

Борко МИХАЈЛОВИЋ

сарадник у настави Правног факултета Универзитета у Крагујевцу

КАКО ПОБОЉШАТИ ЗАШТИТУ ПОТРОШАЧА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ?

Резиме

Закон о заштити потрошача Републике Србије из 2010. године донећ је, пре свега, у циљу подизања области заштите потрошача на стандардни ниво и усклађивања српског законодавства са правом Европске уније. У Закон о заштити потрошача имплементирано је 15 кључних изв. потрошачких уједињава ЕУ, чиме је, барем на нормативном плану, извршено усклађивање нашег потрошачког права са правом ЕУ. Међутим, многе одредбе овог закона нису заживеле у пракси. Након нешто више од две године његове примене, постало је јасно да су измене и дојуне закона неминовне. Њихово усвајање очекује се у току 2013. године. У раду се указује на поједина питања која би требало да буду предмет најављених измена и дојуна и предлажу се промене у вези са тим питањима, а у циљу побољшања права заштите потрошача у Србији. Издвојена су следећа питања: потреба за проширењем појма потрошача и концепта уједињеног потрошача, унапређивање колективне заштите потрошача и потреба за ефикаснијим остваривањем права потрошача на образовање.

Кључне речи: *Закон о заштити потрошача, потрошач, уједињени потрошач, колективна заштита потрошача, право потрошача на образовање.*

I Увод

Закон о заштити потрошача Републике Србије из 2010. године¹ донет је, пре свега, у циљу подизања области заштите потрошача на стратешки ниво и усклађивања српског законодавства са правом Европске уније (у даљем тексту: ЕУ). Поред ових стратешких циљева доношења ЗЗП, основни практични разлози за доношење овог закона су тежња за вишим нивоом заштите потрошача у Србији, стварање модерног система заштите, увођење нових инструмената заштите, прилагођавање промењеном социоекономском окружењу и новим стандардима заштите, превазилажење непримењивости ранијих решења услед недоречености и нејасноћа итд.

У ЗЗП имплементирано је 15 кључних тзв. потрошачких упутстава ЕУ. Одредбе тих упутстава добрим делом постале су део права заштите потрошача Србије. На тај начин, барем на нормативном плану, извршено је усклађивање нашег потрошачког права са правом ЕУ, чиме је испуњен један од стратешких циљева доношења ЗЗП. Али, иако је доношењем закона постигнута формалноправна усклађеност са правом ЕУ, не може се рећи да је закон у пракси заживео. Многе његове одредбе су готово непримењиве. Више је разлога за то. Нека решења су само преузимања из права ЕУ, без сагледавања наше друштвене стварности и могућности, односно немогућности, примене таквих решења. У појединим областима видљива је тежња и за превазилажењем стандарда ЕУ, иако у друштвеној стварности још увек нису испуњени услови ни за остваривање минималних стандарда. Разлог за непримену ЗЗП је и присутност свих проблема карактеристичних за тржишта земаља у транзицији. Међу тим проблемима посебно се истичу: низак ниво свести/знања становништва о питањима заштите потрошача, немогућност разумевања уговорних одредаба, непостојање или неадекватно означавање цена, непотпуно означавање производа, информациона асиметрија, непостојање ефикасних механизма правне заштите потрошача у решавању спорова (неажурно судство, малобројна правна средства колективне заштите потрошача, неразвијено вансудско решавање потрошачких спорова) итд.²

Протоком времена од доношења ЗЗП, па надаље, захтеви за његовим изменама постајали су све учесталији и бројнији. Данас је сасвим јасно и извесно да до тих измена мора доћи, на њима се већ ради, а коначна реализација се очекује до краја 2013. године. Предмет овог

1 Закон о заштити потрошача (*Службени гласник РС*, бр. 73/2010; даље у фуснотама и у тексту: ЗЗП).

2 Влада Републике Србије, Нацрт Стратегије заштите потрошача Републике Србије (2013–2018), Београд, 2013, доступно на адреси: <http://civilnodrustvo.gov.rs/media/2013/03/NACRT-STRATEGIJE-ZASTITE-POTROSACA-ZA-PERIOD-2013-2018-godine-SA-AKCIONIM-PLANOM.pdf>, 2.4.2013.

