

др *Тайјана* ЈОВАНИЋ
доцент на Правном факултету Универзитета у Београду

ЗАШТИТА ПОТРОШАЧА КАО РЕЗУЛТАТ ТРЖИШНОГ НАДЗОРА*

Резиме

Право на безбедности (сијурности) је једно од темељних права потрошача. Нека група права, као што су право на информисање, образовање, здраву животну средину су, између остало, у функцији остварења овог права. Обзиром да наши законодавац настоји да усклади регулаторни режим заштите потрошача са принципима ЕУ у домену заштите здравља и безбедности потрошача, у раду је укратко приказан нормативни оквир тржишног надзора у ЕУ и елементи процеса тржишног надзора, да би се поштом указало на нека остворена ишњања институционалној усвојеној и надлежности органа за тржишни надзор у контексту остваривања права потрошача. Стварање правој тржишног надзора као надзора над тржиштем подразумева промену парадигме улоге државе, метода регулације као јавно-приватној партнерства и мора бити засновано на реалним потенцијалима наше земље и јасним овлашћењима оних који их обављају, у складу са најбољим уредним искуствима у области надзора над тржиштем.

Кључне речи: *заштита потрошача, тржишни надзор, безбедности производа, инспекција, инфраструктура квалитета.*

* Овај рад је резултат ауторовог ангажовања на пројекту *Развој правној система Србије и хармонизација са правом ЕУ: правни, економски, политички и социолошки аспекти* на Правном факултету Универзитета у Београду у 2012. години. Аутор изражава захвалност адвокату Драгољубу Симоновићу на корисним сугестијама током израде рада.

I Увод

Глобализација и регионалне интеграције учиниле су да стварање једног свеобухватног система тржишног надзора, с основним циљем да производи и услуге који су стављени у промет буду безбедни, постане приоритет и у земљама у развоју. Заштита потрошача представља резултат активности надзора над тржиштем, уколико се надзор тумачи као систем активности и мера усмерених ка заштити живота и здравља потрошача. Међутим, резултат активности надзора над тржиштем не ограничава се само на аспект безбедности, већ и заштиту економских интереса потрошача, као и заштиту конкуренције. У том смислу може се говорити о *обавези државе да надгледа тржишће као целину*, као део 'државног надзора' (нем. *Staatsaufsicht*) над тржиштем.¹

Тржишни надзор је комплексан скуп активности и мера који на нивоу ЕУ представља обавезу држава чланица и потпада под начело супсидијарности. И у развијеним земљама чланицама организација тржишног надзора и заштите потрошача се мења како би се ускладила са променама концепта улоге државе. Свака земља сама одлучује на који ће начин испунити захтеве и спроводити директиве, у складу са њиховим специфичним културним и политичким оквиром и правним системом.

Увођење концепта надзора над тржиштем као резултат процеса усклађивања са правом ЕУ требало би да обухвати и анализу утицаја прописа који се транспонују и претпоставки за испуњавање датих обавеза, како би се пронашло решење које би највише одговарало реалном стању у Србији у случајевима где прописи ЕУ остављају простор за избор између више опција.² Стога би требало имати у виду чињеницу да надзор над тржиштем подразумева читаву инфраструктуру надзора и механизме управљања ризиком, дакле значајне материјалне и људске ресурсе. Оптимално је оно решење које може да обезбеди заштиту јавног интереса, легитимних интереса јавног и приватног сектора, свих заинтересованих страна и субјеката који су предмет надзора, засновано на реалним потенцијалима и јасним овлашћењима оних који их обављају, у складу са најбољим упоредним искуствима у области надзора над тржиштем, а у циљу јачања заштите потрошача.

1 Концепт нарочито развијен у немачкој теорији Привредног права. Види: Winfried Brohm, „Das Verhältnis von mittelbarer Staatsverwaltung und Staatsaufsicht im Wirtschaftsrecht“, у: Hans Joachim Mestmäcker (Hrsg.), *Kommunikation ohne Monopole*, Bd. II, Baden-Baden, 1995, стр. 253-289; Wolfgang Kahl, *Die Staatsaufsicht*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2000.

2 Добросав Миловановић, „Реформа система инспекцијског надзора“, *Правни животи*, бр. 11/2009, стр. 15.

II Тржишни надзор – надзор над тржиштем

1. Одређење тржишног надзора у релевантним прописима

Оперативни концепт тржишног надзора почео да се развија у ЕУ ступањем на снагу тзв. ‘директива новог приступа’.³ Према том приступу, усклађивање прописа земаља чланица о индустријским производима и производима за становништво је било ограничено на дефиницију основних услова које производ мора да задовољава. Реч је о детаљним техничким захтевима (‘прескрипцијама’). Да би произвођач био сигуран да производи могу да се пласирају широм заједничког тржишта, морао је да усагласи своје производе са минималним захтевима; било да је реч о техничкој документацији о усаглашености производа, проверама у акредитованим лабораторијама, истицањем знака усаглашености и др. У том смислу, тржишни надзор обухвата мере предузете како би се проверило да ли производи на које се примењују директиве новог приступа задовољавају основне предуслове постављене овим директивама. Произвођачи и учесници у промету су примарно одговорни за безбедност производа који се појављују на тржишту, а систем тржишног надзора се установљава управо како би се обавеза усаглашавања пратила и верификовала од стране државе и/или тела којима су поверена овлашћења сертификације и вршења контроле. Ступањем на снагу нове Директиве 2001/95/ЕЗ о општој безбедности производа овај концепт је проширен и на производе који нису иницијално били обухваћени ‘новим приступом’.

Међутим, иако се иницијално помињао у старој Директиви о општој безбедности производа 92/59/ЕЕЗ, као концепт тржишни надзор није био јасно дефинисан у праву ЕУ све до доношења Уредбе 765/2008/ЕЗ Парламента и Савета од 9. јула 2008. којом се прописују захтеви за акредитацију и тржишни надзор у вези са трговањем производима и којом се укида Уредба 339/93/ЕЕЗ о проверама усаглашености са правилима о безбедности производа у погледу увезених производа. Чланом 2 тачка 17 Уредбе 765/2008/ЕЗ дефинисан је ‘тржишни надзор’ као „*активност и мере које спроводе државни органи да би се обезбедила усаглашеност производа са захтевима утврђеним у прописима Заједнице за хармонизацију и да би се осигурало да производи не угрожавају здравље, безбедност или друге видове заштитне јавног интереса*“.

Концепт тржишног надзора је тако проширен да би се обухватио скуп различитих мера чији је циљ да се заштите не само економски интереси купца, већ и безбедност становништва. Дефиниција Уредбе

3 Доступно на адреси: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/documents/new-approach/index_en.htm, 20.3.2012.

из 2008. године добро илуструје еволуцију концепта тржишног надзора од 1985. године. Прво, концепт се односи на мере које предузимају државни органи, а не само приватни субјекти на добровољној основи; што потврђује чињеницу да је тржишни надзор схваћен као заједнички задатак приватног и јавног сектора, односно подељена функција.⁴ Овакав корак потврђен је Одлуком 768/2008/ЕЗ Парламента и Савета о заједничком оквиру за трговање производима и укидању Одлуке 93/465/ЕЕЗ којом су постављене детаљне прескрипције које се односе на стављање на тржиште производа с циљем да се осигура да само безбедни производи буду доступни на тржишту. Ове прескрипције се односе на произвођаче, њихове представнике, увознике и дистрибутере и контролна тела. Општи циљ тржишног надзора је да се спроведу у дело обавезе привредних субјеката који су део производње, промета и инфраструктуре квалитета; да поступци оцењивања усаглашености (предвиђени Анексом 2 ове Одлуке) одговарају правилима о интерној контроли производње и надгледаног испитивања производа, гаранцији квалитета процеса производње, квалитета и верификације производа.

