи која је прошла транзициони период после распада СФРЈ, какав је словеначки, може представљати прави пример за нашу земљу. Иако постоје бројне сличности како у нормативном (нпр. сличност нашег закона о заштити потрошача са словеначким) тако и у институционалном делу (нпр. постојање Тржишне инспекције и потрошачких организација са сличним овлашћењима), на терену заштита потрошача код нас изгледа битно другачије него у Словенији. То је, пре свега, условљено недостатком финансијских средстава, али и недостатком свести трговаца о неопходности бриге о правима потрошача која је у крајњој линији и њима у интересу. Свакако, институционални апарат је предуслов, али добар систем заштите потрошача немогуће је изградити преко ноћи.

Република Словенија је приморска и подалпска држава која има излаз на Јадранско море, а граничи се са Аустријом, Хрватском, Мађарском и Италијом. Распадом СФРЈ независност стиче 1991. године, а 2004. постаје чланица Европске Уније. Словенија је држава са парламентарном демократијом. На челу државе налази се председник који се бира на пет година. Извршну власт има председник владе са својим кабинетом министара. Парламент има два дома, Државни Свет (22 заступника) и Државни збор (90 заступника).

Државне институције

Министарство економије

Уколико пођемо од самог врха власти, орган надлежан за заштиту потрошача јесте Министарство економије. Делатност Министарства фокусирана је на јачање конкурентности словеначких компанија и њихово прилагођавање економским приликама у данашњем периоду глобализације. Министарство је одговорно за националну и ЕУ легислативу и политику зашти-

те економских интереса потрошача, финансијске услуге и општу безбедност производа.

Мере политике, дакле, усмерене су ка даљем јачању пословне културе и стандарда који ће остварити напредак у области иновација, нових технологија, инвестирања у знање, што подразумева истовремено формирање регулативе у тим областима. Министарство стога доприноси заштити компанија и предузетника од ризика који по њих могу настати у условима који постоје на светском тржишту и, што је најважније, смањује њихов отпор ка променама, а то представља главни предуслов за остваривање прогреса и интернационалне конкурентности.

Министарство економије подељено је на шест директотата који покривају:

- Спољноекономске односе,
- Туризам,
- Предузећа и конкуренција,
- Домаће тржиште,
- Енергију,
- Електронске комуникације.

Тела која постоје при Министарству економије обављају делатности у области:

- Интелектуалне својине,
- Тржишне инспекције,
- Заштите потрошача,
- Заштите конкуренције,
- Инспекције у енергетском сектору,
- Инспекције у области електронских комуникација и поште¹.

Код нас, заштита потрошача је у рукама Министарства трговине, шумарства, пољопривреде и водопривреде. Одмах можемо приметити да се потешкоће у области заштите потрошача већ од самог „врха пирамиде“ у условима формирања министарстава по принципу поделе политичког плена, а не према стварним потребама на терену. Некада је заштита потрошача била под окриљем министарства које је било задужено за трговину и услуге, данас у оквиру Министарства трговине, шумарства, пољоприв-

¹ *Ministry of economic development and technology, доступно на адресу: http://www.mgrt.gov.si/en/about_the_ministry/tasks_and_objectives/*

вреде и водопривреде, а у будућности су врло извесна нова измештања и промене. Такође, још један проблем јесте недостатак формираног сталног курса према којем ће се развијати систем заштите потрошача који у земљи као што је Словенија свакако постоји.

Тржишна инспекција

Најважније тело у овој групи јесте Тржишна инспекција Републике Словеније. Овај орган саставни је део Министарства економије Републике Словеније за разлику од Тржишне инспекције у Републици Србији, чији се сектор налази при Министарству трговине, шумарства, пољопривреде и водопривреде.

Пре 1995. Тржишна инспекција је била организована на нивоу локалних већа, после тога долази до њеног организовања на националном нивоу, а 1997. године доноси се закон везан за положај и надлежности Тржишне инспекције који се мењају уласком Словеније у Европску унију.

Тржишна инспекција врши надзор над спровођењем закона у области заштите потрошача, безбедности производа, трговине, услуга, угоститељства, занатства, цена, заштите конкуренције и ауторских права. Поступајући по закону помаже организације, трговце и потрошаче при иступању на тржишту Европске уније. Веома важна одлика делатности Инспекције јесте сарадња са потрошачима како у Словенији тако и у целој Европској унији. Битна одлика те сарадње јесте комуникација са њима, отвореност у вези са пријемом притужби и предлога, стављање потрошача и његових потреба у центар збивања. Лака комуникација обезбеђује се, између осталог, путем *web site*-а, преко кога се такође могу послати притужбе потрошача.

Како је Словенија 2004. године постала члан ЕУ, нови прописи и легислатива довели су до тога да се уведе ред у области техничких прописа, надзора тржишта и одговорности у области слободног промета робе.

Тржишна инспекција има 14 грана (које су еквивалент одељењима у оквиру нашег Сектора) широм Словеније: Љубљана, Марибор, Цеље, Копар, Ново Место, Крањ, Дравоград, Нова Горица, Идрија, Кочевје, Кршко, Постојна, Мурска Собота, Камник. Инспекторат Републике Словеније такође обезбеђује своје присуство на 30 локација широм земље.

Словеначка тржишна инспекција обавља следеће задатке:

- Врши примену нормативе у области тржишног надзора и заштите потрошача предузимајући инспекцијске радње,

- Пружа помоћ потрошачима на територији Словеније и Европске уније,
- Сарађује са владиним и невладиним организацијама за тржишни надзор у Словенији, Европској унији и у осталим деловима света.²

Делатност Тржишне инспекције у временском оквиру обухвата период до тренутка продаје самог производа потрошачу. Са те тачке гледишта она делује превентивно како би се искључила свака могућност повреде права потрошача који купују одређени производ или услугу. На тај начин се она стара да сваки производ има одговарајућу цену, квалитет, декларацију, рекламу која је у складу са законом, да се потрошачи не доводе у заблуду, да им се изда гаранција и да су испуњени сви други услови који су предвиђени у закону, а односе се на заштиту потрошача.

Подручје рада Тржишне инспекције може се поделити на две основне области:

- Заштита потрошача (у ужем смислу),
- Безбедност производа.

Када говоримо о заштити потрошача као подручју рада Тржишне инспекције, можемо је назвати заштитом у ужем смислу, због тога што је и друга област рада (безбедност производа) такође у служби заштите потрошача на индиректан начин. Заштита потрошача представља најзначајније поље делатности Тржишне инспекције која пре свега врши надзор над применом различитог броја регулатива и правилника у вези са овом облашћу који су усклађени са легислативом ЕУ. Наравно, није довољно обезбедити права само на папиру, већ је неопходно омогућити потрошачима да та права уживају на терену. Ту велику улогу игра Тржишна инспекција као орган који обезбеђује брз, ефикасан и исплатив начин решавања проблема потрошача, пре свега у односима са трговцима. Да би обављала ту функцију Тржишна инспекција може предузети више мера, као што су административне одлуке, које забрањују продају или рекламирање роба и услуга, а истим таквим мерама може присилити трговце да поступе по захтевима потрошача. То ће учинити уколико трговац не оспорава постојање грешке или ако је потрошач поднео експертско мишљење. Уколико је потрошачки уговор штетан за потрошача, уколико је лезионарни, другачији од онога што потрошач може очекивати или супротан на-

2 *Market Inspectorate of RS, доступно на адреси: <http://www.ti.gov.si/en/>*

челу савесности и поштења, Инспекција може да донесе одлуку о забрани продаје роба и услуга до отклањања недостатака³. Проширење овлашћења словеначке Тржишне инспекције (што је тренд који би у будућности требао да се настави) нарочито се односи на заштиту потрошача путем надзора тржишта. Тржишна инспекција би требало да буде орган који ће да буде одговоран за сарадњу у области заштите потрошача у случајевима кад су права потрошача повређена или би могла бити повређена, а трговац као правно лице има седиште у некој другој држави. У случају повређених права или опасности од повреде права, потрошачи се могу обратити Тржишној инспекцији путем телефона, факса, мејла, интернет адресе итд. Код нас је формално могуће остварити комуникацију са Тржишном инспекцијом, али не постоји посебан сервис који би примао пријаве потрошача нити инспекција поступа по пријавама, већ искључиво по службеној дужности. Са приступањем наше земље Европској унији неопходно ће бити проширење надлежности наше инспекције како би се остварила сарадња са органима у другим земљама ЕУ, нарочито у горепоменутом, када трговац као правно лице има седиште у некој другој држави. Јер, како државе остварују сарадњу на различитим другим пољима (нпр. у области одбране, борбе против организованог криминала, заштите ауторских права итд.) тако је потребно остварити сарадњу и у области заштите потрошача.

Друго поље делатности Тржишне инспекције јесте област безбедности производа. Са презимањем нормативе ЕУ додељено јој је ново поље одговорности у вези са усаглашавањем и безбедношћу непрехрамбених производа. Делатност се заснива на следећим прописима:

- Закон о техничким условима и усаглашености производа, којим се у домаће законодавство имплементира неколико директива ЕУ,
- Закон о општој безбедности производа, који усваја одредбе Директиве о општој безбедности производа,
- Правилник о обрасцима и обавештавању о безбедности производа, који наводи детаље о обавештавању Тржишне инспекције од стране произвођача и дистрибутера, која треба да утврди да ли производ који је стављен на тржиште представља опасност и да ли испуњава опште безбедносне услове,

- Уредба о начину међународне размене информација о мерама и акцијама, које ограничавају промет производа, која одређује начин рада и сарадње националних органа у поступку међународне размене информација о инспекцијским мерама које ограничавају трговину производима.⁴

Најважнија овлашћење Тржишне инспекције у овој области, предвиђена су у случају неусаглашених производа, а то су: забрана стављања производа на тржиште, повлачење производа из дистрибутивног ланца и захтев за повлачење производа из продаје.

Када је у питању безбедност производа, изузетно је значајан систем размене информација везаних за безбедност производа – РАПЕКС. Овај систем постоји унутар ЕУ и резервисан је за њене чланице. Саме информације односе се, пре свега, на мере предузете у циљу спречавања или ограничавања промета производа који представљају озбиљан ризик по здравље и безбедност производа са изузетком хране, фармацеутских и медицинских производа за које постоје други механизми. Систем РАПЕКС у свакој земљи ЕУ има контактну тачку, а у Словенији је то Тржишна инспекција.

Код нас постоји систем размене информација НЕПРО (небезбедни производи) а када приступимо Европској унији НЕПРО ће заменили РАПЕКС и тада би најбоље било да контактна тачка буде наша републичка тржишна инспекција, која у постојећем систему код нас игра улогу субјекта који одлучује о проглашењу производа небезбедним и његовом „качењу“ на НЕПРО. Наравно, будући да јој недостаје специјализовани кадар, то чини уз асистенцију акредитоване лабораторије или именованог тела (нпр. Југоинспект Београд, Шумарски факултет...). Приликом проглашавања производа небезбедним неопходно је да инспектори поступају веома пажљиво због тога што то без сумње представља „смртну пресуду“ за један производ. Републичка тржишна инспекција добро обавља свој посао у области безбедности производа узимајући у обзир проблеме са којима се сусреће, а који су пре свега финансијске и кадровске природе.

Поред Тржишне инспекције која је свакако, гледајући јавна тела и агенције, кичма система заштите, издвајамо још неколико органа:

³ *Zakon o varstvu potrošnikov (Uradni list RS št. 98/2004, 126/2007, 86/2009)*

⁴ *Ministry of economic development and technology, доступно на адреси: http://www.ti.gov.si/en/areas_of_work/product_safety/*

Агенција за медицинске производе и медицинске уређаје – врши инспекцијску делатност медицинских производа, а у оквиру фармацеутске инспекције⁵.

Агенција за поштанске и електронске комуникације – која у области заштите потрошача игра улогу у решавању спорова када се потрошач као крајњи корисник комуникацијских услуга не слаже са одлукама оператера који те услуге пружа. Код нас би од великог значаја било формирати једно тело по угледу на Агенцију за поштанске и електронске комуникације, која ће се бринути о заштити потрошача у тој области. Повреде права корисника од стране великих компанија које се баве телекомуникацијама су код нас, па чак и у Европи, велике. У Србији надзор у овој области врши РАТЕЛ, али акценат његове делатности није довољно бачен на заштиту потрошача у условима систематског и планског повређивања интереса корисника. Наравно, и на овом пољу у годинама које долазе очекујемо бољитак који ће наступити отклањањем монопола са приватизацијом највеће телекомуникационе компаније (Телекома), када ће и интерес државе за заштиту потрошача бити већи.

Инспекторат за ваздушни саобраћај – који у области заштите потрошача успоставља заједничка правила за помоћ и компензацију путницима у случају отказивања или одлагања летова⁶. Надлежности овог инспектората су дефинисане Законом о ваздухопловству, Законом о навигацијским услугама, који дају Инспекторату овлашћење за контролу спровођења закона и других правила у области ваздухопловства и ваздушног саобраћаја и у погледу летова, навигацијских услуга, навигацијских уређаја, школе летења итд.

Канцеларија за заштиту потрошача

Ово тело налази се у оквиру Министарства економије и обавља изузетно значајне техничке и административне делатности. Те делатности односе се на припремање и уграђивање програма заштите потрошача у органима државне управе, професионалним и невладиним организацијама. Ради обављања ових задатака Канцеларија се састаје једном или двапут годишње. Заштита потрошача представља веома сложену област, због тога је изузетно значајно да сва тела која се баве заштитом потрошача, како владине тако и невладине организације, функционишу у складу са националним програмом испуњавајући опште задатке:

- Постизање вишег нивоа заштите потрошача, што је на крају крајева заједнички именилац свих задатака у области потрошачке политике,
- Заштита здравља и безбедности потрошача.

Европски потрошачки центар

Као и у осталим земљама ЕУ, и у Словенији постоји ова организација са пуним називом: „Европски потрошачки центар Словенија“. Ова организација нуди практичне савете који могу бити корисни приликом куповине у било којој држави ЕУ, као и у Норвешкој и на Исланду уколико је потребно, *ECC (European Consumers Centar)* вас може саветовати ако купујете робу или услуге од трговца који има седиште, или сте потрошач који има држављанство или пребивалиште у некој од земаља ЕУ, Исланду или Норвешкој. Савети који се нуде везани су за различита питања: куповину преко интернета, права путника, отварање банковног рачуна, безбедност производа итд. Европски потрошачки центар издаје магазин *VIP* (о коме нешто више у даљем тексту).

Судови и APC

(алтернативно решавање спорова)

Што се тиче тела које су задужена за решавање спорова између потрошача и трговаца издвајамо:

- *Zavarovalnica Triglav* – Арбитражно тело које постоји од 1982. године решава спорове између осигураваача и осигураника. Веома је значајно то што накнаде у овим поступцима нису мање од оних које се добијају у редовном поступку пред судовима. Поступак је једностепен, а временски најчешће траје неколико месеци, што је неупоредиво мање од трајања поступка пред судовима.
- Савет за поравнања – Постоји при Удружењу банака Словеније и има статус тела за медијацију. Делује према принципу постизања договора, а уколико то није могуће, доноси се одлука која није обавезујућа.⁷

Оба ова тела функционишу и јако су добар пример ваљаног начина решавања спорова, али само у областима на које су уско усмерене (спорови у области осигурања и банкарства).

⁵ *Medicinal Products Act (Slovene Official Gazette, No. 31/2006, 45/2008)*

⁶ *EU Regulation(EC) No. 261/2004*

⁷ *Act on mediation on Civil and Commercial matters of Slovenia (Official Gazette of the RS, no. 56/08)*

Потрошачке организације

Потрошачке организације у свакој земљи представљају изузетно значајну карику у ланцу заштите потрошача (или би барем тако требало да буде). То су невладина, независна, непрофитна удружења. Њихово финансирање је јавно и никако се не смеју финансирати од стране трговаца. Уписују се у одговарајући регистар, а предуслов за то је да уз захтев за упис поднесу потврду о својој неутралности. Потрошачке организације које су најзаступљеније на територији Словеније су: Словеначка потрошачка асоцијација, Асоцијација потрошача из Засавја, Интернационални потрошачки истраживачки институт, Удружење потрошача Горење Крањ, Завод за заштиту потрошача, Удружење потрошача Приморске, Удружење потрошача Помурја, Савез потрошачких удружења Словеније, Друштво потрошача Споднјега Подравја др.

Словеначка асоцијација потрошача – ова невладина, независна, непрофитна и међународно призната организација која штити интересе потрошача од 1990. има, пре свега, задатак да информисе потрошаче како би били свесни својих права, као друштво које је пријатељ потрошача и самим тим поштује и штити њихова права. Можемо издвојити шест основних функција ове потрошачке организације:

- Пружање информација,
- Саветовање,
- Тестирање производа,
- Едукација,
- Заступање,
- Активност на интернационалном нивоу⁸.

1. Пружање информација – Први значајан извор пружања информација је *website* чији посетиоци могу имати увид у велику колекцију одговора које дају експерти из ове области. Други извор је часопис *VIP*, који излази једном месечно већ 19 година и богат је извор информација везаних пре свега за робе и услуге, али и целокупну област заштите потрошача. Поред ова два основна, постоје и други извори информисања као што су брошуре на годишњем нивоу, конференције за новинаре, као и сарадња са другим медијима у циљу пружања информација потрошачима.

2. Саветовање – Уколико је потрошачима потребан било какав савет о уговорима са трговцима или помоћи приликом решавања спорова са трговцима, банкама или произвођачима, могу се обратити овој организацији.

3. Тестирање производа – Одлука о томе који производи ће се подвргнути тестирању доноси се након пажљивог испитивања тржишта. Производи се тестирају у независним акредитованим лабораторијама у поступку који је прописима унапред одређен. Резултати тестирања могу бити објављени једино у медијима које публикују потрошачке организације. Значајно је напоменути да је Словеначка асоцијација потрошача члан *ICRT*-а (*International Consumer research & testing*) организације која доприноси заштити потрошача на глобалном нивоу.

4. Едукација – Стручњаци и саветници при овој организацији држе предавања на различитим састанцима, семинарима и конгресима. Такође, организација врши сарадњу са великим бројем школа, факултета, комора и других организација.

5. Заступање – Као национална потрошачка организација она врши заступање интереса потрошача у погледу свих важних питања која утичу на њихов положај у друштву, учествује у изради прописа који се тичу њиховог положаја. Адвокати Асоцијације заступају њене чланове у случајевима када је интерес већег броја потрошача уплетен у спор.

6. Активност на интернационалном нивоу – Ова организација члан је Светске потрошачке организације као и других интернационалних, непрофитних организација. Заједно са другим организацијама решава проблеме заштите потрошача у области телекомуникација, куповине преко интернета, права пацијената, заштите конкуренције, исхране...

Асоцијација потрошача из Засавја – Представља једну од најзначајнијих регионалних организација које се баве заштитом потрошача. Заступа интересе потрошача на локалном, регионалном и националном нивоу и чланица је Савеза потрошачких удружења Словеније.

Што се тиче потрошачких организација код нас, оне су свакако недовољно активне и Словеначка потрошачка организација може да буде прави пример са свим својим функцијама. Наравно, уколико активност наших организација посматрамо кроз призму финансијских средстава којима оне располажу, свакако да се много мање приговора може упутити на њихову адресу. Ипак оно што је наш највећи проблем јесте свакако недовољна информисаност потрошача о њиховим правима, јер основна система заштите потрошача је засигурно постојање њихове свести о сопственим правима. Забрињава не толико неактивност пот-

8 *Zvezda Potrošnikov Slovenije*, доступно на адреси: <http://www.zps.si/o-nas/english/kdo-smo.html?Itemid=697>

рошачких организација, већ број потрошача који знају за постојање потрошачких организација. У Словенији је проценат потрошача који су чули за највећу потрошачку организацију (Словеначка асоцијација потрошача) преко 90%, док је код нас тај проценат мизеран. Мрежа словеначких потрошачких организација би свакако могла бити узор, пре свега узимајући у обзир њихову присутност у медијима, публикације, часописе и лако остваривање контакта потрошача са њима.

Медији намењени потрошачима

Медији представљају важан сегмент заштите потрошача због значаја њихове информисаности која је горе наведена. Најзначајнији медиј свакако је магазин *VIP*, који пружа изузетно значајне информације свим потрошачима. Овај магазин излази већ деветнаест година на месечном нивоу. Доступан је широкој популацији по ниској цени, а чланови Словеначке асоцијације потрошача бесплатно могу прегледати број преко *web* странице. Овакав часопис не издају наше организације, а свакако да би његово постојање користило потрошачима. Најбоље би било за почетак креирати неку скромнију варијанту која би била бесплатна (нпр. у електронском облику), а у перспективи имати један модел као што је часопис *VIP*.