рада су само нека питања, која би, по нашем мишљењу, свакако, требало узети у обзир при доношењу предстојећих измена, а то су: потреба за проширењем појма потрошача и концепта угроженог потрошача, унапређивање колективне заштите потрошача и потреба за ефикаснијим остваривањем права потрошача на образовање.

II Проширење појма потрошача

У праву ЕУ, као и у националним правима држава чланица и држава које претендују то да постану, појам потрошача дефинисан је углавном на исти начин. Постоје два конститутивна елемента појма потрошача: да је то физичко лице и да то физичко лице закључује потрошачки уговор у сврху која је ван његове пословне или професионалне делатности. Тако је и у ЗЗП потрошач дефинисан као физичко лице које на тржишту прибавља робу или услуге у сврхе које нису намењене његовој пословној или другој комерцијалној делатности.³ На тај начин и у нашем праву је прихваћена *рестриктивна* дефиниција потрошача.

Међутим, у правној литератури постоје неке недоумице у вези са појмом потрошача. Тако се поставља питање да ли се на правила о заштити потрошача могу позивати физичка лица код уговора које закључују делом у оквиру своје пословне делатности, а делом ван те делатности (тзв. мешовити послови). Затим, да ли та правила важе за физичка лица код уговора закључених уз ангажовање посредника коме је то професионална делатност, као и за физичка лица која су закључила уговор у циљу стицања добити, ако у тренутку његовог закључења нису обављала трговинску или професионалну делатност (оснивачи привредног друштва). Постоје, такође, мишљења да је појам потрошача потребно проширити на мала правна лица која закључују уговоре изван своје пословне или професионалне делатности (тзв. нетипични уговори малих правних лица).⁴ Тако су у складу са принципом минималне хармонизације, на којем је заснована већина тзв. потрошачких упутстава ЕУ, поједине државе чланице ЕУ, попут нпр. Аустрије, прошириле појам потрошача и на поједина правна лица. У пракси Европског суда правде (у даљем тексту: ЕСП), у циљу очувања правне сигурности, појам потрошача је примењен рестриктивно.

Најновије Упутство ЕУ о правима потрошача из 2011. године⁵ усваја поменути рестриктивну дефиницију потрошача. Међутим,

3 ЗЗП, чл. 5 тач. 1.

4 Драган Вујисић, „Заштита потрошача у праву Европске Уније и праву Србије“, *Право и привреда*, бр. 7-9/2011, стр. 204-210.

5 Directive 2011/83/EU of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the

проширење доноси тачка 17 образложења Упутства о правима потрошача, којом је предвиђено да се потрошачем сматра свако физичко лице које према целокупним околностима уговор није већински закључило у пословне сврхе. На овај начин дошло је до повећања заштите у односу на досадашњу праксу ЕСП, који је у случају мешовитих уговора заштиту пружао само када је пословна сврха „толико споредна“, да игра потпуно подређену улогу.⁶ Зато је потребно дефиницију потрошача и у нашем праву ускладити са најновијим променама у праву ЕУ и појам потрошача проширити на тзв. мешовите послове које физичко лице *већински* закључује ван своје пословне или професионалне делатности. Када ће се сматрати да је посао већински закључен изван пословне или професионалне делатности неког физичког лица фактичко је питање, на које ће одговор давати судови, уз уважавање релевантне праксе ЕСП.

ЗЗП води рачуна о посебним потребама угрожених потрошача, али само када је у питању пружање услуга од општег економског интереса. 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.⁷ Предвиђено је и постојање националног програма заштите угрожених потрошача, којим се утврђују мере подршке програмима трговаца за повећање приступачности услуга од општег економског интереса угроженим потрошачима, а који доноси Влада Републике Србије на предлог министра надлежног за послове заштите потрошача и министра надлежног за послове социјалне политике.⁸

У складу са тенденцијама које постоје на нивоу ЕУ, постојећи концепт угроженог потрошача треба проширити на све одредбе ЗЗП, тј. треба му дати значај општег начела о којем ће се водити рачуна приликом тумачења и/или спровођења свих одредаба ЗЗП.⁹ Широко коришћени концепт угроженог потрошача заснива се на идеји о угрожености као ендогеној појави и циља на хетерогене групе које се састоје од лица која се, на трајној основи, сматрају оваквим због њиховог психичког, физичког или психолошког инвалидитета, узраста, лаковерности или пола.