Наш Закон о трговини прописао је да је тржишни надзор скуп активности и мера које спроводе државни органи и други имаоци јавних овлашћења, да би обезбедили усаглашеност роба и услуга у промету са условима утврђеним овим законом и посебним прописима.⁵ Закон о тржишном надзору,⁶ чији је примарни циљ успостављање јаснијег институционалног оквира интегрисаног тржишног надзора, садржи детаљније одређење. Према одредбама члана 5 ст. 1 тач. 1 Закона о тржишном надзору, а у вези са одредбама члана 3 ст. 1 истог закона, тржишни надзор представљају активности које спроводе и мере које предузимају органи тржишног надзора да би се обезбедила усаглашеност производа са захтевима који су уређени техничким прописима донетим на основу закона којим се уређују технички захтеви за производе и оцењивање усаглашености, хармонизованим са прописима Европске уније и посебним законима и прописима донетим на основу тих закона, којима се уређују захтеви за производе и оцењивање усаглашености, а који су хармонизовани са одговарајућим прописима Европске уније и другим прописима којима се уређују технички и други захтеви за производе, начин руковања и употребе производа према њиховој намени и начин одржавања, као и да би се осигурало да производи не угрожавају здравље, безбедност и друге аспекте заштите јавног интереса.

4 Jody Freeman, „Collaborative Governance in the Administrative State“, *UCLA Law Review*, Vol. 45/1997, стр. 1.

5 Закона о Трговини (*Службени гласник РС*, бр. 53/2010), чл. 2 тачка 10.

6 Закон о тржишном надзору (*Службени гласник РС*, бр. 92/11).

2. Тржишни надзор, саобразност и безбедност производа

Према већ поменутој дефиницији тржишног надзора из Уредбе 765/2008/ЕЗ, производи стављени у промет не смеју да угрожавају здравље, безбедност или друге видове заштите јавног интереса. Чл. 1 ст. 2 Уредбе конкретније наводи: „...висок ниво заштите јавног интереса као што су здравље и безбедност уопште, здравље и безбедности на раду, заштите потрошача, животне средине и безбедности..“ Важно је напоменути да заштита ‘јавног интереса’ не подразумева само скуп активности и правила која обухватају сам процес производње у фази пре стављања производа на тржиште (*pre-market*), већ и контролу када је такав производ већ стављен на тржиште (*post-market*). Сходно томе, у контексту заштите потрошача, концепт тржишног надзора не би требало везивати само за домен заштите здравља и безбедности, већ као систем инструмената и мера које предузимају државни органи у домену заштите потрошача, обухвативши и безбедност производа и услуга, али и заштиту других интереса потрошача, пре свега оних економске природе. Заштита економских интереса потрошача у вези са уговором о продаји испољава као право на информисање о својствима производа и условима куповине, право на производ саобразан уговору, заштиту од неправичних уговорних одредби, некоректних трговачких пракси и др. Међутим, право на безбедност (сигурност) је једно од темељних права потрошача: „Нека друга права, као што су право на информисање, на образовање, на здраву животну средину су, између осталог, у функцији остварења сигурности потрошача“.⁷

Остаје нејасно да ли европски законодавац под синтагмом ‘заштита потрошача’ подразумева само заштиту живота, здравља и безбедности потрошача као крајњег купца, или и заштиту економских интереса потрошача, што би значило да поред тржишног надзора чији је примарни фокус безбедност постоји и шире схватање. Ако је одговор потврдан, заштита живота и здравља потрошача представљала би базу тржишног надзора, док би сви други аспекти исте представљали надградњу. Управо да би се нагласила надградња, а пошто Закон о тржишном надзору већ дефинише тржишни надзор, било би корисно увести концепт надзора над тржиштем. И сама Европска комисија инсистира на јасној подели надзорних овлашћења у погледу свих директива које чине *Acquis Communautaire de la consommation*, укључујући и прописе о инфраструктури квалитета техничке робе, безбедности хране, лекова и других производа, о чему сведоче и упитници које су државни органи Србије морали да попуне јасно дефинишући ко је надлежан за спровођење појединих прописа.

7 Ивица Јанковец, Мићовић Миодраг, *Привредно право*, Крагујевац, 2006, стр. 97.

Озбиром да се поменута уредба примарно односи на 'производе',⁸ на овом месту било би корисно да се у најкраћим цртама укаже на концепт саобразности уговору. Наиме, институт саобразности не би требало да се тумачи искључиво као сегмент заштите економских интереса потрошача, као очигледан квалитет односно 'законски стандард квалитета који се захтева од производа'.⁹ Реч је о императивној одредби чл. 2 Директиве 99/44/ЕЗ о одређеним аспектима продаје и гаранцијама за потрошачку робу, која је транспонована у наш нови Закон о заштити потрошача.¹⁰ Међутим, овде би, поређења ради, требало нагласити прецизност британског Закона о продаји робе из 1979. године, који у одељку 14. који се односи на очекиване, односно претпостављене услове квалитета наглашава и 'безбедност' (*safety*).¹¹ Појам 'безбедан производ' је кључни појам за правилно схватање концепта саобразности у најширем смислу. Да би се производ могао сматрати безбедним он не сме да представља ризик или може да представља само минималан ризик, примерен употреби производа, прихватљив и усклађен са високим нивоом заштите потрошача. Код процене ризика у обзир се узимају бројни фактори, а не само техничка својства, као што су: својства производа, укључујући и састав, амбалажу, упутство за употребу и др.; утицај на друге производе када се може разумно очекивати да ће се употребљавати са другим производима; представљање производа, означавање, одлагање и било које ознаке; категорије потрошача које су изложене ризику.¹²

Познато је да је Бечка конвенција о уговорима о међународној продаји робе значајно утицала на регулативу потрошачких уговора у ЕУ.¹³ Бечка конвенција инсистира на очекиваним својствима, јер својства производа дефинише као критеријуме за саобразност. Међутим, за разлику од Бечке конвенције у којој се недостатак дефинише позитивно (као и у нашем Закону о облигационим односима), Директива дефинише недостатак саобразности негативно, као одступање од уговора, као

8 „Производ је супстанца, препарат или роба произведена у производном процесу, изузев хране, хране за животиње, живих биљака и животиња, производа хуманог порекла и производа од биљака и животиња који се односе директно на њихову будућу репродукцију“ (чл. 15.4. Уредбе 765/2008/ЕЗ).

9 Hans-Wolfgang Micklitz, Jules Stuyck, Evelyne Terryn и др., *Cases, Materials and Text on Consumer Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2010, стр. 320.

10 Закон о заштити потрошача (*Службени гласник РС*, бр. 73/10).

11 Sale of Goods Act 1979, Section 14, (2B) (d).

12 Закон о општој безбедности производа (*Службени гласник РС*, бр. 41/2009), чл. 4. Ранко Драгнић, *Безбедности производа и Европска Унија*, Београд, 2009, стр. 70.

13 Stefan Grundmann, „Consumer Law, Commercial Law, Private Law: How can the Sales Directive and the Sales Convention be So Similar?“, *European Business Law Review*, No. 2003/14, стр. 238.

и нови Закон о заштити потрошача.¹⁴ Производ, дакле, може више или мање одступати од очекиваног квалитета (или квантитета), али бити исправан и безбедан. Уколико је технички неисправан производ стављен на тржиште, исти може бити небезбедан. Примера ради, неисправни уређај у читавој серији нових аутомобила одређеног произвођача јесте скривена мана која производ чини несаобразним, али исто тако је реч о небезбедном производу због техничке неисправности. Исто важи и за здравствено неисправну намирницу. Међутим, квалитет није лако утврдити, а одређена својства производа се могу показати и одређеним начином употребе. Наоко саобразан био би расклапајући кревет одговарајућег дизајна, али исти може бити сачињен од материјала који иритира кожу, или се дете због своје мале тежине може повредити због лоше пројектованог механизма расклапања. У првом случају такав кревет може бити здравствено исправан због пропуста у материјалу који није смео да буде у промету и као такав употребљен за израду кревета, док је у другом случају кревет технички исправан. У оба случаја реч је о опасном производу и оба случаја представљају варијације несаобразности, јер је производ апсолутно неподобан да буде испоручен на тржиште, односно стављен у промет. Ова неподобност, односно небезбедност производа (који је здравствено или технички исправан), је налице саобразности, чије је лице квалитет као очекивано својство.