Оно што је још битно истаћи јесте присутност потрошачких организација у електронским медијима (пре свега на телевизији). Наиме, истраживања показују да четири петине Словенаца сазнаје за потрошачке организације преко телевизије. Потрошачке организа-

ције у Србији уживају веома мало (ако уопште) медијског простора и то је нешто што мора да се промени уколико желимо да имамо модеран модел заштите потрошача.

Препоруке за Србију

Реформе у области заштите потрошача представљају само један мали део реформи које Република Србија треба да спроведе у процесу Европских интеграција. Међутим, није довољно имплементирати моделе страних закона земаља Европске уније (који се иначе међу собом разликују јер модели заштите потрошача нису униформни) у домаћи правни поредак, већ је неопходно да институционалне реформе прате законске. Дакле, никакав ефекат не можемо постићи уколико не поседујемо државни и организациони апарат који ће спровести нормативу на терену.

И поред напретка који је држава остварила од 2000. године па до данас, област заштите потрошача прате бројни проблеми изазвани недостацима у оквиру нормативе, неинформисаности потрошача, недовољне ангажованости потрошачких организација, недостатка свести трговаца о поступању у интересу потрошача итд.

Због свега овога потребно је пронаћи модел заштите потрошача који је најефикаснији и који би се могао применити на тржишту у Републици Србији. Можда најбољи модел можемо пронаћи у Словенији, земљи која је била у саставу СФРЈ, прошла транзициони период и „прележала дечје болести“ са којима се ми сада суочавамо.

ОДРЖИВА ПОТРОШЊА – ИЗМЕЂУ ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА И ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Слободан Тривић

Комисија Европске уније је 2008. године издала саопштење о Акционом плану одрживе потрошње и производње (у даљем тексту: Акциони план). Ове године, 22. маја, ЕУ је такође издала Европску потрошачку агенду, у којој се прокламује концепт одрживе потрошње. Овима је Европска унија, још једном потврђујући своју доследност у извршавању својих међународних обавеза, учинила значајан корак у афирмисању једног новог концепта чије се прихватање модерног схватања тржишне привреде показало као веома проблематично. У овом раду ће бити приказан појам и опште карактеристике одрживе производње, њен развој и основни проблеми који се јављају у примени овог концепта у модерним системима тржишне привреде.

Кључне речи: одржива производња и потрошња, одрживи развој, заштита животне средине, тржиште.

Уводна разматрања – настанак, развој и појам

Време када се формално може говорити о одрживој потрошњи, у оквиру заштите потрошача, јесте 1985. година, када је Генерална скупштина Уједињених нација усвојила, консензусом, Смернице Уједињених нација за заштиту потрошача, Резолуцијом 39/85. Иако ове смернице нису садржале овај концепт, измене које су касније уследиле су утрле пут одрживој потрошњи. Десет година након доношња смерница, Економски и Социјални савет УН су затражили од генералног секретара да прошири примену смерница и на елементе одрживе потрошње.¹ Каснији ангажман међународних организација, попут *Consumers International*-а, допринео је томе да се идеја одрживе потрошње не само одржи кроз године које следе, већ и да заузме важно место у креирању потрошачке политике садашњице.

Даљи значајни кораци у развоју и даљој промоцији одрживе потрошње су се десили

1 Bala Priya, *Hands – on Sustainable Consumption: A training guide for implementing the United Nations Guidelines for Consumer Protection*, United Nations Environment Programme, Consumers International, 2005, стр. 7.

1992. године, када је на конференцији УН о животној средини и развоју (UNCED) донета тзв. Агенда 21, која је представљала програм промоције и примене одређених решења и механизма за остваривање одрживе потрошње на глобалном плану.

Након Светског самита о одрживом развоју, одржаног у Јоханенсбургу 2002. године, наредне године је донет један од најзначајнијих докумената за развој одрживе потрошње – Десетогодишњи оквир програма за одрживу потрошњу и производњу, који је донет на првом међународном састајању стручњака, у Маракешу. Тим планом је договорено да се даље активности у вези са развојем одрживе потрошње усредсреде на подршку регионалним и националним иницијативама које би пратиле ове циљеве.² Нажалост, до сада се није формулисала иницијатива на регионалном плану која је учинила значајније помаке у бољој афирмацији овог концепта.

Иако је значење појма одрживе потрошње веома слично другим појмовима, као што су „одрживи развој“ или „заштита животне средине“, постоје бројни покушаји да се овај концепт издвоји као самосталан. Појам одрживе потрошње се често користи као општа одредница за питања као што су: људске потребе, квалитет живота, ефикасна употреба ресурса, минимизирање отпада, свест о животном циклусу добара, здравље и сигурност потрошача, потрошачки суверенитет итд. Међутим, и даље не постоји општи консензус око дефиниције појма одрживе потрошње.³ Једна од најшире прихваћених дефиниција је такозвана Осло дефиниција, према којој одржива потрошња представља „коришћење услуга и производа који задовољавају основне потребе и доприносе квалитету живота, док минимизирају употребу природних ресурса и токсичних материјала као и загађивачку емисију током века трајања услуге или про-

2 Branker Mariama, Boyce-Drakes Renee, Burke Reginald, *Sustainable Consumption and Production: A Review of the Status of SCP in the Caribbean Sub – Region*, Caribbean Policy Development Centre, 2010. стр. 8.

3 M. Oksana, Pl. Andrius, *Sustainable Consumption Progress: should we be proud or alarmed?*, *Journal of Cleaner Production*, 16 (2008), стр. 532.

извода, да се не би угрозиле потребе будућих генерација⁴. Овиме се, иако је сличност са поменутиим појмовима јасна (минимизирање употребе природних ресурса и загађивачке емисије, допринос квалитету живота итд.), у први план ставља контекст у који су ови циљеви постављени, што је и специфичност која карактерише појам одрживе потрошње, а то је управо употреба добара и услуга зарад задовољавања сопствених потреба. Наиме, примећено је⁵ да је светски раст потрошње у последњих педесет година у константном успону, са великим разликама у потрошњи између развијених (индустријализованих) и неразвијених земаља (као и земаља у развоју). Тиме се показује потреба за одређеном регулацијом раста потрошње, са једне стране у смислу обезбеђења одрживог развоја, а са друге стране, очувања животне средине, управо због очувања оних природних ресурса који су од суштинске важности за функционисање читавог екосистема.

Оно што је покушавано, још од доношења познате Рио декларације о животној средини и развоју 1992. године, јесте управо да се концепти одрживог развоја и заштите животне средине приближе и учине једном интегралном целином⁶. Ово је и узрок њихове испреплетености и нејасног разграничавања, када је у питању одржива потрошња. Међутим, они елементи који суштински издвајају одрживу потрошњу јесу начин производње добара и пружања услуга, који морају бити одрживи, са једне стране, и улога и одговорност потрошача, у смислу њеног унапређивања и ојачавања, са друге стране.⁷

Европска унија и одржива потрошња

Један од основних доприноса Европи 2020, стратегији развоја Европске уније у овој декади, чини управо потрошња коју генеришу пот-

рошачи, која учествује са 56% у бруто домаћем производу ЕУ. Међутим, потрошња ових размера је такође виђена и као један од фактора који угрожавају животну средину. Стога се новом потрошачком стратегијом, која је усвојена у мају ове године, прокламује право потрошача да знају које последице по околину узрокују производи које намеравају да конзумирају, као и иницијатива да се потрошачи наводе и охрабрују да чине избор који доприноси уштеди, како њима тако и читавој заједници.⁸

Да би постигла циљ Европе 2020, који се састоји у паметном, одрживом и инклузивном развоју, Комисија је учинила низ иницијатива у разним областима своје политике (безбедност производа и услуга, информисање и образовање, права и заштита потрошача), у које спада и интерес потрошача у релевантним областима потрошње (телекомуникације, дигиталне услуге, поштанске услуге, енергија, туризам, транспорт итд.). Тако је, на пример, донет читав низ легислативних аката⁹ којима се уређују еколошки дизајн, еколошке ознаке, енергетске ознаке, итд., као што је то било предвиђено Акционим планом из 2008. године.¹⁰

Поред тога, Комисија је донела и значајан број иницијатива као што су Друштвено-пословна иницијатива, којом се настоји максимизирати позитиван утицај предузећа на друштво и настоји се промовисати дугорочно поверење потрошача у пословни сектор, затим План за ефикасну употребу ресурса, којим

4 Rogers Peter, Jalal Kazi, Boyd John, *An Introduction to Sustainable Development*, Glen Educational Foundation, 2008, стр. 388. Види још: Salim Emil, *The Challenge of Sustainable Consumption as seen from the south*, Симпозијум у Ослу, Норвешка, 19 – 20. Јануар, 1994. године, приступљено сајту 22. маја. 2012.: <http://www.iisd.org/susprod/principles.htm>

5 Mont Oksana, Plepys Andrius, *op. cit.*, стр. 533.

6 Члан 4. Рио декларације о животној средини и развоју, 1992.

7 УН Смернице за заштиту потрошача, Савет за Економска и социјална питања Уједињених нација, 2003., параграфи: 4, 45 – 50, 54 – 55

8 Саопштење Комисије Европске уније, Европска потрошачка стратегија – поспешивање поверења и развоја, COM (2012) 225, 22. 5. 2012, стр. 5.

9 Директива о еколошком дизајну, бр. 2005/32. Овом директивом су произвођачи у обавези да смање енергетску потрошњу производа које стављају на тржиште, као и елиминацију других негативних ефеката коју ти производи могу да узрокују. Регулатива бр. 66/2010. Овим актом је уведена ознака производа којом се потрошач може информисати у великој мери о томе од којих је материјала сачињен производ и које су импликације тог производа на животну средину. Више о томе на: <http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/>, приступљено, 24. 5. 2012. Директива бр. 92/75, Сл. гл. ЕУ Л 297. Овом директивом је уведена обавеза за произвођаче да означавају карактеристике производа (издржљивост, квалитет, потрошња итд.) важне за потрошаче при избору производа. Више о томе: Sammer Katarina, W Wüstenhagen Rolf, *The influence of eco-labeling on consumer behaviour – results of discrete choice analysis for washing machines*, *Business Strategy and the Environment*, 15 (2006).

10 Саопштење Комисије Европске уније о Акционом плану о одрживој потрошњи и одрживој индустријској политици, COM(2008) 397 16. 7. 2008. стр. 11.

се промовише ефикаснија употреба ресурса у производњи и потрошњи итд.¹¹

Из наведеног се може закључити да је Европска унија веома озбиљно схватила значај одрживе потрошње и да представља светли пример у постизању циљева наведених у поменутих декларацијама, при чему се показало, нарочито радом Комисије Европске уније, да у овој области потрошачке политике има места многим иницијативама које могу бити од великог значаја, како за развој једног друштва тако и за личну добробит сваког његовог појединца.

Кључни учесници и основни проблеми

Основни теоријски проблем лежи у томе да је већина индустријски развијених друштава данас заснована на конзумеризму, тј. потрошачки оријентисаним тржишним системима. Оно што је кључна карактеристика конзумеризма јесте то да се избор који потрошачи чине заснива на краткорочним, материјалистичким и индивидуалним потребама.¹² Из тога произилази закључак да потрошачи, при одабиру производа првенствено гледају да за што мању цену добију што више тог производа или услуге и да се њихова свест простире само у домену користи које они лично уживају, занемарујући екстерне ефекте које ти производи могу узроковати. У овоме лежи и основни проблем односа потрошачког права у самих потрошача, јер се право потрошача да конзумирају шта год желе и у којој количини желе мора ограничити вредностима и колективним интересима као што су друштвено благостање, квалитет живота, дистрибутивна правда, солидарност и демократија.¹³ Међутим, чињеница је да потрошачи при избору који чине траже однос цена–квалитет који им највише одговара, при чему се за производе који задовољавају стандарде одрживе потрошње плаћа већа цена, што је један од

основних фактора који утичу на избор потрошача.¹⁴

Са друге стране, и сами произвођачи немају довољно мотивације да прилагођавају свој начин производње управо јер им то повећава трошкове пословања, а самим тим и трошкове производа, што утиче на њихову конкурентност на тржишту. Међутим, постоје мишљења о томе да је управо корпоративни свет један од актера који може највише допринети одрживој потрошњи тиме што ће са недостатком интервенције држава на глобалном нивоу преузети терет изналагања радикалних унапређења ефикасне употребе ресурса. Аргумент у прилог овоме говори да се компаније пре опредељују за прилагођавање и контролу своје производње да би избегле нове регулаторне интервенције државе.¹⁵

Следећи важан актер у одрживој производњи су и невладине организације, поготово потрошачке организације које су се показале међу најефективнијим, доводећи тренутне економске претпоставке у питање и позивајући на друге приступе у креирању економске политике. Међутим, суштинска слабост ових организација је у томе што не поседују утицај који је довољно јак да би заиста били носиоци значајних промена.¹⁶

Конечно, већина држава које су најзначајнији чиниоци у постизању одрживе потрошње имају или недовољно интересовање за постизање ових циљева (што углавном чине земље у развоју) или недовољно капацитета да би испуниле све претпоставке које воде ка одрживој потрошњи (подизање свести потрошача, еколошке ознаке, енергетске ознаке, енергетска ефикасност итд.).

Закључак

Основни проблем одрживе потрошње се у суштини састоји у томе да овај концепт представља критику основа на којима почивају принципи савремене тржишне економије – да

11 Више о томе: Извештај Комисије Европске уније о потрошачкој политици (јул 2010 – децембар 2011.), 22. 5. 2012., стр. 30.

12 L. Kraemer, On the interrelation between consumer and environmental policies in the European Community, *Journal of Consumer Policy*, 1993, стр. 455 – 467.

13 CARICOM Project *Development of Model Policies in three Critical Areas Sustainable consumption – Expert: Prof. Thierry Bourgoignie Final Report*, 30 June 2010, стр. 5. Више о томе: Th. Bourgoignie, *Éléments pour une théorie du droit de la consommation*, Bruylant, Bruxelles, 1988.

14 Више о томе: Sammer Katarina, W Wüstenhagen Rolf, The influence of eco-labeling on consumer behaviour – results of discrete choice analysis for washing machines, *Business Strategy and the Environment*, 15 (2006), I will if you will – Sustainable consumption roundtable (eds. Stevenson Greg, Keehn Beth), мај 2006, стр. 17.

15 L. Michaelis, The role of Business in Sustainable Consumption, *Journal of Cleaner Production*, 11 (2003), стр. 913. Више о регулацији: Gouldson A, Murphy J. *Regulatory realities: the implementation and impact of industrial environmental regulation*. London: Earthscan, 1998.

16 Mont Oksana, Plepys Andrius, *op. cit.*, стр. 534.

се лично благостање постиже конзумацијом производа које бирамо искључиво на основу личних преференција. Тиме се поставља једно веома контроверзно питање, а то је: да ли конзумеризам заиста доприноси човековом благостању и срећи?

Судећи по изнетим разматрањима, конзумација добара и услуга није једини фактор у личном благостању индивидуалног потрошача и да постоје механизми којима је могуће постићи циљеве потрошача (задовољење личних потреба) са једне стране, али и интересе друштва (постизање еколошке ефикасности као и довољне потрошње).

Међутим, за постизање овако захтевних услова, потребно је да се, уместо изричите регулације државе, у процес афирмације концепта одрживе потрошње укључе и други актери, како би се дошло до свеобухватног решења које би могло одговорити на изазове које му поставља тренутна ситуација на глобалном тржишту.

SUSTAINABLE CONSUMPTION – BETWEEN CONSUMER PROTECTION AND ENVIRONMENTAL PROTECTION

In 2008 the Commission of the European Union issued a Communication of the action plan of sustainable consumption and production (hereinafter: Action Plan). On May 22nd 2013, the EU has also issued the European Consumer Agenda, which also proclaims the concept of sustainable consumption. With this, the EU once again confirmed its consistency in carrying out its international obligations, making a significant step in promoting a new concept whose acceptance in the modern market economy has been shown as problematic. In this article will be shown the definition, general characteristics and development of sustainable consumption, with referring to the problems and barriers that arise in applying this concept in a modern market economy system.

Keywords: sustainable production and consumption, sustainable development, environmental protection, market.

ЗАШТИТА ПОТРОШАЧА НА ТРЖИШТУ ЕЛЕКТРОНСКИХ КОМУНИКАЦИЈА

Иван Ивановић

Тржиште електронских комуникација одликује динамичност услед рапидног развоја нових информационо-комуникационих технологија и континуираног раста броја корисника. Услед процеса либерализације тржишта долази до јачања конкуренције између оператора електронских комуникација. Упоредо са тим процесима, постоји потреба за заштитом потрошача (корисника услуга електронских комуникација) у њиховом односу са операторима. Заштитом потрошача покушава се успоставити баланс између ова два неједнака учесника на тржишту, услед несразмере у погледу економске снаге и инфирмисаности. Заштита потрошача се постиже прописивањем права потрошача и обавеза оператора, прописивањем обавезних елемената потрошачких уговор, надзором над тржиштет и утврђивањем механизма решавања спорова између потрошача и оператора.

Кључне речи: *Електронске комуникације – Заштита потрошача – Вансудско решавање спорова – Превремени раскид уговора*

Увод

Појам „електронске комуникације“ подразумева свако емитовање, пренос или пријем порука (говор, звук, текст, слика или подаци) у виду сигнала, коришћењем жичних, радио, оптичких или других електромагнетских система¹. Динамичност тржишта електронских комуникација је диктирана константним и рапидним развојем информационо – комуникационих технологија. Одатле често произилазе тешкоће регулисања односа учесника на овом тржишту, јер је развој нових технологија увек један корак испред регулативе. Одлика овог тржишта је и континуирани раст корисника електронских комуникација, што је случај и у Републици Србији. У прошлој години, сегмент тржишта у којем је остварен највећи раст је мобилна телефонија. Повећан је приход – са 769 милиона евра у 2010. на 847 милиона евра у 2011, али и број корисника за више од 150.000 на 10,18 милиона, што значи да има 40% више телефона него становника. Број корисника ин-

тернета у претходне четири године драстично је повећан – са 1,2 милиона 2007 на преко 1,7 милиона 2009. године, 2,4 милиона 2010. године, до 3,8 милиона 2011. године². Тржиште електронских комуникација је у прошлости одликовао тренд постојања једног оператора у државној својини који је имао монополистички положај, те се држава налазила у улози и оператора и регулатора. Уследила је транзиција од монополизованог тржишта до тржишта са пуном конкуренцијом кроз процесе либерализације тржишта и јачања тржишне утакмице³. Позитивни аспекти ових процеса су јачање тржишне утакмице и развоја тржишта услед постојања конкуренције и борбе за нове кориснике побољшањем квалитета услуге и понудом потрошачима бољих услова уговора у односу на конкуренте. Негативни аспекти ових процеса се могу јавити ако се тржишна утакмица између оператора електронских комуникација одвија коришћењем непоштене трговачке праксе ради придобијања нових корисника. Ова непоштена трговачка пракса се најчешће огледа у довођењу потрошача у заблуду агресивним рекламним кампањама које представљају потрошачима погрешну слику о условима закључења уговора, која се разликује од оних услова уговора који им се нуде када потписују уговор. Услед очигледне несразмере положаја у погледу економске снаге и инфирмисаности оператора електронских комуникација и потрошача, постоји потреба за јавноправном заштитом потрошача на тржишту електронских комуникација⁴.

Нормативни оквир тржишта електронских комуникација у Републици Србији је Закон о електронским комуникацијама⁵ који је донет 2010. године. У члану 1. ЗЕК-а, као предмет за-

1 Дефиниција овог појма је преузета из Стратегије развоја електронских комуникација у Републици Србији од 2010 – 2020 године (Сл. гласник РС бр. 51/10).

2 <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/3966-poveana-potronja-na-telekomunikacije.html> (датум приступа 7.6.2012)

3 Детаљније о разлозима за регулацију тржишта електронских комуникација: Colin Blackman, Lara Srivastava (eds) – *Telecommunications Regulation Handbook*, 10th Anniversary Edition, 2011. стр. 9 – 14 (доступно на адреси: <http://www.infodev.org/en/Document.1057.pdf>) (датум приступа 7.6.2012)

4 Детаљније о разлозима и потреби заштите потрошача: С. Табороши, Т. Јованић – *Економско право*, Правни факултет, 2010 стр. 418 – 545.