Council and repealing Council Directive 85/577/EEC and Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council.

6 Златан Мешкић, „Директива 2011/83/ЕУ о правима потрошача од 25. октобра 2011. године“, *Нова правна ревија*, бр. 1/2012, стр. 46.

7 ЗЗП, чл. 84 ст. 1.

8 ЗЗП, чл. 85 ст. 1 и ст. 2.

9 Thierry Bourgoignie, Татјана Јованић, „Листа предложених амандмана на Закон о заштити потрошача од 2010. године“, Београд, 2012, доступно на адреси: <http://www.zapotrosace.rs/CMS/download/lista-amandmana-na-zakon-o-zastiti-potrosaca.pdf>, 1.4.2013, стр. 8.

Концепт обухвата и угрожене потрошаче који се налазе у стању привремене немоћи која произилази из јаза између њиховог индивидуалног стања и карактеристика, с једне стране, и њихове спољашње средине, с друге стране, узимајући у обзир критеријуме као што су образовање, друштвена и финансијска ситуација (нпр. презадуженост), приступ интернету итд.¹⁰ Угроженим потрошачима обично се сматрају деца, старије особе, хендикепирана лица, потрошачи са ниским примањима, мигранти итд. Ипак, концепт угроженог потрошача не сме се схватити апсолутно. Примера ради, деца или старије особе неће се увек и у свакој ситуацији сматрати угроженим потрошачима. Судови би у сваком конкретном случају морали да процењују да ли се неко лице у том случају може сматрати угроженим потрошачем.

III Колективна заштита потрошача

Значај заштите колективних интереса потрошача на нивоу ЕУ уочен је још 1998. године, када је усвојено Упутство о судским и управним забранама за заштиту интереса потрошача (у даљем тексту: Упутство). Ово Упутство је било предмет вишеструких измена, да би 2009. године било усвојено ново Упутство са истим називом,¹¹ а у циљу систематизовања свих тих многобројних измена на једном месту. Српски законодавац је приликом доношења ЗЗП имао у виду и одредбе поменутог Упутства. Међутим, не може остати непримећено да је у овој области хармонизација нашег права са правом ЕУ на недовољно потребном нивоу. Зато би приликом разматрања даљег развоја колективне заштите потрошача у Републици Србији, најпре, требало узети у обзир релевантне одредбе Упутства. Од значаја за колективну заштиту потрошача у домаћем праву су и одредбе Закона о парничном поступку,¹² којим је, као један од посебних парничних поступака, регулисан поступак за заштиту колективних права и интереса грађана.

У чл. 137 ЗЗП предвиђено је да потрошач чије је право или интерес повређен може да поднесе захтев за покретање поступка: забране неправичних уговорних одредаба у потрошачким уговорима; забране непоштеног пословања; за одузимање противправно стечене користи.

10 European Parliament – Committee on the Internal Market and Consumer Protection, Report on a strategy for strengthening the rights of vulnerable consumers (2011/2272(INI)), Brussels, 2012, доступно на адреси: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2012-0155&language=EN>, 3.4.2013.

11 Directive 2009/22 /EC of the European Parliament and of the Council on 23 April 2009 on injunctions for the protection of consumer's interest.

12 Закон о парничном поступку (Службени гласник РС, бр. 72/2011; даље у фуснотама и у тексту: ЗПП).