Према томе, саобразност схваћена у ширем смислу обухвата и безбедност. Друго је питање усаглашености производа, коју не треба мешати са безбедношћу. Усаглашеност производа се проверава, како на нивоу производног процеса, тако и самог производа (нпр. органолептичка анализа), обично од стране акредитованих сертификационих тела, како би производ био исправан и безбедан, али се захтеви система менаџмента квалитета посредно односе и на очекивани квалитет, редовна или специјална својства.¹⁵ Међутим, и производ који је усклађен са техничким захтевима, било обавезним или добровољним, може бити

14 Миодраг Мићовић, „О темељним правилима потрошачког права“, у: Миодраг Мићовић (уредник), *Od caveat emptor go caveat venditor*, Крагујевац, 2009, стр. 51; Владимир Вулетић, „Облигација обавештавања и приговор несаобразности робе уговору – старо и ново у домену заштите потрошача“, *Право и привреда*, бр. 7–9/2011, стр. 235–256.

15 Група стандарда ISO 9000 прави разлику између захтева за системе менаџмента квалитетом и захтева за производе. Захтеви за системе менаџмента квалитетом одређени су у стандарду ISO 9001: 2008, они су генерички и применљиви су у организацијама у свакој индустријској и привредној области, независно од категорије производа. Захтеве за производе могу одредити било корисници, било организација антиципирајући интересе корисника, као и прописи. Захтеви за производе могу бити садржани у техничким спецификацијама, стандардима за производе, стандардима за процесе, уговорима и прописима. Вид. стандард JUS ISO 9000: 2001, 2.2. (Захтеви у односу на системе менаџмента квалитетом и захтеви у односу на производе).

небезбедан, уколико се оствари ризик који није контролисан стандардима и техничким прописима. Посебно питање представљају тзв. развојни ризици који се могу манифестовати, али не и предвидети, односно могу се тешко предвидети разумним мерама.¹⁶

3. Тржишни надзор као превентивни и реактивни (у)правни надзор

Тржишни надзор, схваћен у ужем смислу као 'активности и мере које спроводе државни органи' представља облик (у)правног, односно инспекцијског надзора.¹⁷ Уколико се у обзир узму значајна надзорна овлашћења акредитованих оцењивача усаглашености, које, између осталог, контролишу ови државни органи, поставља се питање да ли је тржишни надзор облик државног надзора? Органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица, сходно закону који регулише организацију државне управе и законима којима се регулише рад појединих инспекција. Зависно од резултата надзора, инспекцијски органи изричу мере на које су овлашћени, коришћењем ауторитативних овлашћења, на основу непосредног увида у пословање и поступање физичких и правних лица, ради утврђивања повреде или потенцијалне повреде закона или другог прописа. Надзор над тржиштем такође подразумева надзор у смислу корективно-контролног рада управе усмереног ка одређеном прошлomu догађају,¹⁸ односно контролу законитости коју државни орган врши у јавном интересу коришћењем управних овлашћења.¹⁹ Међутим, концепт надзора над тржиштем наглашава превентивне мере и активности, планирање, утврђивање приоритета и усмеравање надзора, процену ризика повреде и предлагање превентивних мера. Другим речима, *проактивно (превентивно) планирање* је у основи овог концепта када се он схвати у најужем смислу ограниченом на безбедност производа.²⁰ Међутим, све активности у тржишном над-

16 Тако Mark Mildred, „The Development Risks Defence“, у: Duncan Fairgreive (уредник), *Product Liability in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, стр. 170.

17 У теорији управног права познат је концепт органског и материјалног управног надзора. Притом, инспекцијски надзор може бити дефинисан као законски облик управног надзора, али је законодавац 2005. године одступио од позитивноправног дефинисања управног надзора кроз његово органско обележје. Вид, нпр. Невенка Бачанин, *Управно право*, Крагујевац, 2000, стр. 523; Зоран Томић, *Управно право – систем*, Београд, 1998, стр. 257; Милан Влатковић, *Уравни надзор*, Крагујевац, 2006, стр. 199-218.

18 Зоран Томић, *Опште управно право*, Београд, 2009, стр. 52.

19 Ратко Марковић, *Управно право*, Београд, 2002, стр. 234.

20 За разлику од мера којима се потрошачу пружа заштита као уговорној страни зато што производ има недостатак, заштита живота и здравља потрошача остварује се

зору не могу да се планирају, органи тржишног надзора су приморани да реагују на догађаје као што су несреће, представке потрошача и слично, односно неки спољни догађај. То је реактивни тржишни надзор.

Дакле, тржишни надзор подразумева превентивне, али и реактивне активности: корективне и репресивне активности надлежних органа.²¹ Уместо надгледања, планирања и испитивања, што је суштина превентивног надзора, у реактивном тржишном надзору орган спроводи истрагу. Супротно томе, проактиван тржишни надзор јесте планирана активност која проистиче из дугорочних и краткорочних планова, дефинисаних критеријума испитивања и узимања узорака који су основа за одабир броја производа који се тестирају. Резултати служе као основ за процену ризика, а резултати те процене се износе у обавештењу о ризику и на основу њих се доносе адекватне и сразмерне мере.²²

Чињеница да се тржишни надзор састоји и од неауторитативних метода, информативног и саветодавног карактера, чији је циљ усмерен ка побољшању усклађености пословања са прописима, који су одраз стручности као особине инспекцијског надзора,²³ не значи да ауторитативност рада узмиче. Напротив, ауторитативност рада представљала је и представљаће неопходно обележје надзорне улоге органа државне управе, али се фокус помера ка неауторитативним превентивним активностима и регулацији ризика, односно спречавање да се ризик испољи. То значи да се надлежни органи не смеју ослонити само на контролу усаглашености производа који су већ у слободном промету, већ да у њиховом фокусу мора бити и управљање ризиком. Управо проактивни приступ претпоставља сарадњу надлежних органа, како међусобну сарадњу државних органа, тако и јавно-приватно партнерство у вршењу активности тржишног надзора, транспарентан рад и учешће јавности при изради стратегије и акционих планова тржишног надзора.

На основу напред наведеног, јасно произилази да је инспекцијски надзор посебан облик институционалне заштите потрошача.²⁴ У погледу институционалне структуре тржишног надзора све напред наведено требало би да сугерише следеће: заштита економских интереса

примарно путем претходне контроле и мера превентивне природе. И. Јанковец, М. Мићовић, *нав. дело*, стр. 97.

21 О подели на превентивне, корективне и репресивне активности вид. Павле Димитријевић, *Основи управног права*, Београд, 1983, стр. 278–279.

22 PROSAFE, *Best Practice Techniques in Market Surveillance*, поглавље 6. Доступно на адреси: http://www.prosafe.org/read_write/file/EMARS_Best_Practice_Book.pdf, 20.3.2012.

23 Д. Миловановић, *нав. чланак*, стр. 6.

24 Невенка Бачанин, „Инспекцијски надзор као посебан облик институционалне заштите потрошача“, у: Миодраг Мићовић (уредник), *Og caveat emptor go caveat venditor*, Крагујевац, 2009, стр. 447–456.

потрошача нераскидиво је повезана са заштитом живота, здравља и безбедности потрошача; тржишни надзор има превентивну и реактивну компоненту. Инспекције, као органи који су на 'првој линији фронта' имају непосредан увид у пословање надзираних субјеката и функционисање тржишта су кључни извор информација о реалном стању и због тога имају легитимитет да предлажу потребне мере, међу којима и формулисање политике заштите потрошача, као и предлагање измена и допуна важећих прописа. Због тога се у многим земљама институционална структура надгледања тржишта у циљу заштите потрошача установљава тако да обухвата заштиту живота, здравља и безбедности потрошача, кроз тржишни надзор, и заштиту економских интереса потрошача надгледањем спровођења закона о заштити потрошача и прописа који уређују понашање тржишних учесника на тржишту. У том смислу, најширем тумачењу надзора над тржиштем, могло би се рећи да је реч о пословима државне управе који се не односе само на инспекцијски надзор, већ и 'праћење стања' у областима деловања органа државне управе.²⁵

III Елементи тржишног надзора – инструменти и мере регулаторног режима заштите потрошача

Основна начела за установљење и спровођење тржишног надзора, као најбољи пословни обичаји у тржишном надзору, засновани су на прописима ЕУ о техничком законодавству и њиховој примени, као и упутствима о примени прописа.²⁶ Успостављање система тржишног надзора подразумева три елементарне групе компоненти тржишног надзора:

- 1) општи нормативни оквир
- 2) инструменте који би систем тржишног надзора учинили ефикаснијим
- 3) одговарајућу институционалну структуру.