5 Закон о електронским комуникацијама (Сл. гласник РС бр. 44/10 у даљем тексту ЗЕК)

кона су наведене између осталих и следећа питања: услов и начини за обављање делатности у области електронских комуникација, надлежност државних органа у овој области, положај и рад Републичке агенције за електронске комуникације, пружање услуге универзалног сервиса, одређивање оператора са значајном тржишном снагом, заштита права корисника и претплатника, надзор над применом овог закона, тајност електронских комуникација и законито пресретање и задржавање података, као и друга питања од значаја за функционисање и развој електронских комуникација у Републици Србији. Устав Републике Србије у члану 90. прокламује да Република Србија штити потрошаче и уводи посебну забрану радњи усмерених против здравља, безбедности и приватности потрошача, као и све нечасне радње на тржишту. Тренутно важећи Закон о заштити потрошача⁶ у члану 1. као свој предмет одређује уређивање основних права потрошача, услови и средства заштите потрошача, права и обавезе удружења и савеза чија је област деловања остваривање циљева заштите потрошача, успостављања система вансудског решавања потрошачких спорова, као и прва и обавезе државних органа у области заштите потрошача.

Институционални оквир

Министарство надлежно за област електронских комуникација у Републици Србији је Министарство културе, информисања и информационог друштва⁷. Ступањем на снагу Закона о министарствима⁸, донетог 11.3.2012, у циљу смањења броја министарства у Републици Србији до тада постојеће Министарство телекомуникација и информационог друштва припојено је Министарству културе. Према тренутно важећем институционалном оквиру Министарство културе, информисања и информационог друштва обавља и послове државне управе који се односе на: област телекомуникација, односно електронских комуникација и поштанског саобраћаја; уређење и безбедност у области електронских комуникација и поштанског саобраћаја; инспекцијски надзор; утврђивање стратегије и политике развоја електронских комуникација и поштанског саобраћаја; организовање фи-

нансијске и техничке контроле; међународне послове у области електронских комуникација и поштанског саобраћаја; мере за подстицање истраживања и развоја у области електронских комуникација и поштанског саобраћаја; утврђивање предлога плана намене радио-фреквенцијских опсега и доношење плана расподеле радио фреквенција; одлучивање о условима за издавање појединачних дозвола за коришћење радио-фреквенција; утврђивање списка основних услуга електронских комуникација (универзални сервис) које треба да пруже оператори, као и друге послове одређене законом. У склопу овог министарства налази се Управа за Дигиталну агенду која обавља послове из области електронских комуникација и информационог друштва, које је пре спајања са Министарством културе вршило Министарство телекомуникација и информационог друштва. Управа за Дигиталну агенду, као орган управе у саставу Министарства културе, информисања и информационог друштва, обавља стручне послове и послове државне управе који се односе на: спровођење стратегија у области информационог друштва и електронских комуникација; примену информатике и интернета; пружање информационих услуга; истраживање и развој у области информационог друштва и електронских комуникација; развој и функционисање информационо-комуникационе инфраструктуре, унапређење, развој и функционисање информационих система државних органа, територијалне аутономије, локалне самоуправе и јавних служби; примену и коришћење интернета у раду државних органа, територијалне аутономије, локалне самоуправе и јавних служби; развој и примену стандарда у увођењу информационо-комуникационих технологија у државним органима, органима територијалне аутономије, локалне самоуправе и јавним службама; стварање услова за реализацију пројеката који се финансирају из средстава претприступних фондова ЕУ, донација и других облика развојне помоћи у области информационог друштва и електронских комуникација, као и друге послове одређене законом⁹. Агенција за електронске комуникације (РАТЕЛ)¹⁰ основана је ЗЕК-ом и она је самостална организација са својством правног лица, која врши јавна овлашћења у циљу ефикасног спровођења утврђене политике у области електронских комуникација, подстицања конкуренције електронских комуникационих мрежа и услуга,

6 Закон о заштити потрошача (Сл. гласник РС, бр.73/10) (у даљем тексту ЗЗП)

7 У даљем тексту „Министарство“

8 Закон о министарствима (Сл. Гласник РС, бр. 16/2011) (у даљем тексту ЗОМ)

9 Члан 17. ЗОМ-а.

10 У даљем тексту „Агенција“.

унапређивања њиховог капацитета, односно квалитета, доприноса развоју тржишта електронских комуникација и заштите интереса корисника електронских комуникација, у складу са одредбама ЗЕК-а и прописа донетим на основу њега. Агенција је функционално и финансијски независна од државних органа, као и организација и лица која обављају делатност електронских комуникација. Агенција послује у складу са прописима о јавним агенцијама. Надзор над законитошћу и сврсиходношћу рада Агенције у вршењу поверених послова врши Министарство. Начин рада и унутрашње уређење Агенције уређују се статутом, који доноси управни одбор Агенције, а на статут Агенције сагласност даје Влада¹¹. ЗЕК прописује органе Агенције, начин њиховог избора, начин њиховог рада као и престанак мандата и разрешење. У надлежности РАТЕЛ-а спадају: 1) доношење подзаконских аката; 2) одлучивање о правима и обавезама оператора и корисника; 3) сарадња са органима и организацијама надлежним за област радиодифузије, заштите конкуренције, заштите потрошача, заштите података о личности и другим органима и организацијама по питањима значајним за област електронских комуникација; 4) сарадња са надлежним регулаторним и стручним телима држава чланица Европске уније и других држава ради усаглашавања праксе примене прописа из области електронских комуникација и подстицања развоја прекограничних електронских комуникационих мрежа и услуга; 5) учествовање у раду међународних организација и институција у области електронских комуникација у својству националног регулаторног тела у области електронских комуникација; 6) обављање других послова у складу са ЗЕК-ом¹². ЗЕК-ом је прописана дужност оператора да делатност електронских комуникација обављају у складу са прописаним општим условима за обављање делатности, посебним обавезама одређеним операторима са значајном тржишном снагом, условима прописаним дозволама за коришћење нумерације, појединачним дозволама за коришћење радио-фреквенција, као и другим обавезама утврђеним овим законом и прописима донетим на основу њега.

Агенција је овлашћена да тражи од оператора податке и информације који су јој потребни ради провере њиховог поступања у складу са обавезама из става 1. овог члана, као и да врши мерења и испитивања рада електронских комуникационих мрежа и услуга, припадајућих

средстава, електронске комуникационе опреме и терминалне опреме. Ако Агенција утврди да поступање оператора није у складу са обавезама оператора, о томе обавештава оператора и одређује рок у коме оператор може да се изјасни о утврђеним неправилностима, односно да их отклони и о томе обавести Агенцију. Овај рок не може бити краћи од осам дана од дана пријема захтева од стране оператора, осим у случајевима када Агенција утврди теже или поновљено кршење прописаних обавеза. Ако Агенција утврди да оператор није отклонио утврђене неправилности у остављеном року, подноси пријаву инспекцији Министарства¹³.

Инспекцијски надзор тржишта електронских комуникација обавља Министарство преко Инспектора за електронске комуникације чији су положај, овлашћења и мере инспекцијског надзора прописани Законом о електронским комуникацијама. Инспектор је самосталан у границама утврђених овлашћења и за свој рад је лично одговоран. Инспектор је дужан да узме у поступак пријаве Агенције за електронске комуникације, грађана, предузећа и других организација, као и да обавести подносиоца пријаве о резултатима поступка¹⁴. Инспектор је, поред овлашћења из закона којим се уређује обављање послова инспекције, овлашћен да проверава: 1) поступање оператора у складу са прописаним општим условима за обављање делатности електронских комуникација, посебним обавезама одређеним операторима са значајном тржишном снагом, условима прописаним дозволама за коришћење нумерације, појединачним дозволама за коришћење радио-фреквенција, као и другим обавезама утврђеним овим законом и прописима донетим на основу њега; 2) рад електронских комуникационих мрежа и услуга, припадајућих средстава, електронске комуникационе опреме и терминалне опреме, као и испуњеност прописаних техничких и других захтева; 3) да ли се радио-фреквенцијски спектар користи у складу са овим законом; 4) поступање ималаца појединачних дозвола и других корисника радио-фреквенцијског спектра у односу на обавезе утврђене дозволама, овим законом, прописима донетим на основу њега и одговарајућим међународним споразумима; 5) постојање штетних сметњи у раду електронских комуникационих мрежа; 6) поступање оператора у вези са применом мера заштите података о личности и приватности, обезбеђивањем безбедности и интегритета јавних комуникационих мрежа и услуга, као и омогућавањем законитог пресретања електронских

11 Члан 7. ЗЕК-а

12 Члан 8. ЗЕК-а

13 Члан 131. ЗЕК-а

14 Члан 133. ЗЕК-а

комуникација и приступа задржаним подацима¹⁵. Ако се у вршењу инспекцијског надзора утврде неправилности, недостаци или пропусти у примени Закона о електронским комуникацијама и прописа донетим на основу њега, инспектор доноси решење којим: 1) налаже мере за отклањање утврђених неправилности, недостатака или пропусти и одређује рок за њихово отклањање; 2) предузима привремене мере, укључујући одређивање забране рада, печатења и одузимања електронске комуникационе опреме или дела опреме, нарочито ако се радио-фреквенцијски спектар неовлашћено користи, ако се користи супротно прописаним условима коришћења или ако се утврди да рад електронске комуникационе опреме представља непосредну и озбиљну претњу јавној безбедности или угрожава животну средину; 3) привремено забрањује обављање делатности, затварањем просторија у којима се обавља делатност или на други одговарајући начин, у случајевима када се онемогући вршење надзора, када се неовлашћено обавља делатност или када се не примене претходно одређене мере, при чему одређује време трајања привремене забране обављања делатности у коме су лица дужна да одклоне противправно стање које је разлог изрицања мере. Инспектор је дужан да о утврђеним неправилностима, недостацима или пропустима у примени овог закона и прописа донетим на основу њега обавести Агенцију и, по потреби, предложи Агенцији предузимање мера из њене надлежности¹⁶.

Заштита потрошача

Закон о електронским комуникацијама у глави XV која носи назив „Заштита права корисника и претплатника“ садржи одредбе које се тичу заштите потрошача на тржишту електронских комуникација у Републици Србији. Прописано је да се уговор између оператора и корисника закључује у писаној форми и да поред елемената утврђених законом којим се уређују облигациони односи садржи елементе као што су: спецификација услуге (садржај пакета), одредбе о поступању са подацима о личности, податке о ценама и тарифама и начинима информисања, рок важења уговора и услове под којима се уговор раскида односно продужава, накнада и услови враћања средстава за случај непридржавања уговореног нивоа квалитета услуга, начин подношења и решавања приговора, као и мере које оператор може применити ради одржавања безбедности и интегритета својих мрежа и услуга, као

и контроле недозвољеног садржаја¹⁷. Чланом 106. је прописана дужност оператора да своју услугу понуди на начин које потрошаче јасно и недвосмислено обавештава о условима закључења уговора, као и дужност оператора да услове уговора и ценовник учине јавно доступним на погодан начин. У случају намере оператора да једнострано измени услове уговора, оператор је дужан да претплатника обавести најмање месец дана унапред на погодан начин о намери једностране измене услова уговора, као и праву претплатника на раскид уговора пре истека периода на који је закључен без обавезе плаћања трошкова у вези са раскидом, ако се овим најављеним једностраним изменама од стране оператора битно мењају услови под којима је уговор закључен, на начин на који није у корист претплатника¹⁸.

Када се узму о обзир резултати анализе уговора мобилних оператора у Републици Србији¹⁹ треба истаћи неколико питања која се јављају као проблематична у пракси, међу којима се издвајају обавеза обавештавања корисника о једностраним изменама услова уговора у складу са чланом 107. ЗЕК-а и питање спецификације услуге и садржаја пакета у складу са чланом 105. ЗЕК-а. Што се тиче питања спецификације услуге (пакета) треба истаћи значај информисаности потрошача у погледу терминалне опреме када она чини саставни део услуге (када се користи или купује по повлашћеним ценама уз одређени пакет). Потрошач мора на недвосмислени начин бити обавештен какав је својинскоправни статус те опреме, да ли и у ком тренутку она прелази у његову својину, или ју је добио само на коришћење. Ако терминална опрема не прелази у својину потрошача а тај пакет се рекламира на начин на који потрошач стиче утисак да постаје власник те терминалне опреме (нпр. мобилног телефона, ADSL и кабловског модема²⁰), у питању је обмањујуће пословање оператора.

17 Члан 105. ЗЕК-а

18 Члан 107. ЗЕК-а

19 Аутор рада је био део тима који је учествовао у пројекту правне анализе уговора и општих услова пословања мобилних оператора у Републици Србији. Овај пројекат је покренут од стране Министарства културе, информисања и информационог друштва са циљем провере поступања оператора у складу са одредбама ЗЕК-а, а нарочито са новим обавезана оператора у погледу заштите права потрошача. Резултати ове правне анализе су доступни на адреси: <http://www.digitalnaagenda.gov.rs/vesti/analiza-ugovora-operatora-mobilne-telefonije-u-srbiji/> (датум приступа 7.6.2012)

20 ЗЕК дефинише у члану 4. терминалну опрему као „производ, односно његову компоненту, која се, у целини или претежно, користи за пружање електронских ко-

15 Члан 134. ЗЕК-а

16 Члан 135. ЗЕК-а

Електронске комуникације као услуга од општег економског интереса

Према дефиницији датај у Закону о заштити потрошача, електронске комуникације спадају у услугу од општег економског интереса. Према датај дефиницији услуге од општег економског интереса су услуге чији квалитет, услове пружања, односно цену, уређује или контролише државни орган или други носилац јавног овлашћења, нарочито, због велике вредности почених улагања, ограничености ресурса неопходних за њено пружање, одрживог развја, друштвене солидарности и потребе за уједначеним регионалним развојем, а у циљу задовољавања општег друштвеног интереса (електронске комуникације, снабдевање електричном енергијом и гасом, комуналне делатности и слично)²¹. Норме које регулишу услугу од општег економског интереса су садржане у глави IX ЗЗП-а, и обухватају правила о приступу услугама од општег економског интереса, угроженом потрошачу, заштити од искључења, праву на раскид, праву на промену пружоца услуге. Треба посебно истаћи дужност успостављања бесплатне контакт линији за помоћ потрошачима у вези са прикључењем на дистрибутивну мрежу, квалитетом и коришћењем услуге од општег економског интереса²². Поштовање ове одребе се показало проблематично у пракси, јер оператори електронских комуникација у Републици Србији и даље наплаћују ову услугу.

Проблем решавања спорова

Чланом 113. ЗЕК-а прописан је поступак подношења приговора претплатника оператору на износ којим је задужен за пружену услугу, квалитет услуге, као и да тражи накнаду штете сагласно одредбама уговора о пружању услуга са мањим квалитетом од уговореног. Приговор се подноси у року од 30 дана од дана доспећа рачуна, а када се ради о приговору на квалитет пружене услуге у року од 30 дана од дана пружене услуге. Оператор је затим дужан да у року од 15 дана од дана подношења приговора достави претплатнику одговор у писаном облику којим ће прихватити основани захтев, или одбити захтев наводећи чињенице и доказе на основу којих је утврђен износ задужења за пружене услуге, односно утврђен квалитет пружених услуга. Претплатник коме је одбијен приговор,

комуникационих услуга, а прикључује се директно или индиректно, на одговарајућу терминалну тачку мреже”.

21 ЗЗП члан 4. став 1. тачка 28

22 Члан 92. ЗЗП-а

може у року од 15 дана од дана достављања одговора оператора на приговор, односно 15 дана од дана истека рока у којем је оператор био дужан да се изјасни о приговору, да се обрати РАТЕЛ-у или другом телу ради посредовања у вансудском решавању спора, или може покренути поступак пред надлежним судом.

Оваквом решењу се може упутити критика да је рок од 15 дана који се оставља потрошачу да покрене поступак вансудског решавања спора или да покрене парнични поступак пред надлежним судом прекратак и не погодује мирном решавању спора вансудским путем. Наиме, ако се у наведеном року, потрошач одлучи за вансудско решавање спора, врло је вероватно да ће му истећи рок за покретање парничног поступка, уколико не дође до решења спора вансудским путем. Вансудско решавање спора је у интересу и оператора и потрошача, поготову када се узме у обзир релативно мала вредност ових спорова у односу на трошкове парничног поступка, те би требало одговарајућим решењем максимално подстакнути потрошаче и операторе да се овакви спорови решавају вансудским путем, а да притом потрошач не губи право на судску заштиту услед кратког рока од 15 дана.

Проблем превременог раскида уговора

Уобичајна ситуација приликом закључења корисничких уговора за услуге на овом тржишту, је да оператори електронских комуникација нуде корисницима да приликом закључења уговора са минималним периодом важења, уз одређени пакет услуга, могу да купе терминалну опрему по повлашћеној цени, која је знатно нижа од тржишне цене тог уређаја²³. У оваквим ситуацијама се јавља проблем одређивања правичног износа који је корисник дужан да плати оператору уколико жели да раскине уговор пре истека минималног периода важења на који је закључен. Досадашња пракса оператора електронских комуникација је да захтевају од корисника да исплати све преостале претплате до истека минималног периода важења на који је закључен (тј. да плати као да су користили услугу до краја истека уговореног минималног периода важења уговора) или имају фиксне износе, који се плаћају приликом превременог раскида уговора, без обзира колика је вредност тер-

23 Нпр. корисник мобилне телефоније уз закључени уговор са минималним периодом важења од 12 или 24 месеца може да купи телефон по повлашћеној цени која је вишеструко нижа од тржишне вредности тог уређаја.

миналне опреме и колико је преостало времена до истека уговора. Оваква пракса доводи до неравноправног положаја потрошача и оператора, што доводи до ситуације да је потрошач принуђен да плаћа неоправдано велики износ приликом раскида. Добро решење овог проблема садржи канадски Закон о заштити потрошача Квебека²⁴ и Уредба која се односи на примену овог закона²⁵. Канадско решење садржи формулу преко које се израчунава износ који је потрошач дужан да плати оператору за превремени раскид уговора. Појам „економске погодности (Еп)“ који је употребљен у формули, представља разлику тржишне вредности терминалне опреме и повлашћене цене те терминалне опреме коју је потрошач платио приликом закључења уговора за одређени пакет услуга, са минималним периодом важења уговора. Максимални износ који је потрошач дужан да плати оператору је једнак разлици економске погодности и производа економске погодности са количником протеклог времена уговора и уговореног минималног периода важења уговора. За потребе ове формуле, започети месец се рачуна као цео месец.

$$\text{Износ} = E_p - E_p \times \frac{\text{Протекло време уговора}}{\text{Уговорени минимални период важења уговора}}$$

Предност примене ове формуле приликом одређивања износа који је потрошач дужан да плати оператору у датој ситуацији, је што доводи у пропорцију економску погодност коју је имао потрошач приликом куповине терминалне опреме по повлашћеној цени и количника протеклог времена уговора и уговореног минималног периода важења уговора²⁶. Овако

24 Consumer Protection Act (R.S.Q., с. P-40.1, s. 350), доступно на адреси: http://www2.publications-quebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/P_40_1/P40_1R3_A.HTM (датум приступа 18.6.2012)

25 Regulation Respecting the Application of the Consumer Protection Act, RRQ, с P-40.1, r 3, члан 79.10, доступно на адреси <http://www.canlii.org/en/qc/laws/regu/rrq-cp-40.1-r-3/latest/rrq-cp-40.1-r-3.html> (датум приступа 18.6.2012)

26 Ради бољег разумевања ове формуле следи пример: Потрошач је закључио уговор са минималним периодом важења од 24 месеца, и уз изабрани пакет је купио телефон по повлашћеној цени од 1000 динара, а тржишна вредност тог телефона је била 11000 динара. Потрошач је у међувремену добио запослење у Аустралији и одлучио је да због одласка из земље раскине уговор са својим мобилним оператором после протеклих 18 месеци његовог двогодишњег уговора. Економска погодност (Еп) у овом случају износи 10 000 динара. Када унесемо ове податке у формулу, добија се да је износ који потрошач треба да плати оператору износи 2500 динара.
Износ = 10 000 - 10 000 × $\frac{18 \text{ месеци}}{24 \text{ месеца}}$ = 2500 äčirđf

добијени износ представља фер решење како за оператора који је пружио економску погодност потрошачу продајом терминалне опреме по повлашћеној цени, тако и за потрошача који не плаћа неоправдано високе новчане износе због једностраног раскида уговора.