Исти тај захтев могу да поднесу и удружења потрошача и њихови савези који испуњавају законом предвиђене услове, због *повреде колективних интереса потрошача*.¹³ Према томе, у нашем праву остваривање колективне заштите потрошача могуће је само у случају кршења законских одредаба о неправичним уговорним одредбама у потрошачким уговорима и непоштеном пословању. Анексом Упутства, пак, наведен је списак од 13 тзв. потрошачких упутстава ЕУ, чија повреда може да доведе до активирања механизма колективне заштите потрошача.¹⁴ Како је предмет колективне заштите потрошача, према ЗЗП, знатно ужи него предмет заштите одређен Упутством, требало би проширити тај предмет заштите, на начин на који је то учињено Упутством. С друге стране, прописивањем могућности подношења захтева за одузимање противправно стечене користи, која Упутством није предвиђена, може се рећи да је делом и проширена заштита потрошача у односу на право ЕУ.¹⁵ Међутим, остаје отворено питање како се овај захтев може реализовати у пракси, с обзиром да се у чл. 143 ЗЗП, којим су регулисане мере које суд може да донесе у поступку забране неправичних уговорних одредаба и забране непоштеног пословања, не помиње могућност изрицања мере одузимања противправно стечене користи.

Упутство уводи појам „овлашћени ентитет“ који означава тело или организацију која има законити интерес да се стара о поштовању колективних интереса потрошача и која је овлашћена за покретање поступка колективне заштите потрошача. У улози овлашћеног ентитета могу се појавити једно или више независних јавних тела (у државама у којима таква тела постоје, која су посебно одговорна за заштиту колективних интереса потрошача) или организације чија је сврха да штите интересе потрошача (потрошачка удружења и савези).¹⁶ Државама чланицама ЕУ остављена је потпуна слобода приликом одређивања овлашћеног ентитета у оквиру ове две врсте субјеката. У нашем праву тужбу за заштиту колективних интереса потрошача могу да поднесу овлашћена удружења и савези. Међутим, код нас потрошачка удружења и савези још увек нису довољно развијени и немају моћ да утичу на пословање нарочито

13 О појму колективних интереса потрошача види: Милена Јовановић Zattila, „Мере колективне заштите потрошача – *pro et contra*“, *Право и привреда*, бр. 7–9/2011, стр. 223–224.

14 Упутство за заштиту потрошача у вези уговора склопљених ван пословних просторија, Упутство о пакет путовањима, пакет одморима и пакет аранжманима, Упутство о заштити потрошача у вези дистанционих уговора итд.

15 Душица Палачковић, „О судској грађанскоправној заштити потрошача према Закону о заштити потрошача Републике Србије“, *Право и привреда*, бр. 7–9/2011, стр. 193.

16 Упутство, чл. 3.

великих компанија, које најчешће крше колективне интересе потрошача. Зато решење прихваћено у нашем праву није најцелисходније. Како механизам колективне заштите потрошача не би био препуштен још увек недовољно развијеним организацијама потрошача, за наше право је најприхватљивији тзв. *мешовити* приступ. Овај приступ подразумева да би потрошачке организације, свакако, остале субјект овлашћен за покретање поступка, али би то овлашћење поделиле са још неким субјектом, односно државним органом (нпр. посебно тело формирано унутар надлежног министарства).

У судском поступку по поднетом захтеву, надлежни суд може да: огласи ништавом сваку неправичну уговорну одредбу у потрошачком уговору и утврди да је одређено пословање непоштено, у складу са ЗЗП; наложи трговцу да без одлагања обустави уговарање неправичних уговорних одредаба у пословању са потрошачима и непоштено пословање са потрошачима; утврди обавезу трговцу да о свом трошку исправи део огласа који се према одредбама ЗЗП сматра непоштеним пословањем; наложи трговцу да у средствима јавног информисања о свом трошку објави да му је одлуком надлежног суда изречена мера забране неправичних уговорних одредаба у потрошачким уговорима или мера непоштеног пословања.¹⁷ Како је неопходно проширење предмета колективне заштите, што је напред поменуто, потребно је извршити и прилагођавање мера које суд доноси у поступку колективне заштите потрошача. Суду би требало дати и овлашћење да наложи трговцу да, уколико је то могуће, уклони штетне последице које су настале услед кршења релевантних законских одредаба. Тиме би могао бити решен проблем несклада врсте поступака из чл. 137, које могу да покрену законом овлашћена лица и мера које суд може да донесе према чл. 143 ЗЗП. Јер, усвајањем шире формулације „уклањање штетних последица“ била би обухваћена и могућност одузимања противправно стечене користи од трговца, која може бити једна, али не и једина, штетна последица недозвољеног понашања трговца. Уз све то, суд би ове мере морао да донесе у хитном поступку, као што је то предвиђено Упутством.¹⁸