1. Општи нормативни оквир

Јасан и кохерентан нормативни оквир је апсолутни приоритет успостављања ефикасног система тржишног надзора. Нормативни оквир подразумева правила о општој безбедности производа и безбед-

25 О пословима државне управе вид. Закон о државној управи (*Службени гласник РС*, бр. 79/05, 101/07, 95/10), чл. 12–21.

26 Нпр. European Commission, *Main administrative structures required for implementing the Acquis (Overview)*, 7 June 2004. *Guide relatif à la mise en application des directives élaborées sur la base des dispositions de la Nouvelle Approche et de l'Approche globale*, Office des publications officielles de la Communauté européenne, Luxembourg, 2000.

ности појединих производа, као и прописе и стандарде који уређују материју инфраструктуре квалитета и тржишног надзора.

Закони о општој безбедности производа, евентуално и услуга,²⁷ који су у ЕУ усклађени са одредбама Директиве 2001/95/ЕЗ, су по својој природи хоризонтални, односно примењују се на све производе стављене на тржиште, осим оних који су изричито искључени из обухвата примене. Основни принцип овог прописа је да се на тржиште стављају само безбедни производи.²⁸ Принцип комплементарности налаже да закон о општој безбедности производа (евентуално и услуга) мора да садржи одредбу којом се успоставља однос између општег закона и прописа који се примењују на поједине производе, како би се избегле контрадикторне ситуације, јер свака врста производа има своје специфичности.

Комплементарни прописи из области инфраструктуре квалитета и правила о надлежностима, расподели надлежности и поступцима тржишног надзора су такође акти комплементарне природе. Прописи, укључујући и техничке прописе, стварају предуслове за примену како општег закона о безбедности производа, тако и прописа о одређеним врстама производа. То су прописи који постављају правни оквир стандардизације, метрологије, сертификације, акредитације, провере усаглашености производа, дефинисање процеса за евалуацију усклађености, истицање декларације о усаглашености и др. На нивоу ЕУ, до 1985. године старим или вертикалним приступом дефинисана су правила са детаљним техничким карактеристикама производа,²⁹ да би од 1. јануара 2010. године у ЕУ ступио на снагу нови законодавни пакет мера техничке хармонизације, који представља 'ревизију' новог приступа који је био на снази од 1985. године.³⁰ Тај нови приступ (1985–2010) полази од претпоставке да само суштински захтеви морају бити одређени једнообразним правилима, док су остали захтеви у домену надлежности сертификационих и акредитационих тела, којима су поверена јавна овлашћења надзора и оцене усаглашености. Међутим, овај приступ управо због свог фокуса на недржавна тела која имају јавна овлашћења имао је недостатак. Управо да би се решио проблем савесног рада и оснажила контрола производа који улазе на тржиште институција која имају јавна овлашћења донета је Уреба бр. 765/2008 о захтевима за акредитацију и тржишни надзор. Ступањем на снагу Закона о акредитацији³¹ створен је предуслов за непристрасни и транспа-

27 У неким земљама општи режим безбедности производа проишрен је и на услуге.

28 Закон о општој безбедности производа (*Службени гласник РС*, бр. 41/09).

29 Радован Вукадиновић, *Право Европске уније*, Крагујевац, 2006, стр. 193–197.

30 Јелена Ђеранић, „Нови прописи о акредитацији и тржишном надзору у Републици Србији“, *Право и привреда*, бр. 4–6/2011, стр. 487–503.

31 Закон о акредитацији (*Службени гласник РС*, бр. 73/2010).

рентни начин обављања послова акредитације, поступак акредитације и рад тела за оцењивање усаглашености. Поред тога, донет је и Закон о стандардизацији,³² Закон о техничким захтевима за производе и оцењивању усаглашености³³ и др.

Пошто је ризик немогуће елиминисати, док су општи правни режим безбедности производа и посебни режими у погледу посебних производа превасходно *ex ante* карактера, правни режим одговорности произвођача је *ex post* карактера. Уколико је производ произведен на начин који није у складу са постављеним захтевима стављен на тржиште и као такав је проузроковао штету. На нивоу ЕУ 1985. године усвојена је директива 85/374/ЕЕЗ, измењена 1999. године Директивом 1999/34/ЕЗ. Управо због општег карактера, прописи о општој безбедности производа и о одговорности произвођача тако представљају лице и наличје општег режима безбедности производа.³⁴

2. Инструменти и мере ефикасног тржишног надзора

Одређивање инструмената који би систем тржишног надзора учинили ефикаснијим неопходан је елемент модерне стратегије тржишног надзора. На овом месту требало би у најкраћим цртама указати на неке опште инструменте и мере које свака стратегија тржишног надзора мора да обухвати.

а) Планирање тржишног надзора и прикуљвање података/извора

Обзиром да је стратегија најопштији документ којим се трасира тржишни надзор, осмишљен као примарно превентивни надзор, и успостављају основни и оперативни циљеви, ови се даље морају разрадити конкретним задацима. Све елементе којима се инструментализује стратегија тржишног надзора требало би да обухвата годишњи план тржишног надзора. У циљу ефикаснијег спровођења тржишног надзора неопходно је да се поред годишњих планова праве и оперативни планови у којима се детаљно планирају интервенције које ће се спроводити у разматраном периоду. Ови планови би нарочито требало да обухватају

32 Закон о стандардизацији (*Службени гласник РС*, бр. 36/2009).

33 Закон о техничким захтевима за производе и оцењивању усаглашености (*Службени гласник РС*, бр. 36/2009).

34 Међутим, док се у погледу одговорности произвођача говори о „дефектном“ производу, у прописима о општој безбедности производа (према Директиви о општој безбедности производа из 2001.) користи се термин се „опасан“ производ. Дефектан производ не мора бити опасан, а опасан не мора бити дефектан. О појму опасних ствари вид. нпр. Илија Бабић, *Лексикон облигационој права*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 235-236.

питања као што су број и методе вршења планираних контрола (нпр. документарна или непосредна контрола), производи и процеси који су предмет контроле, циљне групе и сл.³⁵

Модерни тржишни надзор подразумева да се у обзир узме и природа ризика у областима, односно врстама производа који се сматрају приоритетним. Стратегија тржишног надзора јасно мора да садржи инструменте *ујрављања ризиком* (односно да се заснива на процесу процене, управљања ризиком и његовог саопштавања јавности),³⁶ а сам тржишни надзор би требало да буде заснован на начелу *сразмерности*. Односно, мере које се могу предузети и санкције морају бити у директној сразмери са нивоом ризика. Тржишни надзор се не сме ограничити само на контролу производа стављених у промет и корективне мере, већ једнако и с циљем да се спречи остварење ризика.³⁷ Другим речима, корективне мере не смеју бити битније од превенције. Политика тржишног надзора мора бити барем исто толико *проактивна, колико и реактивна*. Превенција испољавања ризика подразумева транспарентан рад и сарадњу са учесницима на тржишту, пре свега трговцима, који су примарно одговорни за безбедност производа, као и одговорност према потрошачима који су изложени ризицима.

Установљење институционалне (инфра)структуре тржишног надзора подразумева и успостављање механизма прикупљања података о притужбама потрошача и извора за откривање потенцијалних ризика. Поред оних који су хитне природе, који би требало да буду изузетак а не правило, ефикасан систем управљања ризиком подразумева мапирање ризика у зависности од производа, тржишта и околности. Примера ради, режим опште безбедности производа подразумева обавезу учесника на тржишту да обавештавају надлежне органе о дефектима производа и разлозима неусаглашености производа који су стављени на тржиште, сарађују са органима достављањем свих неопходних докумената и информација.³⁸ Систем ефикасног прикупљања извора подразумевао би континуирано прикупљање притужби потрошача, односно крајњих купаца; формирање базе података о несрећама; истаживањима, системе брзе размене информација на регионалном и међународном нивоу, као што је RAPEX систем у ЕУ, ICSMS (*Information and Communication System*

35 *Guide relatif à la mise en application des directives élaborées sur la base des dispositions de la Nouvelle Approche et de l'Approche globale*, Office des Publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2000, поглавље 8.6.