Закључак

Тржиште електронских комуникација у Републици Србији се и даље налази у фази динамичног развоја и норме о заштити потрошача представљају важан чинилац у успостављању фер правила тржишне утакмице. Постојећи нормативни и институционални оквир нуди потрошачима одређени степен заштите, али је од суштинске важности да се прописана правила доследно примењују у пракси од стране оператора електронских комуникација. Постојећа решења која су идентификована као проблематична са аспекта адекватне заштите потрошача би требало заменити или допунити добрим решењима из упоредног законодавства. Фер однос економски неједнаких уговорних страна – потрошача и оператора електронских комуникација представља предуслова успостављању поверења и сигурности потрошача – кључних фактора даљег развоја и раста тржишта електронских комуникација у Републици Србији.

CONSUMER PROTECTION ON THE ELECTRONIC COMMUNICATIONS MARKET

Ivan Ivanović

The market of electronic communications is marked by dynamics due to the rapid development of new information and communications technologies and the steady increase in the number of users. The process of liberalizing market gives rise to strengthening competition between the operators of electronic communications. Along with these processes, there is a need to protect consumers (users of electronic communications services) in their relationship with operators. The intention of protecting consumers is to make a balance between these two unequal participants in the market, due to disproportion regarding economic strength and knowledge. The protection of consumers is achieved through specifying the rights of consumers and obligations of operators, stipulating the obligatory elements of consumers contracts, monitoring the market and establishing the system for solving disputes between consumers and operators.

Key words: Electronic communications – Consumer protection – Alternative dispute resolution – Termination of fixed term contract

ЗАШТИТА КОРИСНИКА КОМУНАЛНИХ УСЛУГА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА КОНЦЕСИЈЕ

Марко Николић
Лазар Глишовић

Појам комуналних делатности је од самог увођења у правни систем доживљавао сукцесивна проширења. Аутори покушавају да поставе основе области заштите потрошача у овој области при чему пажњу обраћају на правне прописе који уређују области заштите потрошача, комуналних делатности, локалне самоуправе као и јавне својине. Као посебну могућност наводе облик јавно – приватног партнерства које узима маха и у осталим земљама света као правни облик кроз који је могуће унапређење пружања комуналних услуга.

Кључне речи: *заштита потрошача, комуналне делатности, јавно-приватно партнерство, локална самоуправа, комунална инспекција.*

Увод

Заштита потрошача је концепт који правна наука од скоро познаје. Не улазећи у историјат развоја ове гране права, а поготово још мање у теоријске нијансе и гледишта која се протежу од оних која негирају постојање засебне дисциплине и заговарају само детаљнији развој у оквиру већих грана права попут грађанског, односно облигационог права до оних која недвосмислено и јасно доказују потребу за једном оваквом (засебном) облашћу, покушаћемо кроз област комуналних делатности и анализом те исте да укажемо на постојање јаза између, с једне стране потрошача, и са друге стране произвођача и продаваца у зависности од ситуације које поново свака води ка различитим последицама.

Појам комуналних делатности

Потреба за доношењем новог закона о комуналним делатностима се јавила као резултат еволуције прописа у овој области. Наиме, Закон о комуналним делатностима¹, усвојен је 1997. године а измењен 1998. године. У последњих дванаест година сукцесивно су доношени или значајније мењани закони, који уређују пи-

тања од суштинског утицаја за обављање комуналних делатности, као што су Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса², Закон о концесијама³, Закон о јавним набавкама⁴, Закон о локалној самоуправи⁵, Закон о водама⁶, Закон о управљању отпадом⁷. Наведена неусклађеност Закона о комуналним делатностима са секторским законима, не обезбеђује основ за ефикасно и квалитетно обављање комуналних делатности. Осим тога, досадашња пракса одавно је наметала одређене измене и допуне законских одредаба у овој области и указала у ком правцу и обиму би оне требало да буду извршене.⁸

Као што је то често у другим областима, тако и код комуналних делатности постоји проблем са дефинисањем самог основног појма, тј. комуналних делатности. У наставку рада видећмо какаве су све концепције постојале у старом Закону о комуналним делатностима, у Нацрту новог Закона о комуналним делатностима и на крају у самом новом Закону о комуналним делатностима.

Облигациони однос који настаје поводом вршења комуналних делатности је специфичан из најмање два велика разлога. Један је систем одговорности који се у Закону о облигационим односима уређује као посебан заједно са одговорношћу услед терористичких аката, јавних демонстрација или манифестација, одговорношћу организатора приредби, одговорношћу због ускраћивања неопходне помоћи, као и у вези са закључењем посла. Овде бисмо комунална предузећа подвели под законску дефиницију одговорности у вези са вршењем послова од општег интереса јер комуналне делатности, како фактички тако и законски то и јесу.

2 Службени гласник РС бр. 25/00, 25/02, 107/05, 108/05-испр. и 123/07-др. Закон.

3 Службени гласник РС бр. 55/03.

4 Службени гласник РС бр. 116/08.

5 Службени гласник РС бр. 129/07.

6 Службени гласник РС бр. 30/10.

7 Службени гласник РС бр. 36/09.

8 Анализа ефеката Нацрта закона о комуналним делатностима, Министарство економије и регионалног развоја, страница посећена 22.04.2012. године <http://www.ria.merr.gov.rs/uploads/media/Analiza%20efekata%20Nacrta%20zakona%20o%20komunalnim%20delatnostima.pdf>

1 Службени гласник бр. 16/97 и 42/98.

Када је реч о облигационим односима, друга специфичност свакако јесте питање слободе уговарања. Наиме, наша правна теорија познаје три изузетка од овог правила, међу којима су они у вези са избором саговорача, са обавезним закључењем уговора и одобрења трећих лица самог уговора. Нама је занимљив други изузетак, тј. конкретно обавеза закључивања уговора. Реч је о ситуацијама када једно лице испуни све формалне услове за закључење уговора при чему се не води рачуна о уговорној вољи друге стране да прихвати уговорне обавезе али и права. Не морамо посебно наглашавати да би ово у редовним околностима поред непостојања способности за уговарање, недозвољене каузе, предмета или непрописне форме био један од разлога за оглашавања уговора ништавим. Ипак, када физичко или правно лице инсталира водомер, струјомер, спроведе струју или изради правилно водоводну мрежу јавно комунално предузеће је дужно да са њим склопи уговор о коришћењу тих истих комуналних производа или услуга.

Специфичност области комуналних делатности се огледа и у систему заштите који се гарантује конкретном потрошачу. Иако постоје комунални инспектори који свакако имају свој *raison d'être* сматрамо да је посредна заштита овде од кључне важности. Свако комунално предузеће је самим конституисањем и изградњом своје инфраструктуре створило добре или лоше услове за своје потрошаче. За разлику од других области, попут хипотетички узев, производње аутомобила где може доћи до фабричке грешке која може бити изолован случај или конструкцијске грешке где се може исконструисати солидарна одговорност произвођача и конструкцијског одељења, а у конкретним случајевима и самог продавца, производња воде, струје и њихова дистрибуција неће засметати једном кориснику већ групи или чак целим стамбеним блоковима. Осим могућности за колективне тужбе, које се могу употребити и код примера са конструкцијском грешком или фабричком грешком, ако би се појавио такав случај, овај вид производње ставља кориснике пред свршен чин. Време које је потребно за оправке водоводних система или далековода као и последице захтева за раскид уговора су дијаметрално супротне истим код већине других грана где се јавља однос произвођач-потрошач. Зато ћемо у нашем раду нагласак ставити на развој јавних комуналних предузећа кроз различите економско-правне моделе, али и да покажемо механизме непосредне заштите самих потрошача.

Област комуналних делатности у правном систему Републике Србије уређена је великим бројем прописа. Поред важећег Закона о комуналним делатностима⁹ и подзаконских аката, ову област регулишу прописи о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса, о средствима у својини Републике Србије¹⁰, о локалној самоуправи, главном граду, енергетици, управљању отпадом, водама, путевима, сахрањивању и гробљима, трговини, концесијама, јавним набавкама и друго. Многи од напред поменутих прописа донети су после важећег Закона о комуналним делатностима те Закон са њима није усаглашен.¹¹

Очигледно је, пре свега, да одредбе о поверавању комуналних делатности из Закона о комуналним делатностима, а затим и неадекватне одредбе о начину формирања цена комуналних услуга не обезбеђују основ за ефикасно и квалитетно обављање комуналних делатности. Поред тога, важећи законски оквир није обезбеђивао сигурност и предвидивост пословања приватним инвеститорима јер је ограничавао и нарушавао конкуренцију. Наиме, ранији закон није имао јасно омеђена правила која су диктирала права и обавезе јавне и приватне стране што је један од основних принципа на којима почива сагласност воља јер странке које желе да ступе у уговорни однос сматрају да су се претходно остварили минимални услови за равноправност или бар подношљиву неравноправност њихових положаја а касније и престација.¹²

9 Уставни основ за доношење овог закона је садржан у члану 97. став 1. тач. 6), 9) и 10) Устава Републике Србије, којим је утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује систем обављања појединих привредних и других делатности, одрживи развој, систем заштите и унапређења животне средине и систем јавних служби

10 Успостављање новог законодавног оквира, кроз доношење новог Закона о комуналним делатностима, треба да обезбеди основ за пословање комуналних предузећа по економским и тржишним принципима. Као једна од последица која ће бити видљива за грађане, у овом случају можемо их назвати и потрошачима јесте квалитет услуга и цена која ће бити формирана на основу трошкова предузећа, потреба за санацијом инфраструктуре али и социјалног критеријума који ће држава морати да унцесе у уговорима са будућим приватним партнерима.

11 Анализа ефеката Нацрта закона о комуналним делатностима, Министарство економије и регионалног развоја, страница посећена 22.04.2012. године <http://www.ria.merr.gov.rs/uploads/media/Analiza%20efekata%20Nacrta%20zakona%20o%20komunalnim%20delatnostima.pdf>

12 Претходни закон није јасно дефинисао процедуру непостојања поверавања која би омогућила тзв. конку-

Када је реч о појму комуналних делатности, он је дат у члану 2. Закона о комуналним делатностима и то као као делатности производње и испоруке комуналних производа и пружање комуналних услуга од значаја за остварење животних потреба физичких и правних лица код којих је јединица локалне самоуправе дужна да створи услове за обезбеђење одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета, као и надзор над њиховим вршењем.¹³

За разлику од претходног закона¹⁴ који је наводио девет врста комуналних делатности, нови Закон наводи чак четрнаест чиме се проширује поље његове јурисдикције. Реч је о следећим делатностима: 1) снабдевање водом за пиће; 2) пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода; 3) производња и дистрибуција топлотне енергије; 4) управљање комуналним отпадом; 5) градски и приградски превоз путника; 6) управљање гробљима и погребне услуге; 7) управљање јавним паркиралиштима; 8) обезбеђивање јавног осветљења; 9) управљање пијацама; 10) одржавање улица и путева; 11) одржавање чистоће на површинама јавне намене; 12) одржавање јавних зелених површина; 13) димничарске услуге; 14) делатност зоохигијене.¹⁵

Закон такође дефинише комуналне делатности као делатности од општег значаја. Комуналне делатности из става 3. тачка 1. до 4. су делатности од општег економског интереса у смислу прописа о заштити потрошача. Скупштина јединице локалне самоуправе може као комуналне одредити и друге делатности од локалног интереса и прописати услове њиховог обављања.¹⁶

Делатности, које комунална предузећа обављају у пракси веома су разнородне и крећу се у распону од оних једноставних до најсложенијих. Често поједина комунална предузећа обављају више различитих делатности од којих је у неким једна уписана као претежна делат-

ренију на тржишту. Карактеристика је и непостојање заштите јавног интереса. Зато се јавила потреба да се уведе јаснија и транспарентнија процедура за поверавање обављања комуналних делатности и омогући постепено усклађивање пословања вршилаца комуналних делатности са економским принципима.

13 Члан 2. став 1. Закона о комуналним делатностима, Службени гласник Републике Србије, бр. 88/11.

14 За више погледати Закон о комуналним делатностима, Службени гласник Републике Србије бр. 16/97. и 42/98.

15 Члан 2. став 3. Закона о комуналним делатностима, Службени гласник Републике Србије, бр. 88/11.

16 Члан 2. ставови 4. и 5. Закона о комуналним делатностима, Службени гласник Републике Србије, бр. 88/11.

ност. Ова хетерогеност има своје оправдање у организовању и функционисању мешовитих комуналних предузећа у мањим срединама, али са аспекта упоредивости података и сагледавања положаја издвојених делатности, свакако изазива методолошке проблеме (нпр. колики број радника обавља сваку од делатности, који се трошкови повезују са обављањем сваке од делатности, како се одређује цена комуналне услуге у мешовитим предузећима када се не води рачуноводство засновано на трошковима итд). У многим јавним комуналним предузећима се обављају и делатности које немају комуналну функцију: пројект бирои, истраживачки центри, сервиси за одржавање возила па чак и производња хлеба, експлоатација камена, обрада дрвене грађе, или пак класични финансијски сервиси (пример ЈКП "Инфостан" из Београда).¹⁷

Проблеми са којима се суочавају јавна комунална предузећа

Проблеми с којима се суочавају ЈКП јесу: 1) Нејасни својинско-правни односи између ЈКП и оснивача; 2) неефикасно обављање делатности; 3) недовољна средства за финансирање капиталних инвестиција; 4) недостатак капиталних инвестиција у претходним годинама; 5) фрагментиране надлежности; 6) неадекватна способност ЈКП у домену финансијског управљања; 7) сиромаштво.

Својински односи о којима ћемо и у наставку причати када буде речи о битним елементима комуналних производа и услуга са аспекта заштите потрошача, свакако да спадају међу акутне проблеме. Наиме, сва имовина ЈКП-а је у својини Републике Србије док је самим предузећима остављено право коришћења. Када је реч о практичним последицама оваквог система уређивања можемо увидети проблеме у области финансирања, надлежности за вођење евиденције о непокретностима и основним средствима у целини, надлежности за обрачунавање амортизације, као и проблеме у области приватизације, тј. конкретно привлачење приватног сектора за сарадњу са јавним.

Еефикасност је предмет посебних студија и чланака, поготово кад је реч о јавном сектору. Ипак, за потребе нашег рада само ћемо скренути пажњу на неколико чињеница. ЈКП

17 Анализа ефеката Нацрта закона о комуналним делатностима, Министарство економије и регионалног развоја, страница посећена 22.04.2012. године <http://www.ria.merr.gov.rs/uploads/media/Analiza%20efekata%20Nacrta%20zakona%20o%20komunalnim%20delatnostima.pdf>

су већ годинама, а по цену да будемо паушални, и деценијама сматрана за машине за прављење радних места, не инсистирајући, овде, на критеријум по којем су примани радници већ на сврсисходност и економску рачуницу за такав потез. Њихова предимензионираност је учинила да се велики проценат средстава која су била намењена одржавању и инвестицијама преусмере на плате радника. Постоји и феномен мањих општина које задржавају своја ЈКП иако би међуопштинска сарадња¹⁸ или регионална биле далеко ефикасније и економичније.¹⁹ Поред ових недостатака, када је реч о неефикасности увиђа се и проблем управе. Наиме, у великом броју предузећа из овог сектора на челу управе налазе се људи који нису оспособљени или немају искуства потребна за овако одговорна и захтевна радна места.

Неадекватне цене које су резултат једног другог проблема са којима се супчава ЈКП (*сиромаштво*) као и ниска стопа наплате²⁰ су довеле до тога да планирање за инвестиције буде сведено на максимално једну годину што је у областима попут водоснабдевања²¹, отпадних

вода, разношења отпада²² итд. могло или ће довести до катастрофалних последица.

Због недостатка средстава и својине државе на основним средствима и укупном имовином ЈКП, постоји системско дугогодишње недовољно инвестирање у основна средства ЈКП. Као последице се јављају неадекватно пружање услуга и већи трошкови одржавања као и неефикасно обављање делатности.

Фрагментираност надлежности је еуфемизам за правну несигурност. Ако бисмо стали на становиште једног приватног инвеститора увидели бисмо да физичко или правно лице које би се јавило као приватни партнер мора да се консултује или склопи уговор са следећим органима: ЈКП, Дирекција за грађевинско земљиште, локална самоуправа, неколико министарстава и других органа управе на републичком нивоу која располажу надлежностима у домену обављања и праћења обављања комуналних делатности. Поред лоших резултата на јавно-приватно партнерство овакво стање се пресликава на праћење прописа, тј. њихове примене.²³

По традицији, управљање ЈКП се усредсређује на техничке аспекте обављања комуналне делатности. Насупрот томе, управљачка структура ЈКП нема пуно афинитета и способности за побољшање финансијских перформанси (боља евиденција потрошача и ефикаснија наплата) путем увођења основних пословних принципа. Недостатак одговорности према потрошачима као последицу има неадекватно вршење услуга.²⁴

18 За више о овој врсти сарадње погледати чланове 10–12. Закона о комуналним делатностима, службени гласник бр. 88/2011.

19 Иако наш Закон о комуналним делатностима познаје могућност оснивања „међуопштинског савета за комуналну делатност;“ у пракси то није случај.

Тако проф. Ђорђевић примећује: „Јавне услуге траже јединствено обављање на већој територији да би се исплатиле. Отуда долази до настанка партнерстава и функционалних интеграција локалних заједница чак и у срединама са њиховим традиционално веома наглашеним идентитетом и самосталношћу– Француска, Швајцарска, Аустрија. С. Ђорђевић, *Локална самоуправа*, Цесид, Београд 2002.

20 Биће занимљиво у контексту овог проблема са којим се суочава ЈКП сагледати примену новог Закона о приватним извршитељима. Можда ће управо ова институција допринети побољшању наплате или ће можда, чему смо радији да се приклонимо у овом тренутку, показати сву неликвидност не само привреде, него и економског стања грађана.

21 Проблеми са којима се суочава ЈКП у области снабдевања водом/отпадне воде: 1) високи степен губитка на мрежи последица је неадекватног одржавања, односно недостатка средстава за замену дотрајалих делова система, па сусамим тим и трошкови производње већи и не могу да се покрију из пословних прихода; 2) усклађивање са ЕУ захтеваће велике инвестиције у системе пречишћавања отпадних вода; 3) производња воде, односно извори снабдевања захтевају регионална решења; 4) проширење мреже на сеоска подручја захтеваће велике инвестиције уз ограничене могућности повраћаја инвестиције из цена услуга; 5) ниске цене, неадекватна евиденција потрошача и лоша наплата узрок су смањених прихода; 6) финансирање несразмерно великог броја запослених не оставља могућност да се средства

усмере на одржавање и капиталне инвестиције. За више о специфичним проблемима ЈКП погледати: Стратегија реструктурирања Јавних комуналних предузећа у Републици Србији, предлог поднесен 24. 06. 2011. године, стр. 13. и даље.

22 Сетимо се само стања у Италији, тачније Напуљу када је војска морала да реагује у циљу одвожења отпада из града. Занимљиво је за Италију да је забранила страним приватним компанијама да учествују на тендерима за давање концесије у обалсти комуналних делатности.

23 Ваљало би на овом месту нагласити концепт *One-stop Government*. Укратко, реч је о обједињавању, те поверавању надлежности једном органу, у оквиру целокупног поступка (нпр. оснивања привредног друштва за обављање комуналних делатности). Постојање оваквог инситута у оквиру управе, у коме клијент све административне послове обавља на „једном шалтеру;“ представља један од начин за подстицај повећања страних директних инвестиција. Више о овоме, у опширном раду на тему, доступно је на: <http://www.egov.vic.gov.au/pdfs/OneStop.pdf>, страница посећена: 04.06.2012.

24 Стратегија реструктурирања Јавних комуналних предузећа у Републици Србији, предлог поднесен 24. 06. 2011. године, стр. 12. и даље.

Висока стопа сиромаштва и неадекватна политика социјалне заштите на локалном нивоу утиче на неколико начина на политику цена комуналних услуга јер грађани са ниским приходима не плаћају комуналне услуге, а са друге стране долази до утврђивања, вештачки ниских цена услуга.

Појам уговора о концесији

Сам термин концесија има неколико различитих значења. Ова значења су различита, зависно од области у којој се употребљава. Најшире значење концесије јесте да је она уступак било какве врсте. Међутим, са правног аспекта његово значење је знатно уже.

У правном смислу, концесија се у теорији најчешће одређује као повластица, тј. као одобрење дато неком правном субјекту од стране власти или државе за обављање неког посла или експлоатисање неког добра. Упркос различитости појединих дефиниција концесије, суштина схватања овог правног односа јесте давање искључивости права титулара на основу кога он стиче повлашћени положај. Из тог разлога, јављају се мишљења да се у ствари ради о монополу који стиче одређени правни субјект (концесионар) који добија право коришћења неког добра од стране носиоца суверене власти над истим добром (концедента).