Упутством је предвиђено да државе чланице ЕУ могу да уведу или задрже на снази одредбе по којима лице које намерава да тражи забрану недозвољеног понашања може да започне поступак само пошто је покушало да дође до прекида прекршаја кроз консултације са туженим или и са туженим и овлашћеним ентитетом. Трајање претходних консултација је ограничено. Уколико прекид прекршаја није постигнут у року од две недеље пошто је захтев за консултације примљен, подносилац захте-

17 ЗЗП, чл. 143.

18 Упутство, чл. 2 ст. 1(а).

ва може без даљих одлагања да покрене поступак за доношење судске забране.¹⁹ Према одредбама ЗЗП, подносилац захтева за покретање поступка забране неправичних уговорних одредаба у потрошачким уговорима и непоштеног пословања дужан је да пре подношења тог захтева позове другу страну да спор реше вансудским путем.²⁰ Поступак вансудског решавања потрошачког спора покреће се прихватањем предлога за вансудско решавање потрошачког спора друге стране, у зависности од врсте вансудског поступка у коме се решава потрошачки спор, на основу предлога потрошача, односно удружења потрошача или њиховог савеза.²¹ Према томе, у нашем праву су прихваћене тзв. обавезне претходне консултације у виду претходног покушаја вансудског решења спора. Међутим, у ЗЗП није одређено у ком року је трговац дужан да се изјасни о предлогу потрошача, односно удружења потрошача или њиховог савеза, о вансудском решењу спора. Ова неусклађеност нашег права са Упутством *de lege ferenda* може бити решена на два начина. Први начин је потпуно укидање тзв. обавезних претходних консултација, што би било у складу са решењима усвојеним у већини држава чланица ЕУ, у којима оне нису обавезне, зато што се страхује да би могле непотребно да развуку поступак колективне заштите потрошача. Други начин је задржавање тзв. обавезних претходних консултација, али не у виду вансудског решења спора, већ у форми обавезног писменог упозорења трговцу да ће бити покренут судски поступак, уколико у року од 14 дана не престане са недозвољеним поступањем. Наравно, странке у спору би и у једном и у другом случају имале могућност, на факултативној основи, да спор реше вансудским путем.

Упутством је, у циљу обезбеђивања извршења одлука надлежних органа, предвиђена мера којом се туженом, у случају да не поступи по одлуци суда у одређеном року, налаже да плати у јавне сврхе или кориснику одређеном националним прописима утврђени износ за сваки дан закашњења или други износ предвиђен националним прописима.²² ЗЗП је предвиђено да ако трговац против кога је донета правноснажна судска одлука не поступи по тој одлуци у остављеном року, свако лице које има за то оправдани интерес, може да поднесе суду захтев за доношење мере одузимања противправно стечене користи.²³ Употребом термина „одузимање противправно стечене користи“ за меру која има потпуно другачију суштину (санкција за неизвршење правноснажне судске пре-

19 Упутство, чл. 5 ст. 1.

20 ЗЗП, чл. 144 ст. 1.

21 ЗЗП, чл. 133.

22 Упутство, чл. 2 ст. 1(ц).

23 ЗЗП, чл. 146 ст. 1.

суде) од оне која произилази из њеног назива, законодавац уноси забуну и отвара дилему да ли постоји веза између ове мере и захтева за одузимање противправно стечене користи из чл. 137 ЗЗП. Оправдано је претпоставити да ове две мере нису у вези једна са другом и да имају различиту сврху, као и време примене (једна је део поступка, а друга следи након спроведеног поступка), а дилема би могла бити решена заменом термина „мера одузимања противправно стечене користи“ из чл. 146 другим адекватнијим термином. Алтернатива би могао бити термин „санкција за непоступање по одлуци суда“, који се користи у хрватском праву, а у правној литератури постоје и друге могућности.²⁴