36 OECD, *Risk and Regulation: Issues for Discussion*, GOV/PGC/REG(2006)1, Paris 2006.

37 Уредба 765/2008 по први пут у праву ЕУ предвиђа обавезу држава чланица да обезбеде мере интервенције у погледу производа који представљају опасан ризик (чл. 20 Уредбе).

38 Директива 2001/95/ЕЗ о општој безбедности производа, чл. 5.3. и 5.4.

for Market Surveillance), CIRCA (*Communication and Information Resources Center Administrator*) и други.³⁹

б) Методе вршења надзора и мере у надзору

Поред активности праћења стања на тржишту и регулације ризика, инспекцијска овлашћења могу варирати од општих контрола, које за циљ имају утврђивање да ли су производи усаглашени формалним захтевима, попут провере техничке документације, исправе/декларације о усаглашености и знака усаглашености, тестирања и лабораторијске провере производа, па до контрола усмерених на поједине аспекте као што су сами процеси оцењивања усаглашености. На општи начин и према категоријама производа, посебним законима предвиђају се инспекције као и начин њиховог спровођења. Важећи Закон о државној управи предвиђа да даном ступања на снагу овог закона престаје да важи Закон о државној управи из 1992. године,⁴⁰ осим одредаба чл. 22–37 и чл. 92 који се односе на инспекцијски надзор, али у нашој земљи до сада није донет кровни закон о инспекцијском надзору. Правила инспекцијског надзора су такође део нормативног оквира тржишног надзора, и нарочито се мора водити рачуна да се избегне дуплирање, преклапање или нејасна правила која индукују дискоординацију служби у повезаним областима деловања. Додатни проблем су честе измене прописа који се доносе без довољне пажње на ефекте које прописи производе, као и уз недовољно разумевање могућности и претпоставки њихове примене.⁴¹ Управо у циљу превазилажења проблема координације Закон о тржишном надзору усвојен је 2011. године и представља покушај да се установе општа правила тржишног надзора, дефинишу мере у надзору, одреди расподела надлежности и обезбедни међусобна сарадња инспекција.

Пошто тржишни надзор може бити реактиван или превентиван, у првом случају неопходно је развити механизме брзог реаговања у кризним ситуацијама, када се открије да један производ представља опасан ризик за живот и здравље потрошача. С тим у вези требало би да постоји јасан правни основ за предузимање одговарајућих мера, као и критеријуми за дефинисање опасних ризика и примену појединих мера, што је садржано у закону о општој безбедности производа, здравственој исправности производа, посебним прописима о појединим врстама производа и другим бројним законима и подзаконским актима.

39 Сви релевантни линкови ка базама података које користе државни органи и/или приватни субјекти у погледу активности тржишног надзора у ЕУ доступни су на адреси: <http://www.prosafe.org/default.asp?itemid=90>, 20.3.2012.

40 Закон о државној управи (*Службени гласник РС*, бр 20/92... 49/99).

41 Д. Миловановић, *нав. чланак*, стр. 13.

Међутим, једнако су важне и мере у надзору у случајевима повреде економских интереса потрошача, које по правилу немају такав елемент хитности као корективне мере у случају реализације ризика који се манифестује као угрожавање живота, здравља и безбедности потрошача. Када је у питању промет робе, до доношења Закона о заштити потрошача из 2005. године значајна овлашћења у надзору инспекцијски орган имао је на основу Закона о условима за обављање промета робе, вршењу услуга у промету робе и инспекцијском надзору.⁴² Овлашћења и дужности тржишног инспектора у заштити потрошача у садашњем тренутку треба примарно сагледавати у интеракцији Закона о заштити потрошача, Закона о трговини, Закона о оглашавању и Закона о тржишном надзору. Овлашћења надлежних инспекцијских органа у члану 148 Закона о заштити потрошача дата су у 16 тачака (за све инспекције које се помињу у чл. 147 ст. 1). Закон, истина, одређује поступак забране неправичних уговорних одредаба и непоштеног пословања (чл. 137–146), међутим не предвиђа одговарајућа инспекцијска овлашћења, већ то пребацује суду. Без обзира што суд може донети привремену меру и наложити одузимање противправно стечене користи, поступак заштите права пред судом је много спорији у поређењу са инспекцијским надзором.

Међутим, за разлику од свог претходника, а због потребе усклађивања са правом ЕУ (опција ступања на снагу моментом уласка у ЕУ није искоришћена), тржишни инспектор више нема право да у вршењу надзора утврђује да ли је приговор потрошача на купљени производ основан. Наиме, стари Закон о заштити потрошача омогућавао је тржишном инспектору и да донесе решење којим ће продавцу наложити испуњење захтева потрошача, одредити начин испуњења захтева и рок за поступање, исто и у случају да продавац или произвођач не испуни услове из гарантног листа (чл. 74 Закона). Чланови 74–76 старог Закона о заштити потрошача дефинисали су основ поступања тржишне инспекције у смислу недостатака поводом којих је инспектор могао да реагује, поступак и овлашћења надлежног инспектора

Према овлашћењима која има у складу са чланом 149 Закона о заштити потрошача (која су, иначе, непотпуна) ако утврди недостатке из члана 148 ст. 2 тач. 1–9 Закона о заштити потрошача, тржишни инспектор ће у првом реду донети решење којим ће одредити рок у коме је трговац дужан да отклони утврђени недостатак. Ако се овлашћења и надлежности тржишног инспектора према матичном Закону о заштити потрошача посматрају градуирано, онда се његово прво градуирано овлашћење састоји у доношењу решења о отклањању

42 Закон о условима за обављање промета робе, вршењу услуга у промету робе и инспекцијском надзору (*Службени гласник РС*, бр. 39/96... 80/02).

недостатака. Друго градуирано овлашћење (мера) тржишног инспектора прописано је одредбом члана 149 ст. 2 Закона о заштити потрошача.

Ако трговац не отклони утврђени недостатак у року који је утврђен у решењу инспектора, тржишни инспектор ће донети решење о привременој забрани продаје робе, односно пружања услуга до отклањања недостатака због којих је та мера изречена. И против овог решења трговац може изјавити жалбу у року од осам дана од дана пријема решења, с тим што жалба нема суспензивно дејство, односно не одлаже извршење решења тржишног инспектора о отклањању недостатака. Следеће градуиране мере Тржишне инспекције односе се на подношење захтева за покретање прекршајног поступка и подношење пријава надлежним органима, укључујући кривичне пријаве надлежном јавном тужилаштву.

Закон о трговини исцрпном регулативом дао је овлашћења тржишним инспекторима (у тринаест тачака) и дефинисао њихове дужности (у шест тачака), што несумњиво олакшава рад тржишним инспекторима и отклања недоумице које се појављују по питању делокруга њихових активности. У казним одредбама Закона о трговини (чл. 74 и 75) садржани су бројни прекршаји који се непосредно тичу заштите потрошача. Тако прецизна енумерација изостала је у Закону о заштити потрошача. Обзиром да су делокруг рада и овлашћења других инспекција дефинисани другим прописима, поставља се питање да ли је циљно тумачење надлежности министарства у чијем ресору је трговина довољно или би било боље таксативно навести сва овлашћења тржишне инспекције.

Иако је тржишна инспекција у поређењу са старим Законом о заштити потрошача изгубила неке битне надлежности, тржишна и остале инспекције доносе решења према процесним правилима Закона о општем управном поступку.⁴³ Управни поступак надлежни орган покреће по службеној дужности или поводом захтева странке. Поступак се покреће по службеној дужности кад то одређује закон или други пропис (овде се мисли на конкретне одредбе Закона о заштити потрошача) или када орган утврди или сазна да, с обзиром на постојеће чињенично стање, треба покренути поступак ради заштите јавног интереса. При покретању поступка по службеној дужности орган узима у обзир и евентуалне представке грађана и организација и упозорење надлежних органа.⁴⁴ У том смислу, за Тржишну инспекцију релевантни су захтеви и притужбе потрошача. Ако орган поводом стављеног захтева странке нађе да нема услова за покретање управног поступка, донеће

43 Закон о општем управном поступку (*Службени лист СРЈ*, бр. 33/97, 31/2001 и *Службени гласник РС*, бр. 30 /2010; даље у фуснотама: ЗУП).