У теорији се углавном разликују две врсте концесија. Уговорна која настаје слободно израженом вољом две уговорне стране и законска која настаје на основу акта носиоца суверене власти. Модерна правна теорија и пракса посвећују проблематици концесионих односа заслужену пажњу, с обзиром да се ради о веома распрострањеном начину делатности од значаја за државу или њену ужу територијалну област, посебно у државама које у начелу немају довољно развијену инфраструктуру нити финансијско–техничке могућности за уобичајено обављање појединих делатности. Поред јавноправне области у којој се налази институт концесије, морамо обратити пажњу и на другу страну у уговору, а то су најчешће правна лица, тј. друштва капитала или друштва лица. Ове појмове проучава компанијско право па је област уговора о концесији мост између светова управног права и компанијског права. Концесија јесте и концесија по Б.О.Т систему (*build-operate-transfer*, тј. у преводу, изгради-користи-предај) укључујући и све облике овог система, а који се заснива на изградњи или реконструкцији и финансирању комплетног објекта, уређаја или постројења, његовом коришћењу

и предаји²⁵ у својину Републици након уговореног рока експлоатације.

Сходно реченом можемо закључити да је уговор о концесији сложен институт чије последице могу да се одразе на знатно већи број субјеката него што су уговорне стране. Као пример можемо навести честе концесије које се дају при изградњи аутопутева.²⁶ Неповољан уговор или што је још чешће, неизвршење међусобне престације, не штети само држави, већ и њеним грађанима. Можемо само на основу овог примера исконструисати читав след последица, од оних политичке природе која се манифестује кроз изборну годину када политичкој елити може бити наплаћен лош уговор о концесији, до оних социјалне природе попут повећаног броја саобраћајних несрећа јер нови аутопут није завршен а број моторних возила на путевима се у међувремену знатно повећао што је довело до неминовног загушења у промету и несрећа проузрокованих лошим стањем на путевима.

На простору бивше СФРЈ Закон о страним улагањима²⁷ је начелно регулисао и посебне облике улагања страног капитала кроз концесију. Према овом закону концесија се могла одобрити за коришћење обновљивог природног богатства или добра у општој употреби, коришћење необновљивог природног богатства или добра у општој употреби и изградњу, вођење и искоришћавање на одређено вријеме одређеног објекта, постројења или погона као сопствено предузеће.²⁸ Уговором који су закључивали страни улагач и општина било је предвиђено да се регулише трајање и услови концесије за коришћење обновљивог природног богатства или добра у општој употреби. Овај уговор би постајао пуноважан када би на њега сагласност дао Савезни секретаријат за економске односе са иностранством. Уколико се радило о необновљивом природном богатству или добру у општој употреби, за сваки уговор се доносио

25 Наравано, предаја објекта, уређаја или постројења у употребном стању.

26 За више погледати: Н. Шимац, *Концесија аутоцеста у Хрватској*, Хрватско-француски управноправни дани, Зборник радова, Сплит, 2008, стр. 289. и даље.

27 Службени лист СФРЈ бр.77/88. Овај је савезни закон члановима 18–20. под насловом Посебни облици улагања отворио могућност додјелјивања концесија страним улагачима.

28 Законско регулисање концесија су извршиле и тадашње републике својим законима: Закон о концесијама (за БиХ) Службени лист СР БиХ бр. 27/91; Закон о концесијама (за Хрватску), Народне новине РХ бр. 18/90; Закон о општим условима концесије за давање концесија страним лицима (за Србију), Службени гласник РС бр. 6/90; Закон о концесијама (за Црну Гору), Службени лист СРЦГ бр.13/91).

посебни закон којим су регулисани односи између концедента и концесионара, посебни услови, поступак додјеле, те контрола. Што се тиче изградње, вођења и искоришћавања одређеног објекта, постројења или погона као сопственог предузећа, надлежни орган републике или покрајине је ово одобравао на одређени рок страном лицу. После протекла уговореног рока и реализације уговорених послова, објекат, постројење или погон су прелазили у друштвену својину и добијали статус друштвеног предузећа уз могућност да се претходно врате уложена средства и остварена добит.²⁹

Настанак уговора о концесији

Када је реч о трајању у Закону је дат објективни рок од 30 година³⁰. Овај период не зависи ни од које чињенице, он је једноставно граница преко које се не сме потписати ниједан уговор јер би водио апсолутној ништавости. По члану 6. став 2. Закона о концесијама „рок трајања концесије одређује се у зависности од предмета концесије и очекиване добити у обаваљању концесионе делатности.“³¹

Поступак настајања управног уговора је у теорији сличан са поступком који је изложен у Закону о концесијама. Желели бисмо због потреба али и природе овог питања, које ће ускоро постати позитивно право, да нашу анализу искључиво базирамо на овом Закону.

Први ступање јесте: 1) предлог за давање концесије. Према Закону, предлог подноси надлежно министарство Влади Републике Србије. Поред министарства предлог за давање концесије Влади могу поднети и надлежни органи аутономне покрајине, као и скупштина јединице локалне самоуправе на чијој територији се налази предмет концесије.

У српском позитивном праву, предлог за давање концесије нарочито треба да садржи: 1)

29 Д. Медиф, Расправе из грађанског и пословног права, Бања Лука, 2007, стр. 204.

30 Члан 6. став 1. Закона о концесијама.

31 У истом члану се такође напомиње да „приликом одређивања рока из става 1. овог члана, а посебно у случају уступања ексклузивних права, посебно се узима у обзир степен преузетог пословног ризика, потреба за изградњом објеката у почетном периоду, као и потреба за развојем конкурентног тржишта у домену делатности које представљају предмет концесије“

Члан 6. став 3.: Уговором о концесији може се предвидети могућност продужења рока трајања концесије, ако после закључења уговора дође до битне промене услова под којима је концесија дата који суштински отежавају испуњење уговора за једну страну или услед којих се не може остварити сврха уговора и ако се таква промена није могла предвидети у моменту закључења уговора. Ово продужење може трајати најдуже до истека рока из става 1. овог члана“

предмет концесије, процену оправданости и висине улагања, оквирни рок трајања концесије, основне услове за реализацију концесије, предлог о висини накнаде, намени коришћења предмета концесије, а кад иницијативу подноси заинтересовано лице и податке о том лицу (назив фирме, лично име, доказ о регистрацији³²); 2) доношење концесионог акта – доноси га Влада (члан 9.); 3) као трећи ступањ јавља се тендер као начин давања концесија. Тада постоје одредбе које одређују начин одржавања јавног тендера, оглас о јавном тендеру, понуде на јавном тендеру, одредбе о тендерској комисији, раду комисије, одлуке о одређивању концесионара, као и о правима учесника у јавном тендеру, повраћају депозита, пуноважности јавног тендера; 4) уговор о концесији³³ је

32 По Закону о концесијама тачан садржај предлога је: 1) предмет концесије; 2) разлоге за давање концесије; 3) податке о утицају концесионе делатности на животну средину, на инфраструктуру и друге привредне области, на ефикасно функционисање техничко-технолошких система; 4) минималне техничке, финансијске и искуствене квалификације које кандидат мора имати да би му се омогућило учествовање у поступку избора концесионара и преговарања; 5) рок трајања концесије, укључујући образложење предложеног рока; 6) податке о потребним новчаним и другим средствима и динамици њиховог улагања; начин плаћања, давања гаранција или других средстава обезбеђења за извршавање концесионих обавеза; права и обавезе концесионара према корисницима услуга које су предмет концесије и питања везана за подношење приговора од стране тих корисника; питања услова и начина вршења надзора; цене и опште услове за коришћење добара и обављање делатности; 7) оцену о потребном броју радних места и квалификоване радне снаге у вези са извршавањем концесије, уколико се предлаже да то буде елемент концесионог акта.

33 Уговор о концесији по члану 22. садржи следеће елементе (одредбе): 1) уговорним странама, предмету концесије, укључујући опис објеката, уређаја, постројења; 2) року трајања концесије и условима под којим се тај рок може продужити, дужини трајања припремних радњи; 3) начину и роковима обезбеђивања средстава за финансирање концесионе делатности (финансијски план) и динамици њиховог улагања, висини и начину обезбеђења гаранција за извршавање концесионе обавезе; 4) условима обављања концесионе делатности; 5) стандардима производа и услуга, трансферу технологије; 6) критеријумима за одређивање цена-тарифа производа и услуга за крајње кориснике; 7) концесионој накнади (висина, рокови, услови и начин плаћања); 8) правима и обавезама у погледу предузимања мера обезбеђивања опште сигурности, заштите здравља и заштите животне средине као и одговорности за накнаду штете проузроковане угрожавањем опште сигурности и заштите животне средине; 9) праву на пренос концесије; 10) времену и начину предаје непокретности, објекта, уређаја или постројења и стању у коме се они морају предати; 11) условима измена или раскида уговора и

наредни ступањ у нашем хипотетичком случају настанка, структурисања и на крају потписивања управног уговора. Као пример узели смо уговор о концесији. Уговор о концесији евидентира се у јединственом регистру концесија који води министарство надлежно за послове финансија.³⁴

Закључење уговора о концесијама

Након спроведених преговора, уколико су обе стране постигле компромисна решења у погледу спорних тачки, долази до закључења уговора о концесији. На основу законског текста можемо закључити да је законодавац детаљно прецизирао битне елементе уговора.³⁵ Битни елементи уговора су императивно одређени у Закону о концесијама³⁶.

Посебно се намеће питање уређења ситуације повећања или смањења вредности концесионог објекта или експроприсаног добра, као и побољшања вредности објекта или неког другог јавног добра приликом извршења престајације од стране концесионара. Свако увећање вредности објекта, уређаја и постројења у државној својини који су у функцији коришћења предмета или којима се доприноси његовој наменској вредности, настало при вршењу концесионе делатности, представљају својину Републике Србије. Питање увећања вредности предмета концесије, уговорне стране могу регулисати и на другачије начине. Истовремено, концесионар има право на накнаду за учињена побољшања вредности објекта, уређаја о постројења који су у својини Републике, али само под условом да је то предвиђено уговором о концесији.³⁷ На основу закљученог уговора о концесији, концедент и концесионар могу закључити са банкама и другим финансијским организацијама, посебан уговор којим се ближе уређује начин на који ће бити финансирана концесија, тј. објект концесије.

Овим уговором може се предвидети да у случају покретања поступка стечаја и ликвидације над концесионим предузећем, на пред-

њиховим последицама, промењеним околностима и вишој сили; 12) начину решавања спорова и примени меродавног права; 13) друге одредбе о којима се споразумно договоре уговорне стране.

34 Члан 24. Закона о концесијама.

35 Погледати у 2.2. Правна природа и 2.2.1. Форма уговора о концесији.

36 Погледати о правима и обавезама концедента и концесионара у 2.6.1. Права и обавезе уговорних страна.

37 А. Кузмановић, Хармонизација националног и европског права у области концесија, Београд, 2008, стр.60.

лог банке или друге финансијске организације, концедент може донети одлуку о замени концесионара другим концесионаром, при чему овај други такође мора испуњавати услове које је концедент поставио у концесионом акту.³⁸

Принципи на којима би требало развијати комуналне делатности

Када је реч о принципима на којима би комуналне делатности требало да се одвијају, у закону о комуналним делатностима то су следећи: 1) ефикасност, квалитет и рационалност обављања комуналних услуга, који подразумева да комуналну делатност треба да обавља онај вршилац комуналне делатности, који је у конкуренцији са осталим понуђачима доказао да може да обезбеди испуњење свих ових услова; 2) конкуренција вршилаца комуналне делатности, која подразумева обавезу јединице локалне самоуправе да подстиче и одржава надметање за приступ вршењу комуналних делатности и у обављању комуналних делатности; 3) подршка побољшању ефикасности као и квалитета финансијског, оперативног, организационог и техничког пословања вршилаца комуналне делатности; 4) праћење ефикасности вршилаца комуналних делатности и резултата у погледу квалитета и обухвата комуналних услуга, броја запослених, кретања цена, као и степена улагања у одржавање и изградњу комуналне инфраструктуре; 5) заштита јавног интереса, транспарентности и јавности у поступку поваравања комуналних делатности, броја запослених, кретања цена, као и степена улагања у одржавање и изградњу комуналне инфраструктуре; 6) *заштита права корисника комуналних производа и услуга на квалитетан, трајан и доступан комунални сервис*; 7) обезбеђивање стабилног финансирања комуналних делатности; 8) постепеност у достизању економске цене комуналних производа и услуга (принцип „корисник плаћа”), којима се обезбеђује одржавање и развој објекта и система у комуналном сектору; 9) обезбеђење и заштита права на комунални производ и услугу оним категоријама становништва које нису у стању да финансијски прате усклађивање цена у комуналном сектору са економским параметрима.³⁹

38 Исто.

39 Анализа ефеката Нацрта закона о комуналним делатностима, Министарство економије и регионалног развоја, страница посећена 22.04.2012. године <http://www.ria.merr.gov.rs/uploads/media/Analiza%20efekata%20Nacrta%20zakona%20o%20komunalnim%20delatnostima.pdf>

Битни елементи

Један од битних, ако не за област заштите потрошача и најбитнији елемент, јесте цена комуналних услуга. Чланом 28.⁴⁰ прописан је поступак за промену цена комуналних услуга. Као и до сада, одлуку о промени цене доноси вршилац комуналне делатности, док за делатности из члана 2. став 3. тач. 1–8. у које спадају снабдевање водом за пиће, пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода, производња и дистрибуција топлотне енергије, управљање комуналним отпадом, градски и приградски превоз путника, управљање гробљима и погребне услуге, управљање јавним паркиралиштима, обезбеђивање јавног осветљења сагласност даје надлежни орган јединице локалне самоуправе. Свака фаза у поступку за промену цена има рок, у коме надлежни орган има обавезу у којој мора да се изјасни по поднетом захтеву. Уколико се не изјасни, сматра се да је захтев одобрен, односно дато позитивно мишљење на промену цене.⁴¹

Извори средстава за обављање и развој комуналних делатности су регулисани чланом 24. Закона о комуналним делатностима⁴². Законодавац је навео следеће изворе: 1) прихода од продаје комуналних услуга; 2) прихода од комуналне накнаде; 3) прихода од концесионих накнада за обављање комуналних делатности; 4) прихода буџета јединице локалне самоуправе; 5) наменских средстава других нивоа власти; 6) других извора, у складу са законом.

Комуналне делатности код којих се крајњи корисник може утврдити превасходно се финансирају из цена комуналних услуга, а комуналне делатности код којих се крајњи корисник не може утврдити финансирају се из буџета јединице локалне самоуправе, односно комуналне накнаде.⁴³

Оно што је посебно уређено Законом а што је свакако важно за заштиту потрошача јесте цена. Начела на којима се заснива одређивање цене комуналних услуга су: 1) начело “потро-

шач плаћа”; 2) начело “загађивач плаћа”; 3) дозвољност цене да покрије пословне расходе; 4) усаглашеност цене комуналних услуга са начелом приступачности; 5) непостојање разлике у ценама различитих категорија потрошача, сем ако се разлика заснива на различитим трошковима обезбеђивања комуналне услуге.⁴⁴

Да би се потрошачи заштитили од дискриминације, Закон је прописао одредбу којом у случају да се цене корисника услуга различито обрачунавају сходно категоријама којима припадају они сами, водиће се увек рачуна да новчани еквивалент буде у сразмери са трошковима пружања те услуге⁴⁵. Са друге стране јединица локалне самоуправе може прописати да се у поступку контроле коришћења комуналне услуге наплаћује посебна цена за случај коришћења комуналне услуге на начин који је у супротности са прописима којима се уређује та комунална делатност. Занимљиво је и да се цене наплаћују унапред. Поставимо питање разлога оваквог уређивања? Да ли је у питању намера да се омогући ЈКП-у да планира унапред своје билансе рачуна као и инвестиције и одржавање или само осигуравање ликвидности њених потрошача? Мишљења смо да има основа за оба мишљења али да ће време као главни судија сваког правног прописа показати шта је заправо била главна интенција законодавца, а шта је успело да издржи сечиво практичне примене.

Сваки елемент уговора, мора да има свој основ, циљ као и предмет. Тако је и са ценом као противпрестацијом комуналних производа и услуга. Елементи за одређивање цена комуналних услуга су: 1) пословни расходи исказани у пословним књигама и финансијским извештајима; 2) расходи за изградњу и реконструкцију објеката комуналне инфраструктуре и набавку опреме, према усвојеним програмима и плановима вршиоца комуналне делатности на које је јединица локалне самоуправе дала сагласност; 3) добит вршиоца комуналне делатности.⁴⁶ Јединица локалне самоуправе је у обавези да прати кретање цена комуналних услуга.⁴⁷

40 У нацрту Закона о комуналним делатностима је промена цене била уређена у члану 38.

41 Анализа ефеката Нацрта закона о комуналним делатностима, Министарство економије и регионалног развоја, страница посећена 22.04.2012. године <http://www.ria.merr.gov.rs/uploads/media/Analiza%20efekata%20Nacrta%20zakona%20o%20komunalnim%20delatnostima.pdf>

42 Реч је заправо о члану 24. став 1. тачке 1–6. Закона о комуналним делатностима, Службени гласник Републике Србије, бр. 88/11.

43 Члан 24. став 2. Закона о комуналним делатностима, Службени гласник Републике Србије, бр. 88/11.

44 Члан 25. став 1. тачка 1–5. Закона о комуналним делатностима, Службени гласник Републике Србије, бр. 88/11.

45 Члан 25. став 2. Закона о комуналним делатностима, Службени гласник Републике Србије, бр. 88/11.

46 Члан 26. став 1. тачке 1–3. Закона о комуналним делатностима, Службени гласник Републике Србије бр. 88/11.

47 Члан 26. став 3. Закона о комуналним делатностима, Службени гласник Републике Србије бр. 88/11.

Промена цене комуналне услуге⁴⁸ је условљена одлуком вршиоца комуналне делатности. За већину врста комуналне делатности осим на превоз посмртних остатака сагласност приликом промене цене даје орган јединице локалне самоуправе. Уз захтев за давање сагласности, вршилац комуналне делатности надлежном органу јединице локалне самоуправе доставља образложење које нарочито садржи разлоге за промену и детаљну структуру предложене цене. Јединица локалне самоуправе је дужна да у року од 15 дана пре доношења одлуке објави захтев и образложење на својој огласној табли или/и интернет страници. У овоме се огледа принцип јавности који је један од основних начела јавно-приватног партнерства, конкретно уговора о концесији, али и принцип који одликује област заштите потрошача. Испреплетеност ових области је толика да вероватно само на нивоу апстрактног мишљења може да се успостави један систем који би пружио добре резултате како у области заштите потрошача, тако и у области развоја јавних комуналних предузећа. Одлуком скупштине јединице локалне самоуправе о начину обављања комуналне делатности из става 2. овог члана, односно уговором о поверавању, могу се уредити услови под којима промена цене комуналне услуге може да ступи на снагу и пре добијања сагласности надлежног органа јединице локалне самоуправе, уз обавезу вршиоца комуналне делатности да надокнади разлику корисницима комуналних услуга ако надлежни орган јединице локалне самоуправе одбије да да сагласност на повећање цене.⁴⁹

Одлуком скупштине јединице локалне самоуправе о начину обављања комуналне делатности, односно уговором о поверавању, може се уредити начин промене цене комуналне услуге на иницијативу јединице локалне самоуправе.

Чланом 29. Закона омогућено је јединици локалне самоуправе да утврди категорије корисника комуналне услуге који плаћају субвенциону цену комуналне услуге, као и износ субвенција за сваку категорију. Субвенционисани део цене јединица локалне самоуправе надокнађује се вршиоцу комуналне делатности из буџета.

Не смемо занемарити ни својинско-правни режим када је у питању комунална инфра-

структура. Овде је свакако битан Закон о комуналним делатностима али ћемо за потребе бољег ратматрања сагледати и одредбе једног општијег прописа, а то је Закон о јавној својини.