У Стратегији политике заштите потрошача (2007-2013) Европска Комисија подвлачи значај накнаде штете потрошачима указујући да би требало размотрити спровођење широке акције усмерене на јачање механизма колективне накнаде штете за потрошаче услед повреде правила о заштити потрошача.²⁵ У француском праву направљена је разлика између два механизма колективне заштите: заштите колективних интереса потрошача и заједничке тужбе појединачно оштећених лица. У првом случају организација потрошача овлашћена је да поднесе тужбу због повреде колективних интереса потрошача, а сваки износ досуђен на име накнаде штете припада организацији потрошача. И у другом случају поступак воде овлашћене организације потрошача, али за разлику од претходног поступка, ова тужба се подноси у индивидуалном интересу потрошача. Тужба може бити поднета када је неколико познатих (именованих) појединаца претрпело индивидуалну штету, која има заједнички извор и коју је проузроковао исти трговац.²⁶ Накнада штете, утврђена у судском поступку, припада потрошачима/појединцима. У српском праву није направљена јасна разлика између ове две ситуације. Зато би се и за српско право могло предложити решење којим би се, по узору на француско право, направила разлика између два поменута механизма колективне заштите потрошача.

У домаћој судској пракси до сада нема случајева остваривања колективне заштите потрошача. Тек недавно покренути су неки поступци за остваривање ове врсте заштите. Иако је и раније било предлога за покретање поступка за остваривање ове заштите, исти нису реализо-

24 Види: Катарина Иванчевић, „Заштита интереса потрошача сагласно одредбама Директиве 98/27/ЕС у Европској унији и српском праву“, *Право и привреда*, бр. 7-9/2011, стр. 272.

25 Commission of the European Communities, EU consumer policy strategy 2007-2013, Brussels, 2007, доступно на адреси: http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons_policy/doc/EN_99.pdf, 5.4.2013.

26 Duncan Fairgrieve, Geraint Howells, „Collective Redress Procedures – European Debates“, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 58, issue 2, 2009, стр. 388.

вани углавном због недостатка финансијских средстава. Проблем недостатка финансијских средстава у будућности би, под условом да колективна заштита потрошача заиста заживи у пракси, могао бити решен на следећи начин. Накнада штете, која је настала повредом колективних интереса потрошача – потрошача чији се идентитет не може утврдити, требало би да припадне удружењима потрошача. Онда би се тако добијена средства у успешно окончаним парницама издвајала за трошкове који ће настајати у неким каснијим споровима. Ни на нивоу ЕУ механизам колективне заштите потрошача није постигао очекиване резултате, с обзиром да су потрошачи имали само ограничене користи од њега. При том, наилазили су на мноштво проблема који су им отежавали коришћење овог механизма, међу којима се као главни истичу, такође, трошкови поступка.²⁷

IV Образовање потрошача

Данас, у савременим условима живљења, образовање потрошача је изузетно актуелно и неопходно, а због чињенице да се потрошачи свих старосних доба, који припадају различитим друштвеним групама, суочавају са компликованим изборима са далекосежним последицама.²⁸ Савремено тржиште је комплексно и брзо се мења. Оно је под све већим утицајем савремене технологије, глобализације, нападаог рекламирања, иновативних производа и услуга. Уз то, различитих производа и услуга на тржишту је све више, они су све доступнији потрошачима. Уз бројне позитивне стране оваквог тренда развоја тржишта, постоји и једна негативна. Мноштво потрошача не може правилно да донесе одлуку о избору између свих тих бројних производа и услуга (нпр. просечан супермаркет који потрошачи скоро свакодневно посећују има око 26.000 артикала). Поједина истраживања у Великој Британији показују да се 41% потрошача сматра „преплављеним“ изборима који им се пружају.²⁹ Изазови су посебно велики, ако се узму у обзир опасности које са собом носе електронско пословање и куповина преко интернета.

Образовање потрошача се може дефинисати као планска активност подизања способности потрошача на виши ниво, унапређивања знања потрошача и модификовања понашања потрошача приликом

27 D. Fairgrieve, G. Howells, *нав. чланак*, стр. 401.

28 Carol Brennan, Katrina Ritters, „Consumer education in the UK: new developments in policy, strategy and implementation“, *International Journal of Consumer Studies*, volume 28, issue 2, 2004, стр. 98.