44 ЗУП, чл. 114.

закључак о одбацивању захтева странке, против кога је дозвољена посебна жалба.⁴⁵

У интеракцији Закона о заштити потрошача и Закона о трговини на синтетизован и градуиран начин, надлежност, градуирана овлашћења и дужности Тржишне инспекције у надзору над тржиштем, а у циљу заштите економских интереса потрошача, су следећа: усмено упозорење трговцу; писмено упозорење трговцу; доношење решења у управном поступку са наредбом да трговац отклони утврђени недостатак у датом року са поуком о праву на жалбу; доношење решења о привременој забрани продаје робе, односно пружања услуга до отклањања недостатака; подношење захтева за покретање прекршајног поступка (поступка за привредни преступ); подношење пријава надлежним органима; подношење пријаве надлежном јавном тужилаштву у случају сумње у извршено кривично дело; изрицање новчане казне на лицу места; привремено затварање продајног објекта; одузимање робе; продаја одузете робе; уништавање одузете робе.

Према оптужном начелу, прекршајни поступак покреће се и води на основу захтева овлашћеног лица и оштећеног (члан 80 Закона о прекршајима).⁴⁶ Инспекције, међу њима и Тржишна инспекција, овлашћене су за покретање прекршајног поступка. Оно што је видљиво већ на летимични поглед на прекршајне одредбе Закона о заштити потрошача је да његове материјалноправне одредбе нису адекватно покривене прописаним прекршајним казнама. Поврх тога, за повреде одредаба два члана Закона о заштити потрошача (чл. 23 и 25) прописана су чак 32 прекршаја (члан 151 ст. 1 тач. 5–36), што је преко 60% од свих прекршаја прописаних овим законом. Одредбе члана 23 овог Закона, које регулишу облике који се сматрају обмањајућим пословањем, покривене су са 24 прекршаја. Члан 23. Закона садржи укупно 23 тачке и свака је покривена по једним прекршајем, док је тачка 2 покривена са два прекршаја (члан 151 ст. 1 тач. 15 и 16). Члан 25 Закона, који регулише облике који се сматрају насртљивим пословањем, садржи осам тачака и свака је покривена прекршајем. Међутим, остало је преко сто чланова закона који нису адекватно покривени! Стога би било корисно да се прекршаји у Закону о заштити потрошача нормативно прерасподеле и уреде синтетичким нормама, јер би се тако отворио простор за нове инкриминације за материјалне одредбе које нису покривене прекршајима. Са друге стране, тешко је заислити да су сви прекршаји у једном законском члану једнаке друштвене опасности и тежине. Стога би требало размотрити градацију прекршаја, као што је то било учињено у претходном Закону о заштити потрошача.

45 ЗУП, чл. 115 ст. 2.

46 Закон о прекршајима (*Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 116/2008 и 111/2009), чл. 80.

У поређењу са Законом о заштити потрошача, у Закону о трговини материјалне законске одребе су адекватније заступљене у казним одредбама. Такође, прекршаји у Закону о трговини су адекватније распоређени него у Закону о заштити потрошача, чиме се обезбеђује адекватнија заступљеност материјалних законских одредаба у казним одредбама. Такође, прекршаји су градуирани у две групе: у члану 74 прописано је шест лакших прекршаја са запређеном новчаном казном од 100.000 до 1.000.000 динара, а у члану 75 прописано је 16 тежих прекршаја са запређеном новчаном казном од 500.000 до 2.000.000 динара. Тако се боље остварује одмеравање прекршајне казне и на примеренији начин се постиже сврха изрицања прекршајних санкција.

Као што законодавац често обавезује на међусобну сарадњу и заједничко деловање у вршењу надзора над применом закона, тим пре је потребно успоставити усклађеност два закона и у домену санкција. Примера ради, недозвољена је колизија одредби каква постоји код прекршаја неистицања цене на прописан начин. Законом о трговини (оба се примењују од 1. јануара 2011, али је Закон о заштити потрошача *lex posteriori*) за тај прекршај за правно лице прописана је новчана казна од 100.000 до 1.000.000 динара, док је за исти прекршај Законом о заштити потрошача за правно лице прописана новчана казна од 300.000 динара до 2.000.000 динара.

С друге стране постоје и други закони који регулишу питања релевантна за заштиту потрошача, у којима је прописан инспекцијски надзор од стране Тржишне инспекције и других инспекција које су садржане у члану 147 ст. 1 Закона о заштити потрошача. У интеракцији прописа, овлашћења и дужности Тржишне инспекције, нарочиту пажњу треба посветити мерама које прописује Закон о тржишном надзору: мере тржишног надзора (члан 10), рестриктивне мере у погледу производа који представљају опасани ризик (члан 14) и националне мере (члан 20). Релевантна је и интеракција Закона о заштити потрошача са Законом о здравственој исправности предмета опште употребе над чијим спровођењем надзор врши министарство надлежно за послове здравља преко санитарних инспектора,⁴⁷ али и прописа који се односе на специфичне производе.

3. Одговарајућа институционална (инфра)структура тржишног надзора: јасне надлежности и сарадња

Институционална (инфра)структура тржишног надзора подразумева дубоке реформе не само у легислативном оквиру безбедности и ин-

⁴⁷ Закон о здравственој исправности предмета опште употребе (*Службени гласник РС*, бр. 92/2011). У члану 43 овог закона утврђена су права и дужности санитарног инспектора.

фраструктуре квалитета, већ и стварање ефикасног институционалног оквира надзора над тржиштем, односно јачање капацитета надлежних државних органа. Да би институционални оквир био ефикасан и интегрисан, институционални оквир тржишног надзора схваћеног као скуп активности надлежних државних органа, пре свега инспекција (дакле, не и институција које су укључене у процену усаглашености као што су сертификациона тела и сл.) требало би установити јасне надлежности државних органа и оснажити њихову међусобну сарадњу.

Поред императива сарадње регулаторних органа, које се на нивоу ЕУ сматрају 'националним мерама' тржишни надзор не може се замислити без регионалне и међународне сарадње. Логика регионалних интеграција и последице у виду увођења интегралног тржишта и његовог просторног ширења, условила је и усаглашавање регулаторних режима заштите потрошача: успостављање глобалних стандарда у вези са правима потрошача није само ствар њихове заштите, него и дефинисања ширих правила која дају одговарајуће слободе, али и обавезе приватном сектору и државним органима.⁴⁸ Управо се због тога инсистира на обавези сарадње надлежних државних органа тржишног надзора како би се на најмањи могући степен смањиле разлике у режиму тржишног надзора, што је истакнуто и у Уредби 765/2008/ЕЗ која дефинише начела сарадње држава чланица и Комисије, иницијативу за тржишни надзор и сарадњу са надлежним органима трећих земаља.⁴⁹ То је неопходно не само како би се унапредио слободан проток робе, већ и постигао висок степен заштите потрошача.⁵⁰

Приоритет контроле спровођења прописа из домена инфраструктуре квалитета и тржишног надзора су *јасне надлежности и овлашћења државних органа*, како би се обезбедила независност у погледу различитих активности у оквиру тржишног надзора. Стога је неопходно јасно одредити која су јавна тела надлежна, за шта су одговорна и колика су им овлашћења. То је по правилу предмет закона о општој безбедности производа, и закона који се односе на поједине врсте производа и процесе. Органи тржишног надзора морају имати неопходне ресурсе и ефикасна овлашћења у надзору, што подразумева и одговарајући институционални и персонални капацитет запослених. Систем тржишног надзора мора бити *кохерентан*. На материјалном плану, то значи да се

48 Светислав Табороши, Татјана Јованић, *Економско право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 418–420.

49 Чл. 24–26.

50 У погледу заштите потрошача као интегралне политике хоризонталног карактера донета је Уредба 2006/2004/ЕЗ Парламента и Савета од 27. октобра 2004 о сарадњи међу националним органима задуженим за примену регулативе о заштити потрошача.

различите активности и мере морају посматрати као комплементарне мере јединственог система тржишног надзора, док на институционалном плану то подразумева одређење једног органа који би био примарно одговоран, активне размене информација и сарадње надлежних органа у појединим секторима (нпр. хигијенска исправност, царински надзор и сл.).