Када је реч о Закону о комуналним делатностима, област својинских односа је уређена поглављем 8. у коме је предвиђено да ако јединица локалне самоуправу у поступку поверавања да земљиште које је у њеној својини у закуп вршиоцу комуналне делатности, након истека периода поверавања сви објекти изграђени на том земљишту постају својина јединице локалне самоуправе.⁵⁰

Већ при анализама нацрта Закона о комуналним делатностима уочена је ако можемо тако рећи добра новина. Наиме, за разлику од претходног Закона о комуналним дела нови Закон дефинише у члану 41. обавезу јединице локалне самоуправе да утврди накнаду за давање средстава за обављање комуналне делатности у јавној својини у закуп или на коришћење. Ова накнада не може бити нижа од износа амортизације средстава за обављање комуналне делатности. У том смислу, на другачији и транспарентнији начин се уређује издвајање износа за амортизацију основних средстава за обнављање и изградњу нових комуналних објеката и инфраструктуре. Средства по основу накнаде за давање комуналних објеката и инфраструктуре у закуп су приход буџета јединице локалне самоуправе и користе се преко буџетског фонда за комуналну инфраструктуру за изградњу и инвестиционо одржавање објеката комуналне инфраструктуре.⁵¹

Многи грађани Републике Србије су били сведоци различитих злоупотреба од стране њихових комшија, сустанара над мерним уређајима. Неки су намерни кварили ове инструменте, други су их „репрограмирали“ тако да казалька иде спорије у случају струјомера или водоводних инструмената или су се још једноставније прикључивали на водоводне мреже својих комшија. Сходно свим овим нерегуларностима законодавац је одлучио да уреди право својине над уређајима за мерење потрошње комуналних производа и услуга. Тако у члану 42. Закона о комуналним делатностима се

50 Члан 30. Закона о комуналним делатностима, Службени гласник Републике Србије бр. 88/11.

51 Анализа ефеката Нацрта закона о комуналним делатностима, Министарство економије и регионалног развоја, страница посећена 22.04.2012. године <http://www.ria.merr.gov.rs/uploads/media/Analiza%20efekata%20Nacrta%20zakona%20o%20komunalnim%20delatnostima.pdf>

48 За више о овј области погледати члан 28. Закона о комуналним делатностима Службени гласник Републике Србије бр. 88/11.

49 Члан 28. став 5. Закона о комуналним делатностима, Службени гласник Републике Србије бр. 88/11.

каже да појединачни инструмент који служи за мерење потрошње топле воде и воде за индивидуалне објекте становања, пословне објекте и друге индивидуалне потрошаче спадају у опрему објекта, а његову набавку, уградњу, трошкове експлоатације и функционисања сноси власник. Носилац комуналне делатности закључује уговор са власником мерног инструмента о закупу мерног инструмента са неограниченим роком трајања, а мерни инструмент се уноси у основна средства вршилаца комуналне делатности.⁵²

Поступак поверавања

Поступак поверавања комуналних делатности уређен је у поглављу 4. Закона о комунални делатностима. Успостављена су два поступка поверавања комуналних делатности до којих је један за поверавање делатности водоснабдевања, одвођења отпадних вода и даљинског грејања за које је потребно организовати сложенији поступак који укључује обавезу израде студије оправданости и спровођење јавне расправе о поверавању комуналне делатности. Остале комуналне делатности, поверавају се у поступку који не мора да обухвати израду студије оправданости и спровођење јавне расправе. Чланом 9. став 1. тачка 1) је предвиђена обавеза прибављања мишљења Министарства на документацију о поверавању кад год се поверавање врши на рок дужи од 5 година, као и у другим случајевима када је то предвиђено актом Владе.⁵³

Појам поверавања комуналне делатности је јасно дефинисан у Закону о комуналним делатностима. У члану 9. став 1. Закона о комуналним делатностима⁵⁴ се каже: *Под поверавањем обављања комуналне делатности подразумева се временски орочено уговорно уређивање односа у вези са обављањем комуналне делатности или појединих послова из оквира комуналне делатности између једне или више јединица локалне самоуправе и вршиоца комуналне делатности, које за циљ има пружање комуналних услуга на територији једне или више јединица локалне самоуправе или на делу територије јединице локалне самоуправе.* (под којим се

подразумева и предузеће са мешовитим власништвом јавног и приватног капитала).

Поверавање обављања комуналне делатности врши се на основу одлуке скупштине јединице локалне самоуправе о начину обављања комуналне делатности и уговора о поверавању, осим када се оснива јавно предузеће.⁵⁵

Закон о концесијама је примењив на одредбе члана 9. став 3. где се упућује на њега у случајевима где на поступак поверавања обављања комуналне делатности када вршилац добија право да финансирање обављања комуналне делатности обезбеђује у целости или делимично наплатом накнаде од корисника услуга.

С друге стране уколико је одлуком о начину обављања комуналне делатности предвиђено да ће комуналну делатност обављати јавно предузеће, црква или верска заједница, не постоји обавеза спровођења поступка предвиђеног законом којим се уређују концесије, већ се вршилац комуналне делатности може одредити у одлуци о начину обављања комуналне делатности.⁵⁶

Иако претходни део текста одаје утисак сагледаности заштите корисника комуналних услуга, чини се да је промакао једно битно поглавље. Реч је, наиме, о надзору над пружањем комуналних услуга. Тако Закон о комуналним делатностима предвиђа:

„Инспекцијски надзор над спровођењем овог закона и републичких прописа донетих на основу овог закона обавља министарство надлежно за комуналне делатности преко републичких инспектора за комуналне делатности.

У вршењу инспекцијског назора, републички инспектор за комуналне делатности је овлашћен да:

- 1) наложи решењем да се комунална делатност обавља у складу са законом и републичким прописом донетим на основу овог закона;
- 2) наложи решењем вршења комуналне услуге у заштићеном подручју у складу са овим законом;
- 3) наложи решењем примену стандарда обављања комуналне делатности прописаних на основу овог закона;

⁵² Исто.

⁵³ Анализа ефеката Нацрта закона о комуналним делатностима, Министарство економије и регионалног развоја, страница посећена 22.04.2012. године <http://www.ria.merr.gov.rs/uploads/media/Analiza%20efekata%20Nacrta%20zakona%20o%20komunalnim%20delatnostima.pdf>

⁵⁴ У нацрту је ова одредба била смештена у члану 11.

⁵⁵ Члан 9. став 2. Закона о комуналним делатностима, Службени гласник бр. 88/2011.

⁵⁶ Члан 9. став 4. Закона о комуналним делатностима, Службени гласник бр. 88/2011.

- 4) прегледа опште и појединачне акте, евиденције и другу документацију, пословне просторије, објекте, постројења и уређаје, јединице локалне самоуправе и вршиоца комуналне делатности, да узима изјаве од одговорних лица код јединице локалне самоуправе и вршиоца комуналне делатности, као и од других правних и физичких лица, фотографише или сачини видео снимак подручја на коме се врши контрола, као и да предузима друге радње везане за инспекцијски наџор у циљу утврђивања чињеничног стања;
- 5) наложи решењем рок у коме је јединица локалне самоуправе у обавези да обезбеди одговарајуће обављање комуналне делатности уколико се на подручју јединице локалне самоуправе комунална делатност не обавља у складу са прописом из става 1. тачка 1) овог члана;
- 6) подноси захтев за покретање прекршајног поступка, односно пријаву за привредни преступ или кривичну пријаву;
- 7) предузима друге мере утврђене законом и подзаконским прописима.⁵⁷

Но, ово није једини вид надзора, јер се контрола над вршењем комуналних делатности или боље речено, над регулисањем обаљања услуга од општег економског интереса може постићи и кроз институте које установљава Закон о локалној самоуправи. У питању је вид непосредног учешћа грађана у локалној самоуправи, односно у процесу доношења одлука битних за јединицу локалне самоуправе, а кроз модел партиципативне демократије. Тако, Закон о локалној самоуправи познаје следеће облике непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе: грађанска иницијатива, збор грађана и референдум.

Члан 68 казује:

Грађани путем грађанске иницијативе предлажу скупштини јединице локалне самоуправе доношење акта којим ће се уредити одређено питање из изворног делокруга, промену статута или других аката и расписивање референдума у складу са законом и статутом.

Члан 69 предвиђа:

Збор грађана се сазива за део територије јединице локалне самоуправе утврђен статутом.

Збор грађана расправља и даје предлоге о питањима из надлежности органа јединице локалне самоуправе.

Збор грађана већином гласова присутних усваја захтеве и предлоге и упуђује их скупштини или појединим органима и службама јединице локалне самоуправе.

Оваква законска решења одају утисак посвећености законодавца, између осталог, и заштити потрошача, односно конкретно потрошача комуналних услуга. Могли бисмо закључити да је реч о сасвим очекиваној посвећености, која, иако је дуго времена изостајала у законским решењима унутар многих области регулисања привредних делатности, коначно добија своје место у рангирању приоритета. Узрок томе, вероватно јесте обавеза хармонизације домаћег законодавства са законодавством ЕУ, али исто тако и деловање потрошачких организација, те невладиних организација и слободних интелектуалаца, који јавним заговарањем нових решења и скретањем пажње на горуће проблеме, утичу на ефикасније планирање јавних политика. Остаје само да се надамо да ће након усклађивања домаћег права са правом ЕУ, доћи и до хармонизације на пољу примене усвојених закона.

Consumer protection in communal services with special reference to concessions

Marko Nikolić
Lazar Glišović

The notion of communal services (utilities) has been successively broadened since its formulation. Authors attempt to establish the basics of consumer protection in this field, paying attention to legislative acts regulating the issue of consumer protection, communal services, municipalities and public property. Public private partnerships are listed as a special possibility, taking into account its proliferation in other countries of the World as a legal form which enables the advancement of provision of communal services.

Key words: consumer protection, communal services, public private partnerships, municipalities, communal inspection.

⁵⁷ Чланови 32, 33. Закона о комуналним делатностима, Службени гласник бр. 88/2011.

ЗАШТИТА ПОТРОШАЧА У ПОГЛЕДУ БЕЗБЕДНОСТИ ХРАНЕ

Дина Прокић

Увод

Регулација је процес који је карактеристичан скоро за све области друштвеног живота, па тако и за сферу која се односи на безбедност хране. С обзиром на њен значај, потребно је водити рачуна о њеном квалитету, тј. да ли та храна задовољава одређене стандарде. Те критеријуме одређују наднационални органи, држава, министарства надлежна за дату област, јавне агенције и друге организације. Пут до формирања одређених стандарда је био дуг. Прве организације које су се бавиле безбедношћу хране настале су у XX веку. Једна од првих организација је настала на северноамеричком континенту – *the International Association for Food Protection (IAFP)*. Прошао је тачно век од како је 1911. тридесет петоро људи из Аустралије, Канаде и САД увидело потребу да се побољша квалитет производње млека. Као резултат је створена организација под именом *the International Association of Dairy and Milk Inspectors*.¹ Пет година касније немачки научници су открили могућност брзог замрзавања хране тако да би замрзнути производи приликом одмрзавања имали првобитни изглед. Већ следеће године, 1917., постојала је могућност чувања воћа и поврћа у угљен диоксиду, јер је установљено да овај гас “убија” бактерије у храни, која самим тим дуже остаје свежа. Може се рећи да су прва правила која прописују квалитет производа оформљена у новембру 1924. године, када је донет правни акт под називом *the Pasteurized Milk Ordinance*. Овом уредбом су прописани минимални стандарди и захтеви за производњу млека. Данас, ова организација (*IAFP*) броји преко 3,400 професионалаца у области безбедности хране.

Међународни стандарди

Иако је утицај стандарда у свакодневним активностима често невидљив, они чине огроман допринос у готово свим аспектима нашег живота. Сви ми унапред подразумевамо да ће

производ који купимо квалитетом одговарати нашим захтевима. Постоји неколико организација које стварају стандарде и друга правила која произвођачи морају да задовоље. *BSI (British Standards Institution)*, на пример, је најстарија организација која се бави стандардима (створила је преко 20,000 стандарда) Затим, постоји и *ISO (International Organization for Standards)*, до данас је створила око 18,500 стандарда²), која је основана 23. фебруара 1947. Ради се о међународној институцији за стандарде коју чине представници завода за стандардизацију из различитих земаља. *ISO* је у статуту дефинисана као невладина организација, међутим, за разлику од других организација тог типа, она је “утицајнија”, с обзиром на то да успоставља стандарде који често, кроз споразуме или националне стандарде, постају закони. Такође, многи чланови националних института су или именовани од стране извршних власти у својим земљама или су у исто време чланови тих извршних власти. Самим тим, *ISO* представља организацију у којој се консензус постижу на бази решења која одговарају захтевима како пословних, тако и других интересних група као што су потрошачи или државна управа. *ISO* је данас састављена од 158 земаља чланица са седиштем у Женеви где се цео систем координише.

ISO стандарди су нумерисани и формат им је следећи: “*ISO/[IEC] [IS] nnnnn[;уууу]: “Назив”; “nnnnn”* представља број стандарда, „уууу” годишну објављивања, а “Назив” описује предмет. *IEC* ће бити наведено само у случају да је стандард резултат рада *JTC1 (Joint Technical Committee 1 – Здружене техничке комисије 1)*. Датум и *IS* се неће наводити на непотпуним и необјављеним стандардима, а (у одређеним околностима) може се изоставити и назив објављеног рада.³ Постоји неколико *ISO* стандарда који се односе на квалитет и безбедност хране, а то су:

- *ISO 6579* – микробиолошко откриће салмонеле у храни и храни за животиње;
- *ISO 7002* – пољопривредни производи;
- *ISO 22000* – системи за контролу безбедности хране (захтеви за организације које учествују у производњи хране).

1 International Association for Food Protection, доступно на <http://www.foodprotection.org/timeline/1910/?start=1> (10.3.2011).

2 ISO, доступно на http://www.iso.org/iso/iso_catalogue.htm

3 Википедија, доступно на http://en.wikipedia.org/wiki/International_Organization_for_Standardization

Значај *ISO* стандарда се огледа у томе, што се развој, производња и снабдевање производи ма олакшава и чини ефикаснијим. Такође, државе стичу научну и технолошку основу за стварање здравственог, безбедносног и еколошког правног оквира. Компаније које примењују *ISO* стандарде могу да се такмиче са конкурентима на тржиштима широм света. Потрошачи такође у неку руку профитирају, с обзиром на то да им међународни стандарди пружају велики избор производа, а и на тај начин формира се “делотворнија” конкуренција између добављача. Поврх свега, потрошачима се пружа гаранција њихове безбедности, квалитета и поузданости и самим тим нека врста сигурности.

Поред *ISO* стандарда, постоји још један начин да се заштите потрошачи од нездраве и неквалитетне хране. То је *HACCP* (*Hazard Analysis Critical Control Point*) – систематски превентивни приступ безбедности хране и фармацеутској безбедности. Овај приступ ставља акценат на откривање могућих физичких, хемијских и биолошких опасности по здравље (а не на инспекцију готових производа). *HACCP* се користи у прехранбеној индустрији да би се умањило или елиминисао ризик од негативних ефеката. Систем се користи у свим фазама производње: како у припремним процесима, тако и у фази паковања и дистрибуције.

Основни циљ *HACCP* концепта је производња безбедних прехранбених производа. Дакле, *HACCP* се не односи на квалитет производа већ на његову здравствену исправност. Чак и ако не обезбеђује увек стопостотну сигурност за кориснике, *HACCP* гарантује да организација производи храну на најбољи и најбезбеднији могући начин. *HACCP* је флексибилан систем, прилагођава се свим врстама производа у свакој карици ланца производње. Његова основна предност над инспекцијским системима контроле процеса производње здравствено безбедних намирница, је што је он проактиван где се применом принципа *PDCA* (*Plan-Do-Check-Act*) у управљању процесима, на превентиван начин осигурава безбедност хране у свакој фази производње и дистрибуције.

Када поредимо *ISO 22000* и *HACCP*, треба имати у виду да је први стандард новијег датума, па да је стога разумљива “бојазан” компанија да уведу тај принцип јер сматрају да је он захтевнији у “папиролошком” смислу. Наравно, овај страх није оправдан, а доказ томе су велике компаније које увелико послују у складу са *ISO* стандардима.

Када је реч о безбедности хране, није могуће не споменути *Codex Alimentarius* (лат.– “закон о

храни”). Ради се о документу који представља збирку међународно признатих стандарда, директива и других препорука у вези са производњом и безбедношћу хране. Овај документ је саставило посебно тело које су 1963. године основали Организација за храну и пољопривреду Уједињених нација (*АО*) и Светска здравствена организација (*WHO*). Основни задатак Комисије *Codex Alimentarius* –а јесте заштита здравља потрошача и обезбеђење поштене трговине храном. Иако норме кодекса нису обавезне, оне ипак служе као полазна основа приликом писања националних и регионалних закона о храни.

Како се контролише квалитет хране у ЕУ и САД

Европска Унија је, према наводима Светске банке, 2005. године представљала највећег увозника хране, док је за собом остављала САД и Јапан. Према резултатима из 2009. године, САД су биле највећи увозник хране, док се ЕУ налазила на другом месту.⁴ Наиме, да би се роба могла увести у унију, потребно је да прође одређену контролу, да задовољи критеријуме и стандарде. Организација која “брине” о квалитету и безбедности хране је *European Food Safety Authority (EFSA)*.

EFSA је основана 2002. године од стране Европског парламента. 28. јануара исте године усвојен је и документ (*Council Regulation No178/2002*), којим су постављени основни принципи права о храни. Такође, предвиђено је да је *EFSA* независна организација, која има саветодавну функцију, тј. излаже своја научна сазнања о квалитету и безбедности хране. Тада је предвиђено и да се успостави сарадња са другим сличним телима у земљама – чланицама ЕУ.

Правни акт донет 28. јануара 2002. године предвидео је поделу одговорности, тј. за процену ризика одговара *EFSA*, а за управљање ризиком – институције ЕУ (Европска комисија, Европски парламент и савет). Дакле, улога европских установа се састоји у томе, да, узимајући у обзир савете *EFSA*-е, предлозе и усвоје законе, као и друге потребне мере којима се побољшава квалитет хране а самим тим и штите права потрошача.

Иако се *EFSA* финансира из буџета ЕУ, она ипак представља организацију независну од европских институција. Стога, није Комисија та која њоме управља, већ извршни директор који је одговоран Управном одбору.

4 Japan retail news, доступно на <http://www.japanretail-news.com/2/post/2009/4/japans-food-sector-still-lives-on-60-of-imports.html>

Основни задатак EFSA-е јесте да процени све ризике везане за ланац исхране⁵ и да их елиминира. С обзиром на то да препоруке FSA-е узимају у обзир менаџери ризика, може се рећи да велики део посла ова организација предузима на захтев Европске комисије, Европског парламента и земаља – чланица ЕУ. EFSA такође обавља неке послове “самоиницијативно”. Дакле, EFSA почиње са радом када добије захтев да искаже своје мишљење или када самостално започне неку активност, а завршава када објави своја научна открића. Да би свој рад одржавала на завидном нивоу, ова организација примењује разне системе како би континуирано проверавала и побољшавала квалитет научног рада. У свим активностима ова организација поштује неке основне вредности, као што су транспарентност, извршност у науци и независност. Да би се обезбедила та независност, професионалци који раде у EFSA-и треба да искажу неке своје потенцијалне интересе како у будућности не би дошло до сукоба.

Основно питање које се поставља јесте: “Како се процењују ризици?” Овај процес се може поделити у четири фазе: идентификација опасности, утврђивање особина опасности, процена изложености и процена ризика. У првој фази се утврђују узроци и последице опасности. У другој фази поставља се питање “која је то количина неког производа која би се могла сматрати безбедном”. Такође, покушава се пронаћи одговор на питање “колики је подношљиви дневни унос тог продукта”. У трећој фази се посматра која група становништва је изложена ризику: деца или одрасли. Коначно, на завршној етапи, научници могу да процене ризик, тј. да открију какве негативне ефекте одређени производ може да има на здравље човека. Када се формира мишљење о квалитету и безбедности неког производа оно се шаље европским институцијама које онда доносе законе и утврђују стандарде, који се морају поштовати од стране свих земаља – чланица, као и оних које увозе у ЕУ.

У САД постоји организација која је слична EFSA-и, а то је *Food and Drug Administration (FDA)*. Основана је 1906. године, а предводи је Комесар за храну и лекове, кога поставља Председник државе по савету и уз сагласност Сената. Комесар је одговоран Министру за здравствене и људске услуге. FDA је одговорна за заштиту и промовисање јавног здравља путем регулисања и надгледања безбедности хране, дуванских производа, прехранбених суплемената,

прописиваних и на-слободно фармацеутских лекова (медикација), вакцина, биофармацеутских производа, крвне трансфузије, медицинских уређаја, уређаја који емитују електромагнетску радијацију (ЕРЕД), ветеринарских производа, и козметике. Програми за регулисање безбедности разликују се у зависности од врсте производа, његових ризике као и од моћи коју поседује организација у одређеној области. Дакле, FDA тренутно врши регулаторни надзор над великим бројем производа који утичу на здравље америчких грађана.

Квалитет и безбедност хране у Србији

Средином 2009. године Народна скупштина РС донела је Закон о безбедности хране, којим се уређују општи услови за безбедност хране и хране за животиње, обавезе и одговорности субјеката у пословању храном и храном за животиње, систем брзог обавештавања и узбуњивања, хитне мере и управљање кризним ситуацијама, хигијена и квалитет хране и хране за животиње.⁶ Овим законом се штите права потрошача, а првенствено људско право – право на највиши могући ниво физичког и психичког здравља, које је загарантовано Међународним пактом о економским, социјалним и културним правима. Закон прокламује неколико основних начела:

- начело анализе ризика (цлан 6.);
- начело предосторожности (цлан 7.);
- начело заштите интереса потрошача (цлан 8.);
- начело транспарентности (цлан 9.).

Начело анализе ризика подразумева да мере које се примењују у складу са овим законом морају бити засноване на анализи ризика. Процена ризика утврђује се узимајући у обзир расположиве научне доказе и нарочито мишљење Стручног савета за процену ризика у области безбедности хране.⁷

Начело предосторожности се примењује у ситуацијама када се на основу расположивих информација утврди могућност штетног деловања на здравље, али нема довољно научних података за објективну процену ризика, па се стога предузимају привремене мере управљања ризику.

Начело заштите интереса потрошача подразумева да се потрошачима мора обезбе-

⁵ EFSA, <http://www.efsa.europa.eu/en/aboutefsa/efsawhat.htm>

⁶ Закон о безбедности хране, (Службени гласник РС, бр. 41/2009; даље у тексту ЗБХ), чл. 1.

⁷ ЗБХ, чл. 6.

дители највиши ниво заштите. Субјекти у пословању храном дужни су да потрошачу обезбеде информације које дају могућност избора производа на начин који неће да доведе потрошача у заблуду у погледу састава, својстава и намене производа.⁸

Последње начело је *начело транспарентности*, које подразумева да уколико постоји основана сумња да одређена врста хране представља ризик по здравље, јавност мора бити обавештена о природи тих ризика.

Безбедност хране и хране за животиње на територији Републике Србије обезбеђују субјекти који се уписују у Централни регистар објеката и други субјекти, а то су Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде као централни орган, Министарство здравља и лабораторије. Производњом и прометом хране и хране за животиње може да се бави правно лице и предузетник који је регистрован у Регистар привредних субјеката и који је уписан у Централни регистар објеката који води Министарство, а такође и физичко лице у складу са прописом којим се уређује област ветеринарства, односно област здравља биља, које је уписано у Централни регистар. Може се рећи да је упис у Централни регистар од конститутивног значаја, с обзиром на то да правно лице и предузетник не могу да отпочну производњу и промет хране и хране за животиње пре уписа у Централни регистар.

У области безбедности хране постоје и други субјекти, као што је Дирекција за националне референтне лабораторије (јавља се у саставу Министарства, као орган његове управе). Ова институција (која још носи назив Националне референтне лабораторије) има својство правног лица. Она мора бити акредитована у складу са следећим стандардима: *EN ISO/IEC 17025* – „Општи захтеви за компетентност лабораторија за тестирање и калибрацију“, *EN 45002* – „Општи критеријуми за изводљивост лабораторија за тестирање“, *EN 45003* – „Акредитациони систем лабораторија за тестирање и акредитацију – општи захтеви за оперативност и признавање, као и у складу са струковним акредитацијама где је то релевантно.⁹ Национална референтна лабораторија обавља послове у области безбедности хране, здравља животиња, здравља биља, садног материјала пољопривредног и украсног биља, резидуа, млека и банке биљних гена.¹⁰ Ова институција обавља и друге послове. Она сарађује са

националним лабораторијама других земаља, успоставља јединствене критеријуме и методе по којима овлашћене лабораторије раде. Национална референтна лабораторија организује упоредне тестове између званичних лабораторија, размењује информације добијене од иностраних лабораторија са Министарством. Ова установа успоставља систем контроле квалитета не само за сопствену употребу него и за овлашћене лабораторије. Поред наведених послова, Национална референтна лабораторија надзире рад овлашћених лабораторија, ствара програме анализе ризика о појави и ширењу штетних организама, чува стандардне узорке и све узорке који су обрађени у поступку званичног испитивања квалитета, организује званично испитивање квалитета, организује и надзор над спровођењем сертификације садног материјала кроз поступак фитосанитарне контроле над производњом садног материјала.

Лабораторијска испитивања у области безбедности хране и хране за животиње, као и спровођење програма мониторинга, као послови од јавног интереса могу да се уступе лабораторијама путем конкурса који расписује Министарство, односно министарство надлежно за послове здравља и објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“.¹¹ (Конкурс се не расписује за послове које обавља Национална референтна лабораторија.) Конкурс се расписује на период од најмање 5 година. Овај конкурс, између осталог, садржи и доказ о испуњености међународних стандарда у погледу техничке и професионалне способности у смислу акредитације у складу са следећим стандардима: *EN ISO/IEC 17025* – „Општи захтеви за компетентност лабораторија за тестирање и калибрацију“, *EN 45002* – „Општи критеријуми за изводљивост лабораторија за тестирање“, *EN 45003* – „Акредитациони систем лабораторија за тестирање и акредитацију – општи захтеви за оперативност и признавање“.

Стручни савет је институција, коју оснива министар надлежан за послове здравља, и која се бави проценом ризика у области безбедности хране. Стручни савет је дужан да у раду примењује и користи препоруке, смернице и информације доступне од стране Европске агенције за безбедност хране (*European Food Safety Authority – EFSA*).¹² Финансирање рада Стручног савета одређује се правилником који доноси министар надлежан за управу уз сагласност министра надлежног за финансије. У

8 ЗБХ, чл. 8.

9 ЗБХ, чл. 18.

10 ЗБХ, чл. 19.

11 ЗБХ, чл. 20.

12 ЗБХ, чл. 23.

делокруг послова Стручног савета спада пружање научне и техничке подршке на захтев министарства и других органа државне управе у тумачењу и разматрању мишљења о процени ризика, прикупљање, упоређивање и анализирање научно техничких података који се односе на дефинисање и праћење ризика који имају директан или индиректан утицај на безбедност хране.

Ради заштите безбедности хране и хране за животиње министар, односно министар надлежан за послове здравља доноси плански документ који садржи структуру и организацију система контроле хране и хране за животиње, циљеве, приоритете контрола, начин, рокове и средства вршења службених контрола, координацију између надлежних органа одговорних за вршење службених контрола у области безбедности хране и хране за животиње.¹³ Мере системске контроле микробиолошких, хемијских и биолошких контаминената у храни и храни за животиње у свим фазама производње, прераде и промета, услове и начин спровођења мониторинга, методе контроле, услове и начин узимања и чувања узорака, вођење евиденције о узорцима и методе лабораторијских анализа за одређене микробиолошке, хемијске и биолошке контаминенте ближе прописује министар, односно министар надлежан за послове здравља. Програм мониторинга садржи потребна средства за финансирање програма; мере које ће се предузети у случају присуства микробиолошких, хемијских и биолошких контаминената; структуру органа и организација за спровођење програма и друге параметре од значаја за спровођење програма. Тај програм се доноси до краја текуће за наредну годину, а средства за његово спровођење се обезбеђују из буџета РС.

Да би се контролисао квалитет хране, као и њена безбедност, субјекти у пословању храном треба да задовоље одређене хигијенске услове, које прописује министар надлежан за послове здравља. Законом о санитарном надзору је предвиђено да се тај надзор, између осталог, врши и у области здравствене исправности животних намирница и предмета опште употребе у производњи, промету и увозу.¹⁴ Као објекти који подлежу санитарном надзору се јављају они објекти у којима се обавља делатност производње и промета животних намирница и предмета опште употребе, затим објекти у којима се обавља делатност јавног

снабдевања становништва водом за пиће и они објекти у којима се обавља угоститељска делатност.¹⁵ Надзор врши санитарни инспектор, а о безбедности хране се старају и фитосанитарни, пољопривредни и ветеринарски инспектори. Они контролишу безбедност хране у промету, проверавају да ли је субјект у пословању храном обезбедио услове у свим фазама производње, прераде и промета хране, контролишу да ли субјект у пословању храном користи упутство за добру произвођачку и хигијенску праксу и примену *HACCP*. Наравно, поред наведених, инспектори имају и многа друга права и обавезе.

Уколико се, пак, догоди, да, и поред такве контроле, субјект у пословању храном посумња да у некој фази производње нису били задовољени прописани услови безбедности хране, дужан је да одмах покрене поступак за повлачење предметне хране из промета и о томе обавести Министарство, односно министарство надлежно за послове здравља. (Исто то вази и ако тај субјект утврди да је храна коју је ставио у промет штетна за здравље људи.) Ако је проблематична храна већ дошла до потрошача, субјект у пословању храном је дужан да на ефикасан и прецизан начин, информисе потрошача о разлогу повлачења хране и, ако је то неопходно, захтева од потрошача повраћај хране која му је већ испоручена, ако се другим мерама не може постићи висок ниво заштите здравља.

Квалитет и безбедност хране у Хрватској

Веома развијен систем института у области контроле хране постоји у Хрватској. Наиме, Законом о храни који је донет 2007. године предвиђено је да о безбедности и квалитету хране брину: Министарство пољопривреде, рибарства и руралног развоја (унутар којег постоје управа за сигурност хране, управа пољопривредне и фитосанитарне инспекције и управа за ветеринарске инспекције); Министарство здравства и социјалне скрби (унутар којег постоји управа за санитарну инспекцију); Хрватски завод за јавно здравство; Жупањски завод за јавно здравство; Хрватски завод за токсикологију; Државни инспекторат; Центар за контролу намирница; Хрватски ветеринарски институт; лабораторије, и, наравно, Хрватска агенција за храну (ХАХ).

Хрватска агенција за храну започела је са радом још 2005. године. Њена делатност је

¹³ ЗБХ, чл. 69, ст.1.

¹⁴ Закон о санитарном надзору, (Службени гласник РС, бр. 125/04; даље у тексту ЗСН), чл. 6.

¹⁵ ЗСН, чл. 8, тач. 2, 3, 4.

прописана Законом о храни који је усклађен са директивом *EU No 178/2002*. Агенција има статус правног лица са правима и обавезама прописаним Законом о храни и Статутом Агенције, који доноси Управно веће агенције уз сагласност Владе РХ.

Агенција обавља научне и стручне послове процене ризика и обавештавања о резултатима процене ризика, у смислу Закона, везано уз здравствену исправност и хигијену хране и хране за животиње.¹⁶

Делатност Агенције обухвата:

- давање научних савета и и техничке помоћи законодавству у свим подручјима која имају утицај на здравствену исправност хране и хране за животиње;
- пружањем научних савета и техничке помоћи везано уз људску прехрану;
- пружањем научних мисљења која ће служити као научна основа за израду и усвајање мера Републике Хрватске;
- прикупља и анализира податке ради праћења ризика, који има утицај на здравствену исправност хране и хране за животиње.

Агенција се такође бави и прикупљањем, упоређивањем, анализирањем и резимирањем одговарајућих научних и техничких података у оквиру своје делатности. То значи да се прикупљају подаци о потрошњи хране и изложености људи ризицима који се односе на конзумирање хране, затим подаци о учесталости биолошких ризика, загађивачима у храни и храни за животиње, итд. Агенција је такође овлашћена да доставља министарству надлежном за здравство и другим институцијама одговарајуће препоруке за унапређење техничке упоредивости података које примају и анализирају како би се постигла уједначеност на националном нивоу.¹⁷

У састав Агенције улазе Управно вијеће; директор; Савјетодавно вијеће; Знанствено вијеће и знанствени одбори.

Управно вијеће је тело које управља Агенцијом; састоји се од девет чланова које именује Влада РХ на период од четири године. Председника Управног вијећа бирају чланови Управног вијећа из својих редова на време од две године и мандат му се може једанпут обновити.¹⁸ Управно вијеће усваја опште акте Агенције и Пословник о раду, осигурава да Агенција оба-

вља своје функције и извршава задатке који су јој додељени Законом. До 31. јануара сваке године, Управно вијеће усваја програм рада Агенције за идућу годину. Оно усваја вишегодишњи програм рада најдуже за раздобље од четири године, који је подложен промени. Ово тело осигурава складност наведених програма с приоритетима законодавства и политике на подручју здравствене исправности хране Републике Хрватске. До 30. марта сваке године, Управно вијеће усваја општи извештај о раду Агенције у протеклој години.¹⁹ Осим наведених овлашћења, Управно вијеће одлучује и о потреби запошљавања нових лица, у другом степену у вези са правима запослених, улагањима у Агенцију, итд.

Директор Агенције, чији мандат траје пет година и кога именује Управно вијеће, за свој рад одговара Управном вијећу и Влади. Директор руководи радом Агенције, представља је и заступа, одговоран је за рад и законитост рада Агенције, подноси предлоге аката Управном вијећу, извршава одлуке Управног вијећа и обавља друге послове који су му законом, Статутом или другим општим актима стављени у надлежност.²⁰

У саставу Агенције налази се и Савјетодавно вијеће чије сланове (а има их тринаест) именује Управно вијеће. Чланови Савјетодавног вијећа не могу бити чланови Управног вијећа, Знанственог вијећа и знанствених одбора.²¹ Исто такво ограничење важи и за чланове Савјетодавног вијећа у Агенцији за храну БиХ.

Савјетодавно вијеће саветује директора у извршавању задатака Агенције, а посебно при састављању предлога програма рада Агенције; при одређивању приоритета захтевима за добијање научно утемељеног мишљења; размењује информације о потенцијалним ризицима; осигурава сарадњу између надлежних тела и других установа које делују у подручју здравствене исправности хране и хране за животиње.²²

Постоје и Знанствено вијеће и знанствени одбори као стручна тела за утврђивање научних мишљења у оквиру делатности Агенције. Знанствено вијеће састављено је од председника знанствених одбора и четири независна стручњака који не припадају нити једном знанственом одбору. Број знанствених одбора и њихови називи могу се мењати одлуком Управног вијећа с обзиром на технички и научни развој.

19 Чл. 20, ст.5.

20 Чл. 25.

21 Чл. 32, ст.3.

22 Чл. 33, ст. 1.

16 Статут Хрватске агенције за храну, чл. 2.

17 Статут Хрватске агенције за храну, чл. 9, ст.1,3.

18 Чл. 19, ст.5.

Када се говори о регулаторним агенцијама, потребно је обратити пажњу на јавност њиховог рада. Тако, члан 11. Статута предвиђа висок степен транспарентности рада Агенције, с обзиром на то да је она дужна да састави и дистрибуира информативне материјале за ширу јавност, а поготово је обавезна да обавести јавност о:

- дневном реду и записнику седница Знанственог вијећа и знанствених одбора;
- мишљењима Знанственог вијећа и знанствених одбора одмах по усвајању, с тим да се морају навести и мишљења мањине;
- подацима на којима се темеље мишљења;
- годишњим изјавама о сукобу интереса чланова Управног вијећа, директора, чланова Савјетодавног вијећа и чланова Знанственог вијећа и знанствених одбора, као и изјавама о непостојању сукоба интереса везано за тачке дневног реда;
- резултатима њених научних студија;
- општем извештају о раду Агенције за сваку годину;
- захтевима надлежног тела за научним мишљењима који су одбијени или је затражена њихова допуна и образложење одбијања или допуне.

Критеријум од којег зависи независност неке агенције јесте њено финансирања. Средства за рад ХАХ-а осигуравају се у буџету РХ. Наравно, Агенција има и сопствене приходе од других активности које организује унутар делатности. Агенција се финансира и на основу накнада за услуге које пружа; средства се осигуравају и из уговора са домаћим и међународним организацијама.

Квалитет и безбедност хране у Босни и Херцеговини

Сагледавајући чињенице, може се закључити да су Босна и Херцеговина у овој области напреднији од РС, с обзиром на то да је Парламентарна скупштина БиХ на седници Заступничког дома (одржаној у јулу) и на седници Дома народа (одржаној у септембру) још 2004. године донела Закон о храни (српски Закон о безбедности хране донет је тек средином 2009. године). Тим законом предвиђено је оснивање Агенције за безбедност хране. Штавише, 2006. године донет је и Статут агенције за безбедност хране. Агенција има својство правног лица, а за свој рад одговорна је само Вијећу министара.²³

23 Статут агенције за безбедност хране, БиХ, чл. 2, ст.3.

Круг делатности Агенције је сличан као код Дирекције за националне референтне лабораторије у Србији, Националног савета за процену безбедности хране у Црној Гори и Хрватске Агенције за храну. Агенција се бави:

- пружањем научних савета и техничке помоћи законодавству и политици БиХ у свим подручјима која имају утицај на безбедност хране и хране за животиње;
- пружањем научних савета и техничке помоћи везано уз људску прехрану у вези са законодавством БиХ;
- пружањем научних мишљења која ће служити као научна основа за израду и усвајање мера Вијећа министара, а која су у оквиру делатности Агенције;
- сарадњом са надлежним органима који су обавезни унутар својих надлежности, осигурати испуњење задатака Агенције.²⁴

Састав Агенције за безбедност хране је практично идентичан саставу Хрватске агенције за храну. Босанска Агенција се састоји из неколико тела, а то су: Управни одбор, директор, Савјетодавно вијеће, Научно вијеће и научни одбори.²⁵

На челу Агенције налазе се директор и заменик, које на период од четири године (са правом поновног избора), именује Вијеће министара на предлог председавајућег министра. Директор организује и руководи радом и пословањем Агенције, заступа је пред Вијећем министара и пред трећим особа, учествује у раду Управног одбора Агенције, али без права гласа, одлучује о пријему и распоређивању радника на послове и радне задатке, итд. С обзиром на то да Вијеће министара поставља директора и његовог заменика, онда они за свој рад одговарају управо том телу.²⁶

Вијеће министара именује и чланове (укупно њих десет) Управног одбора на период од четири године, а затим они бирају Председника управног одбора на период од три године. Управни одбор одобрава интерне прописе Агенције, предлаже прописе за подручје хране и хране за животиње, усваја финансијске извештаје Агенције, усваја Програм активности најдуже за раздобље од четири године, итд.²⁷

У саставу Агенције налази се и Савјетодавно вијеће, чије чланове (којих има петнаест) именује Управни одбор. Чланови овог већа не

24 Чл. 7.

25 Чл.8.

26 Чл. 10.

27 Чл. 15.

могу истовремено бити и чланови Управног одбора. Савјетодавно вијеће, које се састаје најмање четири пута годишње, саветује директора о програмима рада Агенције, саветује га о научним питањима, о питањима везаним за обавештавање о ризику, итд.

Постоје и Научно вијеће и научни одбори, чије чланове (на период од три године) именује Управни одбор, на предлог директора Агенције. Научно вијеће се састоји од осам председника научних одбора и шест независних стручњака који не припадају ниједном од научних одбора, а који су водећи независни стручњаци у својим областима.²⁸

Чланом 20. Статута прописано је да се унутрашња организација Агенције утврђује Правилником који доноси директор Агенције уз сагласност Вијећа министара. Једно од најважнијих питања када је реч о агенцијама јесте питање њиховог финансирања, с обзиром на то да од одговора на њега зависи степен независности агенције. Агенција за безбедност хране БиХ добија средства из буџета државе, међународних обавеза, донација, властитих прихода и других извора. Ако на крају буџетске године постоји вишак, он ће припасти државном буџету. С обзиром на то да се Агенција финансира првенствено из државних средстава, онда је неопходно да директор Агенције сваке године подноси извештај о раду Управном одбору.

Задовољен је критеријум транспарентности, с обзиром на то да је предвиђено да је рад Агенције доступан јавности.

Квалитет и безбедност хране у Црној Гори

Стање у области безбедности хране се прати већ дуже времена. Наиме, у извештају Европске комисије о постигнутом напретку је напоменуто да, иако је донет Ветеринарски закон 2004. године који је омогућио оснивање Дирекције за ветерину и ветеринарске лабораторије, ипак треба побољшати контролу у том сектору. Такође, споменуто је да не само у ветеринарском, него и у фитосанитарном сектору треба и даље усклађивати законе и административне капацитете са европским стандардима. Због тога је већ у новембру 2007. године усвојен Закон о безбедности хране.