Институционална организација тржишног надзора може се за-
снивати на моделу где само један државни орган врши надзор над
тржиштем, али је чешћа ситуација да је у спровођење тржишног
надзора укључено више министарстава, односно јавних агенција,
углавном специјализованих за одређене врсте производа. Што се
тиче територијалне организације инспекцијског надзора, послови
инспекцијског надзора могу се обављати у оквиру административно-
територијалне јединице (дислокација) или политичко-територијалне
јединице (деконцентрација). У првом случају реч је о управним окрузи-
ма, који се образују ради вршења послова државне управе изван седишта
органа управе на основу Уредбе које доноси Влада.⁵¹ Ресорно министар-
ство за заштиту потрошача, Министарство пољопривреде, трговине,
шумарства и водопривреде, у оквиру управних округа може организо-
вати фитосанитарну, ветеринарску, шумарску и ловну, пољопривредну,
водну и тржишну инспекцију. Деконцентрација инспекцијског надзо-
ра подразумева могућност поверавања послова органима аутономне
покрајине, општине, града и града Београда, али средства за вршење
ових послова морају се обезбедити из републичког буџета у складу са
обимом и врстом послова.⁵² Обзиром да Закон о локалној самоуправи
изричито наводи да се општинама могу поверити послови инспекцијског
надзора из области промета роба и услуга⁵³ и то свим или појединим
општинама у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања пра-
ва и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног
интереса за живот и рад, нема препрека да се поједине надлежности
тржишне инспекције, и/или облици заштите потрошача који нису јасно
стављени у надлежност тржишној инспекцији, повере општинама и
градовима, док би Влада и ресорно министарство задржали одговор-
ност за извршавање послова инспекцијског надзора. Са друге стране,
Закон о локалној самоуправи предвиђа и децентрализацију послова
инспекцијског надзора омогућивши јединицама локалне самоуправе да
преко својих органа образују инспекцијске службе и врше инспекцијски
надзор над извршењем прописа и других општих аката из своје надлеж-
ности, па и као облик полиције. Примера ради, Законом о комуналној

51 Уредба о управним окрузима (*Службени гласник РС*, бр. 15/06).

52 Закон о локалној самоуправи (*Службени гласник РС*, бр. 129/07), чл. 21 ст. 2.

53 Закон о локалној самоуправи, чл. 22.

полицији,⁵⁴ градовима нису поверени послови комуналне полиције, већ се иста образује као организациона јединица у градској управи за обављање законом одређених послова надзора.⁵⁵ Међутим, обзиром да децентрализација послова инспекцијског надзора подразумева да се овлашћења и организација за обављање послова уређују одлуком скупштине, ради постизања једнообразног режима заштите потрошача чини се да би деконцентрација неких послова у области заштите потрошача и јачање надлежности тржишне инспекције била ипак боље решење, док би одређене надлежности тржишне инспекције у домену услуга од општег економског интереса, пре свега комуналних делатности,⁵⁶ могли бити у изворном делокругу локалне самоуправе. Једна од могућности је и установљење потрошачких омбудсмана у оквиру локалне самоуправе, као што је случај у Пољској, обзиром да Закон о локалној самоуправи предвиђа могућност установљења локалних омбудсмана.⁵⁷ Обухват надлежности омбудсмана подразумева превасходно заштиту економских интереса потрошача, не и непосредног старања о заштити безбедности.

Алтернатива деконцентрацији инспекцијског надзора по ресорним министарствима или правилима о утврђивању надлежности комплементарних инспекцијских органа било би обједињавање, односно хоризонтална интеграција различитих инспекција (генерални инспекторат), чиме би се смањили и трошкови унутрашње организације. Међутим, овде се појављује питање вертикалне координације, нарочито чињеница да је кључна карактеристика инспекција стручност и специјализација у одређеној области, што би са друге стране могло довести до концентрације моћи у једном органу. Стога се ипак чини да је боље размотрити адекватнију хоризонталну координацију различитих органа тржишног надзора, што је уосталом и циљ Закона о тржишном надзору, као и развити модел вертикалне координације унутар сваке инспекције, укључујући и органе локалне самоуправе ако су им поверене одређене делатности.

У члану 147 ст. 1 Закона о заштити потрошача методом таксације су прецизно утврђена министарства која врше надзор над применом овог закона.⁵⁸ Окупивши чак десет министарстава, чини се да је Закон о

54 Законом о комуналној полицији (*Службени гласник РС*, бр. 51/2009).

55 Зорица Урошевић, „Локална самоуправа, инспекцијски надзор и комунална полиција“, *Правни живоић*, бр. 11/2009, стр. 171.

56 Закон о заштити потрошача из 2005. предвиђао је надлежност органа инспекцијског надзора локалне самоуправе преко комуналних инспектора (чл. 72).

57 Доступно на адреси: <http://en.poland.gov.pl/Consumer,protection,6376.html>, 20.3.2012.

58 То су: 1) Министарство (ресорно министарство је Министарство пољопривреде, шривине, шумарства и водопривреде), 2) министарство надлежно за послове туризма, 3) министарство надлежно за послове здравља, 4) министарство надлежно за послове пољопривреде, шумарства и водопривреде, 5) министарство

заштити потрошача био шампион домаће легислативе, до доношења Закона о тржишном надзору. Поменути члан је сва наведена министарства поставио у исти ранг, без издвајања ресорног министарства и тржишне инспекције као доминантне. Овакво решење довело је до недоумице у спровођењу Закона о заштити потрошача у пракси, а не одговара стварности и корпусу материјалних и процесних норми овог Закона. Сразмерно је мали простор за деловање осталих инспекција, управо због доминантног положаја Тржишне инспекције која, од укупно 50 прекршаја, може покренути прекршајни поступак у више од четрдесет прекршаја. Није јасно да ли пољопривредна, водопривредна, инспекција за заштиту животне средине, саобраћајна и грађевинска инспекција имају самосталну могућност покретања овог поступка.

Стари Закон о заштити потрошача из 2005. године био је у том погледу јаснији, јер је у чл. 71 ст. 1 јасно истакао да надзор над применом закона врши ресорно министарство, а тек у трећем ставу овог члана било је прописано да инспекцијски надзор над применом закона врше и друга министарства која, како проистиче из такве регулативе, имају акцесоран положај према ресорном министарству као основном надзорном органу. Шта је „одговарајућа област“ познато је из других закона и подзаконских прописа и то би требало да је најбоље познато самим инспекторима. Међутим, инспектори као професионалци требало би најбоље да познају оквире свог делокруга и деловања, тако да чињеница да је претходни закон садржао јасније решење од важећег, ипак није непремостива препрека за деловање у одговарајућој области.

Штавише, акт Тржишне инспекције о унутрашњој организацији послова, донет на основу чл. 8 Закона о Министарствима који уређује надлежност Министарства пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде,⁵⁹ наглашава да је један од послова инспекцијског надзора „инспекцијски надзор над применом закона и других прописа којима се уређује *заштита потрошача*“, што би могло да отклони недоумице о примарној надлежности Тржишне инспекције. Сектор Тржишне инспекције обавља послове инспекцијског надзора над применом за-

надлежно за послове енергетике, 6) министарство надлежно за послове саобраћаја, 7) министарство надлежно за послове телекомуникација, 8) министарство надлежно за послове планирања и грађевинарства, 9) министарство надлежно за послове животне средине и 10) министарство надлежно за послове финансија.

59 Закон о министарствима (*Службени гласник РС*, бр. 16/2011). Између осталог, ово министарство обавља послове државне управе који се односе на: промет робе и услуга; праћење укупних трговинских токова и предлагање одговарајућих мера; контролу квалитета индустријско – непрехрамбених производа у производњи и промету; контролу услуга; контролу мерила и мерних јединица, контролу знака квалитета и ознаке порекла производа; снабдевеност тржишта и цене; спречавање монополског положаја и нелојалне конкуренције; заштиту потрошача; инспекцијски надзор у области трговине.

кона и других прописа којима се уређује заштита потрошача. У акту о унутрашњој организацији послова,⁶⁰ надлежност Тржишне инспекције исказана је као „инспекцијски надзор над применом закона и других прописа којима се уређује заштита потрошача“.