Према овом закону, послове државне управе у области безбедности хране и хране за животиње врше: Министарство надлежно за послове пољопривреде; Министарство на-

длежно за послове здравља; орган управе надлежан за послове ветеринарства; орган управе надлежан за фитосанитарне послове.²⁹ У члану 13. овог закона предвиђено је и оснивање Националног савета за процену безбедности хране. У септембру 2009. године на седници Владе ЦГ донета је одлука о његовом оснивању. Главни задатак овог тела се своди на континуирано праћење и процену безбедности хране, а све се то врши у циљу унапређивања нивоа заштите живота и здравља људи и животиња и стања у области безбедности хране.³⁰ Неки од главних задатака Савета су следећи:

- давање стручних савета и пружање стручне и научне подршке за унапређење безбедности хране и хране за животиње;
- давање мишљења на нацрте и предлоге закона и других прописа;
- давање научног и стручног мишљења приликом анализе ризика, израде и усвајања мера за отклањање ризика и других мера у области безбедности хране или хране за животиње;
- сарадња са надлежним државним органима, органима управе и међународним институцијама у области размене научних и стручних информација;

Дакле, Национални савет за процену безбедности хране у Црној Гори је веома сличан Дирекцији за националне референтне лабораторије која постоји у Србији. Сличност између ове две земље се огледа и у томе што ни у једној, ни у другој држави не постоји Агенција за безбедност хране као регулаторно тело. Наиме, не може се говорити о независности Савета, с обзиром на то да и председника, и 10 чланова именује Влада на период од четири године. Такође, Савет је дужан да подноси извештај о раду Влади, једном годишње, за претходну годину најкасније до 31. марта текуће године. Савет је дужан да своје закључке, препоруке и мишљења учини доступним јавности.³¹ Још један разлог због којег се не може говорити о независности овог тела јесте чињеница да се Савет финансира из буџета Црне Горе, и то: за председника и четири члана из средстава Министарства здравља, а за шест чланова из средстава Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде.³²

29 Закон о безбједности хране ЦГ, (Службени лист Црне Горе, бр. 14/2007; даље у тексту ЗБХ ЦГ), чл. 8.

30 ЗБХ ЦГ, чл. 13.

31 Одлука о оснивању Националног савета за процену безбједности хране, чл. 4.

32 Одлука о оснивању Националног савета за процену безбједности хране, чл. 5.

Закључак

Може се рећи да је храна најважнији елемент у човековом животу, с обзиром на то да она омогућава регенерацију и развој организма, а и пружа енергију човеку. Стога је сасвим логично што се у пирамиди потреба коју је саставио Абрахам Маслоу физиолошке потребе, тј. потребе за храном и водом, налазе на првом месту. Управо због значаја хране потребно је водити рачуна о њеном квалитету, а самим тим и о безбедности по здравље људи. Да би се обезбедио квалитет хране, законодавства многих земаља доносе тзв. "прехранбене" законе, прописујући на тај начин стандарде које субјекти у пословању храном треба да задовоље. Такође се формирају, поред министарстава надлежних за дату област, и многе друге организације (заводи, агенције, невладине организације, итд.). Постоје и међународне организације, чија се основна делатност своди на утврђивање стандарда (*ISO*) и процену ризика (*EFSA*).

На основу спроведене анализе, може се закључити да је ова област у законодавствима земаља бивше Југославије регулисана на сличан начин. Док у Хрватској и Босни и Херцеговини постоје агенције као регулаторна тела, у Србији и Црној Гори постоје Дирекција за националне референтне лабораторије (која се јавља у саставу Министарства као орган управе), односно Национални савет за процену безбедности хране. Ипак, не може се рећи да је развој у овој области завршен. Наиме, ни у једној од ових земаља агенције, односно друга тела која контролишу безбедност и квалитет хране, нису независне, зато што председника или чланове именује Влада. Друга страна медаље је одговорност. Дакле, што је мања независност, то је и слабија одговорност, а ако одговорност није јасно одређена, онда су чести проблеми координације.

Наиме, у Србији, поред министарстава, практично за сваку област, оснивају се регулаторне агенције. Тако, постоје Министарство за

економију и регионални развој, Агенцију за регионални развој и Фонд за развој, али и Републички завод за развој. Србија има и министра без портфеља који се бави развојем недовољно развијених подручја. А постоји и Канцеларија за одрживи развој недовољно развијених подручја.³³ Да ли је решење проблема оснивање Агенције за безбедност хране? Сматрамо да би оснивање такве агенције, под датим околностима, допринело само смањивању незапослености, док се суштински проблем не би решио. Мислим да би оснивањем такве агенције дошло до дуплирања послова, па се не би знало "ко пије ко плаћа". Ако већ постоје Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарство здравља, Дирекција за националне референтне лабораторије и Стручни савет за процену ризика у области безбедности хране, онда је најважније поделити надлежности између њих, тако да се тачно зна која институција се чиме бави. Такође је важно успоставити контролни механизам, како би се у сваком тренутку могло сазнати да ли одговорна институција савесно обавља свој посао. То је, по мишљењу аутора, решење. Дакле, квалитет рада је важнији од квантитета, тј. броја институција које се оснивају, јер да постоји правилност: што више организација – већа продуктивност, наша економија би била најразвијенија у свету.

Дакле, чињеница да у Хрватској и Босни и Херцеговини постоје регулаторне агенције не значи да је неопходно основати таква тела и у Србији и Црној Гори. Оснивање агенције је разумно решење, али не увек и спасоносно. Стога, ипак би требало ставити акценат на координацију тела задужених за безбедност и квалитет хране, а не на њихов назив и форму.

33 Биљана Баковић, "Србија у шуми агенција", *Политика*, доступно на <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Srbija-u-sumi-agencija.lt.html>

КРАТКИ ОСВРТ НА ЗАШТИТУ ПОТРОШАЧА У ОБЛАСТИ ЕНЕРГЕТИКЕ

Вања Ђуричић

Девог августа 2011. године почела је примена новог Закона о енергетици Републике Србије³⁴. Његовим упоређивањем са поглављем IX Закона о заштити потрошача³⁵ (*Услуге од општег економског интереса*) можемо да пратимо усаглашеност одредби као и проблеме који се јављају у тој области.

Као што је у Закону о заштити потрошача изричито наведено, и област енергетике, тачније снабдевање електричном енергијом и гасом, спада у услуге од општег економског интереса будући да је то „услуга чији квалитет, услове пружања, односно цену, уређује или контролише државни орган или други носилац јавног овлашћења, нарочито, због велике вредности почетних улагања, ограничености ресурса неопходних за њено пружање, одрживог развоја, друштвене солидарности и потребе за уједначеним регионалним развојем, а у циљу задовољења општег друштвеног интереса“³⁶.

Како, према Закону о заштити потрошача, „потрошач има право на непрекидно снабдевање услугама од општег економског интереса одговарајућег квалитета по приступачној цени“³⁷ тако и „енергетска политика Републике Србије обухвата мере и активности које се предузимају ради остваривања дугорочних циљева и то:

- 1) поузданог, сигурног и квалитетног снабдевања енергијом и енергентима;
- 2) стварања услова за поуздан и безбедан рад и одрживи развој енергетских система;
- 3) конкурентности на тржишту енергије на начелима недискриминације, јавности и транспарентности; ...
- 9) заштите купаца енергије и енергената; ...“³⁸.

34 Закон о енергетици, (*Службени гласник РС*, бр. 57/2011–3, 80/2011–3 (исправка))

35 Закон о заштити потрошача (*Службени гласник РС*, бр. 53/2010)

36 Закон о заштити потрошача, чл. 5, ст. 1, тач. 28

37 Закон о заштити потрошача, чл. 83, ст. 1

38 Закон о енергетици, чл. 3, ст. 1

Такође се може рећи да су одредбе Закона о енергетици у складу са другим ставом члана 83 Закона о заштити потрошача који захтева да је „у поступку прикључења потрошача на дистрибутивну мрежу трговац дужан да:

- 1) поступа јавно;
- 2) избегава дискриминацију потрошача;
- 3) цену обрачунава према стварним трошковима пружених услуга.“³⁹

Међутим, треба имати на уму да је јавност ограничена обавезом чувања тајности комерцијалних и других поверљивих пословних података, а и да се на начин обрачунавања цене у области електричне енергије могу упутити одређене примедбе.

Наиме, према члану 64 Закона о енергетици, између осталих и цене електричне енергије и природног гаса за јавно снабдевање спадају у регулисане цене. Регулисане цене се (према члану 65 истог закона) одређују на основу методологија које доноси Агенција за енергетику и њима се обезбеђује:

- „1) покривање оправданих трошкова и приноса на ангажована средства и инвестиције у обављању регулисане делатности, којима се обезбеђује краткорочна и дугорочна сигурност снабдевања, односно, одрживи развој система;
- 2) подстицање економске и енергетске ефикасности;
- 3) недискриминација, односно једнаки положај за снабдеваче, купце и друге кориснике система;
- 4) спречавање међусобног субвенционисања између појединих делатности које обављају енергетски субјекти и између појединих купаца и група купаца.“⁴⁰

Оно што се овде јавља као спорно јесте обавеза потрошача да, без обзира на потрошњу, плаћају накнаду за обрачунску снагу и накнаду за мерно место. У објашњењу на полеђини сваког рачуна за електричну енергију стоји да се обрачунска снага „плаћа месечно, *па и онда када нема потрошње електричне енергије*“ као

39 Закон о заштити потрошача, чл. 83, ст. 2

40 Закон о енергетици, чл. 66

и да се „накнада за мерно место плаћа за свако мерно место, односно бројило, и то у једнаком износу сваког месеца, као и у месецима када нема потрошње електричне енергије. Од тих средстава надокнађују се трошкови који настају у пословима закључивања уговора, израде обрачуна, штампања, достављања рачуна и наплате.“ Наравно да треба имати у виду све трошкове који настају у вези са производњом и дистрибуцијом електричне енергије али се може поставити и питање оправданости плаћања трошкова када нема никакве потрошње.

Веома битна ставка у области услуга од општег економског интереса је и статус тзв. *угроженог потрошача*. Наиме, по Закону о заштити потрошача „угрожени потрошач је потрошач који због економског или друштвеног положаја, услова живота, посебних потреба или других тешких личних прилика, прибавља услугу од општег економског интереса под нарочито отежаним условима“⁴¹ при чему „Влада ближе уређује услове у погледу критеријума за одређивање угрожених потрошача у појединим областима услуга од општег економског интереса, на предлог министра и министра надлежног за одговарајућу област.“⁴² Закон о енергетици је предвидео статус *енергетски заштићеног купца* који „има право на испоруку одређених количина електричне енергије и природног гаса и обуставу испоруке под посебним условима и друга права утврђена овим законом и законом којим се уређује социјална заштита.“⁴³ „Статус енергетски заштићеног купца може стећи домаћинство:

- 1) чији члан на основу акта органа надлежног за социјална питања остварује права из социјалне заштите;
- 2) чијем члану може бити угрожен живот или здравље обуставом или ограничењем испоруке електричне енергије или природног гаса због здравственог стања, инвалидности или физичке неспособности.“⁴⁴

И у Закону о енергетици је наведено да је Влада та која прописује критеријуме, начин заштите, услове, рокове и сл. као и начин вођења евиденције енергетски заштићених купаца. Могла би се довести у питање оваква надлежност Владе имајући у виду њене остале послове. Такође треба напоменути да поред надлежног министарства, у области енергетике постоје чак две јавне агенције – Агенција за енергетику

и Агенција за енергетску ефикасност. Требало би размотрити да ли је можда ефикасније пребацити ову надлежност тим секторски намењеним телима или формирати посебна тела која би повезивала угрожене потрошаче са пружаоцима услуга од општег економског интереса. Као додатну меру, Закон о заштити потрошача предвиђа и увођење Националног програма заштите угрожених потрошача.

Што се тиче члана 147 Закона о енергетици којим се предвиђа обустава испоруке електричне енергије, односно природног гаса по захтеву снабдевача или јавног снабдевача у случају да потрошач не измирује своје обавезе на време, он је у складу са одговарајућим чланом 86 Закона о заштити потрошача. Пре подношења захтева оператору система за обуставу испоруке, снабдевач електричном енергијом је дужан да крајњег купца у писменој форми упозори да у одређеном року од дана достављања упозорења, измири своје обавезе или постигне споразум о извршењу обавезе.⁴⁵ Међутим, иако у ставу б истог члана стоји да се „ближи услови и поступак обуставе испоруке и права и обавезе оператора система, снабдевача, односно јавног снабдевача и крајњих купаца уређују прописом о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом“⁴⁶, ни у Уредби о условима испоруке електричне енергије⁴⁷ није одређен временски период након чијег протекта снабдевач стиче право да крајњем купцу пошаље опомену пред искључење. С друге стране, тај рок је предвиђен Законом о заштити потрошача и односи се на потрошача који „не измирује своје обавезе за пружене услуге непрекидно у року од два месеца од дана доспећа првог неплаћеног рачуна, осим ако посебним законом није другачије прописано.“⁴⁸ Ово је добар пример како се Закон о заштити потрошача допуњује са једним секторским законом спречавајући тако настанак правне празнине. У вези са овом одредбом Закона о енергетици је и мала неусклађеност са горепоменутом Уредбом. Наиме, накнадни рок за измирење

45 Закон о енергетици, чл. 147, ст. 3: „Снабдевач, односно јавни снабдевач је дужан да пре подношења захтева оператору система за обуставу испоруке крајњем купцу због неизвршених обавеза крајњег купца из уговора о продаји, купца претходно у писменој форми упозори да, у року који не може бити краћи од 15 дана нити дужи од 30 дана од дана достављања упозорења, измири доспеле обавезе, односно постигне споразум о извршењу обавезе.“

46 Закон о енергетици, чл. 147, ст. 6

47 Уредба о условима испоруке електричне енергије (Службени гласник РС, бр. 107/2005–161)

48 Закон о заштити потрошача, чл. 86, ст. 1

41 Закон о заштити потрошача, чл. 84, ст. 1

42 Закон о заштити потрошача, чл. 84, ст. 2

43 Закон о енергетици, чл. 149, ст. 2

44 Закон о енергетици, чл. 149, ст. 1

доспеле обавезе према Закону о енергетици „не може бити краћи од 15 дана нити дужи од 30 дана од дана достављања упозорења“⁴⁹ док Уредба предвиђа да „примерен рок за отклањање недостатака односно неправилности не може бити краћи од 3 дана нити дужи од 30 дана од дана достављања писмене опомене.“⁵⁰ На обуставу испоруке електричне енергије купац може уложити приговор испоручиоцу, а испоручилац је дужан да о приговору одлучи у року од три дана од дана пријема. Уколико се утврди да је приговор основан, испоручилац је дужан да поново прикључи купца на систем у најкраћем могућем року, а најкасније у року од 24 часа од сазнања о неоправданој обустави испоруке⁵¹.

Одредбе Закона о енергетици које се одnose на заштиту крајњих купца електричне енергије⁵² у великој мери су у складу са дужношћу обавештавања потрошача о најбитнијим елементима уговора пре његовог закључења предвиђеном Законом о заштити потрошача.⁵³ Закон о енергетици чак предвиђа да „крајњи купци електричне енергије и природног гаса имају право да слободно бирају снабдевача на тржишту, с тим што домаћинства то право почињу да остварују 1. јануара 2015. године.“⁵⁴ Оно што Закон о енергетици не предвиђа, а у Закону о заштити потрошача је јасно наведено, јесте дужност обавештавања потрошача пре закључења уговора о „начину остваривања права на накнаду односно повраћај уплаћеног износа ако пружена услуга не одговара уговореном квалитету.“⁵⁵ Оба закона потрошачу/купцу електричне енергије признају право на једнострану раскид уговора „ако не прихвати измене услове продаје или измене цене.“⁵⁶

Уредбом о условима испоруке електричне енергије ближе су одређени подаци које садржи сваки рачун који се доставља купцу.⁵⁷ При-

49 Закон о енергетици, чл. 147, ст. 3

50 Уредба о условима испоруке електричне енергије, чл. 27, ст. 5

51 Уредба о условима испоруке електричне енергије, чл. 29, ст. 2 Закон о енергетици, чл. 155

52 Закон о енергетици, чл. 143

53 Закон о заштити потрошача, чл. 87

54 Закон о енергетици, чл. 140, ст. 1

55 Закон о заштити потрошача, чл. 87

56 Закон о енергетици, чл. 143, ст. 5

57 Уредба о условима испоруке електричне енергије, чл. 36: „На рачуну који се доставља купцу посебно се исказује количина испоручене електричне енергије, износ обавезе за испоручену електричну енергију, износ обавезе за извршене услуге, порези и друге нов-

медба која би се могла ставити рачунима за електричну енергију у Србији јесте да нису довољно читљиви, поготово ако се узме у обзир да је рачун за електричну енергију повезан са радио-телевизијском претплатом (о чијој се оправданости у јавности води оштра полемика).

У области енергетике, поред Министарства за инфраструктуру и енергетику важну улогу игра и Агенција за енергетику Републике Србије. Она има важне надлежности, поготово у области одређивања цена електричне енергије и природног гаса. Агенција „доноси тарифне системе за обрачун електричне енергије и природног гаса за тарифне купце, као и тарифне системе за приступ и коришћење система за пренос, транспорт, односно дистрибуцију енергије и објеката за складиштење природног гаса и друге услуге.“⁵⁸ Између осталог, она доноси и методологије за одређивање цене електричне енергије за јавно снабдевање, методологије за одређивање трошкова прикључења на систем за пренос и дистрибуцију електричне енергије, доноси и правила о промени снабдевача и правила о праћењу техничких и комерцијалних показатеља и регулисању квалитета испоруке и снабдевања електричном енергијом и природним гасом. Агенција даје сагласност на правила о раду преносног система електричне енергије, одобрава регулисане цене, али и одлучује по жалби на акт оператора о одбијању, односно недоношењу одлуке по захтеву за прикључење на систем. Праћење примене одобрених методологија и цена, као и доношење упутстава, препорука и смерница за примену методологија и других аката за чије доношење је овлашћена такође спада у надлежност ове Агенције, као и праћење извршења обавеза енергетских субјеката које су прописане Законом о енергетици.⁵⁹ Тим законом је прописано и да „агенција у остваривању послова за које је законом основана, а ради размене искуства и унапређивања свог рада остварује сарадњу са државним и другим органима и организацијама, удружењима за заштиту потрошача, организацијом која се бави заштитом конкуренције и другим регулаторним телима.“⁶⁰ Иако „агенција обезбеђује јавност рада и доступност информација од јавног значаја заинтересованим субјектима који за то

чане обавезе утврђене законом и другим прописима по основу испоручене електричне енергије и рок плаћања.“

58 Статут Агенције за енергетику РС (Службени гласник РС, бр.52/2005), чл. 7, ст. 1, тач. 1

59 Закон о енергетици, чл. 46, 47.

60 Закон о енергетици, чл. 51, ст. 1.

имају пословни или други правни интерес, а које према закону или статуту Агенције немају карактер поверљивости⁶¹, нигде није предвиђена обавеза учешћа јавности у њеном раду као што је то, на пример, случај са Републичком агенцијом за електронске комуникације.

Да је ситуација у области енергетике прилично алармантна говори и податак да је Електродистрибуција Београд онедавно почела са искључењем потрошача који нису измирили своје обавезе. Опомену пред искључење добило је 15.799, а опомену пред утужење 24.065 потрошача из категорије домаћинства. Електродистрибуција Београд, која је задужена за пренос и наплату електричне енергије само у 16 београдских општина, потражује преко 20 милијарди динара. Од тога домаћинства дугују преко 9, а привреда више од 10 милијарди динара.⁶² При томе треба имати на уму и податак да су на снази три врсте попушта на

плаћање електричне енергије. Већ класични попуст од 5% за плаћање рачуна у року доспећа који важи без обзира на ниво потрошње. Затим релативно нови попуст (уведен у априлу ове године) од 11,89% – рачуни неће бити увећани за потрошаче који за 30 дана потроше од 1 до 350 kWh, а према подацима дистрибуција, то је око милион и по (готово половина) домаћинстава у Србији. И, коначно, уведен је и посебан попуст за најугроженије категорије купаца који ће моћи да остваре и 35% попушта на име свог социјалног статуса. Очигледно је да је нови Закон о енергетици у великој мери усклађен са одредбама Закона о заштити потрошача, међутим то не значи да нема простора за унапређење. Нажалост, подаци наведени у редовима изнад говоре да велики број потрошача у Србији има проблеме са редовним измиривањем својих обавеза које се тичу електричне енергије, што се одражава на целокупно функционисање енергетског система. Одговарајуће законодавство само је један степеник у решавању проблема.

61 Статут Агенције за енергетику РС, чл. 25, ст. 1.

62 <http://www.edb.rs/>