Законом о трговини је установљено начело међусобне сарадње у вршењу инспекцијског надзора.⁶¹ У пословима тржишног надзора сви надлежни државни органи и имаоци јавних овлашћења дужни су да међусобно сарађују, а надзор над његовом применом спроводи министарство надлежно за послове трговине, као и други државни органи у складу са својим делокругом утврђеним посебним прописима. Прописано је да инспекцијски надзор над применом тог закона, као и прописа донетих на основу њега врше: 1) министарство трговине преко тржишних инспектора, 2) јединице локалне самоуправе, преко комуналних инспектора, у делу надзора над трговином ван продајног објекта и 3) други државни органи у складу са својим делокругом, према посебним прописима.⁶²

Надзор над применом Закона о оглашавању⁶³ врше: 1) министарство надлежно за трговину, за туризам; 2) за послове здравља (над применом одредаба којима се уређује оглашавање лекова и медицинских средстава, лекара и лекарских услуга); 3) орган јединице локалне самоуправе надлежан за комуналне послове; 4) независна организација основана у области радиодифузије.

Без обзира на јасне надлежности појединих органа, пре свега инспекција, у пракси се могу појавити ситуације конкурентне или комплементарне надлежности. Иако је прву ситуацију, начелно, могуће отклонити јасним дефинисањем надлежности, што је у домену тржишног надзора у вези са дефинисаним производима предвиђено Законом о тржишном надзору *ad rem*,⁶⁴ питање комплементарних надлежности подразумева установљење *координационог механизма*, најчешће у облику координационог комитета или заједничког тела попут генералног инспектората, савета за безбедност производа⁶⁵ и сл. Циљ оваквог тела био би да се стара о надлежностима примарних органа (најчешће тржишна инспекција) и осталих органа надлежних у погледу појединих добара, услуга или тржишта, с циљем да се избегне дуплирање обавеза и спроведе у дело принцип интегрисаног надзора. Дobar скорашњи

60 Доступно на адреси: <http://www.nis.okrug.gov.rs/srl/Trzisna-inspekcija-8-c24-content.htm>, 20.3.2012.

61 Закон о трговини, чл. 10 и чл. 53 ст. 1.

62 Чл. 54 ст. 1.

63 Закон о оглашавању (*Службени гласник РС*, бр. 79/05).

64 Чл. 6 „Органи тржишног надзора и област надзора“.

65 Закон о тржишном надзору, чл. 26.

пример из наше праксе су решења уведена изменама и допунама Закона о биоцидним производима⁶⁶ и Закона о хемикалијама.⁶⁷ Сходно чл. 50 ст. 2 Закона о биоцидним производима, инспекцијски надзор врши министарство надлежно за заштиту животне средине преко инспектора за заштиту животне средине, министарство надлежно за послове здравља преко санитарних инспектора и министарство надлежно за послове трговине преко тржишних инспектора. Наведене инспекције међусобно сарађују, односно међусобно се извештавају о предузетим мерама, размењују информације, пружају непосредну помоћ и предузимају заједничке мере и активности значајне за спровођење надзора Министарства споразумом образују заједничко тело ради обављања послова инспекцијског надзора, у складу са прописима којима се уређује државна управа. Споразумом се уређују и питања програмирања инспекцијског надзора (члан 50а ст. 1 и 3 Закона о биоцидним производима).⁶⁸

Обзиром да Закон о тржишном надзору настоји да уреди надлежности и поступак деловања инспекција које су одговорне за безбедност производа и царинских органа, као и на чињеницу да је Закон о заштити потрошача предвидео постојање Националног савета за заштиту потрошача (чл. 126) поставља се питање да ли би ово тело могло бити ефикасно координационо тело и да ли би у његовој надлежности било питање планирања и спровођења надзора над тржиштем са једнаким фокусом на заштиту безбедности и економских интереса потрошача? По свему судећи не, јер иако би требало да га чине представници министарства, других државних органа, удружења за заштиту потрошача, привредних и професионалних комора и других учесника, као и независни стручњаци из праксе, реч је о 'policy' форуму. Чак и уколико се предвиди да се надлежности Одељења за заштиту потрошача примарно односе на заштиту економских интереса потрошача (како се то, тренутно, доима) поставља се питање усклађивања политике заштите потрошача у домену општег режима потрошачких уговора, али и услуга, па с тим у вези треба указати на нужност да се (независне) јавне агенције и Народна банка Србије активно укључе у рад таквог тела, односно Одељења. То, другим речима, значи да је неопходно размотрити институционални положај и овлашћења Одељења за заштиту потрошача и одредити одговарајући оквир, онај који би најбоље одговарао постојећем стању, а у складу са искуствима земаља нама сличних друштвено-економских прилика.

66 Закон о биоцидним производима (Службени гласник РС, бр. 36/2009, 88/2010 и 92/2011).

67 Закон о хемикалијама (Службени гласник РС, бр. 36/2009, 88/2010 и 92/2011).

68 Истоветне одредбе садржи и Закон о хемикалијама у чл. 86 и 88.

IV Закључак

Тржишни надзор је облик управног надзора над законитошћу неауторитативних активности који врше државни органи, изузетно и одређени ндржавни субјекти којима су поверена јавна овлашћења.⁶⁹ Иако ауторитативна (управна) овлашћења карактеришу традиционални инспекцијски надзор, специфичност тржишног надзора је у томе што се велики значај придаје другим методима и инструментима регулације. Стварање правог тржишног надзора као надзора над тржиштем подразумева промену парадигме улоге државе и извора права.⁷⁰ Уместо негативне перцепције државе као полицајца, регулаторна улога надлежних органа мора бити више 'партнерска'.⁷¹ Иако државни органи и даље задржавају мач принуде, проактиван приступ надзору и сарадња са регулисаним субјектима и потрошачима, као и што већа транспарентност у раду, управо подразумевају да парадигма контролно-корективног рада државних органа мора бити замењена парадигмом модерне регулаторне улоге државе, регулације као подељене функције.⁷² Посматрано из угла регулаторне стратегије, провере инфраструктуре квалитета и усаглашености пословања представљају облик метарегулације, односно спољне регулације саморегулације, док из угла регулаторне технике представљају облик регулације перформанси (*performance-based regulation*).⁷³ Надлежни државни органи проверавају оно што је задатак провере акредитованих приватних тела, што појефтиније трошкове инспекцијског надзора. Међутим, приоритизација ризика на којој је заснован модеран тржишни надзор с циљем заштите права на безбедност носи са собом и већи алиби државним органима, уколико се ризик по здравље и живот потрошача материјализује.

69 Устав Републике Србије, чл. 137 ст. 2 „Поверавање јавних овлашћења“.

70 Antoine Pirovano, *Changement Social et Droit Negocié*, Economica, Paris, 1988.

71 W. Kahl, *нав. гело*, стр. 347–472.

72 Gerard Marcou, „Introduction“: Gerard Marcou, Franck Moderne, *Droit de la régulation, service public et intégration régionale*, Paris, 2005, стр. 21.

73 Cary Coglianese, David Lazer, „Management-Based Regulation: Prescribing Private Management to Achieve Public Goals“, *Law and Society Review*, Vol. 37, No. 4/2003, стр. 691–730.

Tatjana JOVANIĆ, PhD, LL.M.

Assistant Professor at the Faculty of Law, University of Belgrade

CONSUMER PROTECTION AS THE OUTCOME OF MARKET SUREVEILLANCE

Right to safety is one of the basic consumer rights. Some other rights, such as right to information, education, clean environment, are in the function of the realisation of this consumer right. As our legislator aims to harmonise the regulatory regime of consumer protection with the EU legislation in the domain of protection of safety and health, this paper briefly addresses the normative framework of market surveillance in the EU and components of the process of market surveillance, and subsequently points to some issues related to the institutional framework and competences of market surveillance competent bodies in the context of the enforcement of consumer rights. The set-up of a stable system of market surveillance as surveillance over the market assumes a shift in the paradigm of the regulatory role of a state, methods of regulation as a public private partnership and must be based on real potentials of our country and clear competences of those exercising them, in line with best experiences in market surveillance from a comparative perspective.

Key words: *consumer protection, market surveillance, product safety, inspection, quality infrastructure.*