29 Carol Brennan, Martin Coppack, „Consumer empowerment: global context, UK strategies and vulnerable consumers“, *International Journal of Consumer Studies*, vol. 32, 2008, стр. 310.

доношења потрошачких одлука, закључивања уговора и евентуално приликом постављања захтева за накнаду штете.³⁰ Образован потрошач је онај потрошач који разуме информације које су му представљене, зна да преговара, правилно расуђује и доноси разумне одлуке, тј. одлуке које су у складу са његовим економским интересима, поставља питања, а када су му повређена права, зна да има право на жалбу и на који начин то право може да оствари. Исто тако, образован потрошач зна да располаже својим новцем, где може да добије савет, да разликује чињенице од преварних реклама и да разуме последице свог понашања. Концепт едукације потрошача има за циљ стварање таквих образованих потрошача, потрошача који покрећу тржишни развој и повећавају конкуренцију. Све то у крајњој линији може да доведе до квалитетнијих производа и услуга, који ће се продавати по нижим ценама, што је, свакако, један од основних циљева права заштите потрошача. Поред тога, информисан и образован потрошач најпре може да подстакне поштедно тржишно пословање и да спречи преваре трговаца, као и да сузбије понашања трговаца која за циљ имају недозвољен утицај, пре свега, на угрожене, лаковерне потрошаче.

Образовање потрошача је интегрални део политике заштите потрошача ЕУ. Оно има кључну улогу у оснаживању потрошача, помагању потрошачима да стекну вештине и знања која су им потребна да правилно доносе потрошачке одлуке у складу са својим економским интересима и да осигурају своје здравље и безбедност. Још 1986. године Европски Савет министара образовања усвојио је резолуцију о образовању потрошача у основним и средњим школама, указујући на значај познавања права потрошача код деце и младих. Међутим, то не значи да мере образовања потрошача треба усмерити само према деци и младима, већ образовање треба да постане континуирани процес у животу сваког појединца/потрошача. Стратегија заштите потрошача Европске комисије (2007-2013), као први од три главна циља, истиче оснаживање потрошача. Оснаженом потрошачу су потребни реални избори, тачне информације, транспарентно тржиште и поверење које произилази из ефикасне заштите и чврстих права потрошача.³¹ Тако су на нивоу ЕУ спроведене бројне акције у циљу образовања потрошача. Примера ради, у оквиру пројекта „Европски дневник – избор је на теби“ Европска комисија је промовисала едукацију потрошача у школама. У оквиру пројекта подељено је око 2.300.000 примерака промотивног материјала у 17.000 школа у свих 27 држава чланица ЕУ.³² Овакве акције

30 С. Brennan, M. Coppack, *нав. чланак*, стр. 308.

31 Commission of the European Communities, EU consumer policy strategy 2007-2013.

32 European Commission, Europa Diary – It's your choice, Brussels, 2007, доступно на адреси: http://ec.europa.eu/consumers/cons_info/cons_diary2007-2008/agenda_mt.pdf, 7.4.2013.

могу да послуже као позитиван пример и за Србију, у којој до сада тако широка акција едукације потрошача није спроведена.

Једно од осам основних права потрошача гарантованих у ЗЗП је право потрошача на образовање – стицање основних права и вештина потребних за правилан и поуздан избор производа и услуга, као и знања о основним правима и дужностима потрошача и начину њиховог остваривања.³³ Међутим, закон само дефинише појам права на образовање, али не дефинише начин реализовања тог права. Овакав приступ није добар, поготово ако се има у виду да су оба наша ранија закона о заштити потрошача садржала одредбу којом је било предвиђено да се право на образовање остварује у образовним установама (предшколским установама, школама, факултетима), удружењима потрошача, организовањем посебних курсева, семинара, саветовања, у складу са програмом надлежног органа, као и путем средстава јавног информисања (радио, телевизија, штампа итд.).³⁴ Значај остваривања права на образовање не може се посматрати одвојено од права потрошача на обавештеност. Може се рећи да је остваривање права потрошача на обавештеност условљено претходним остваривањем права на образовање. Јер, неспорно је да информисање само по себи није довољно и да су потрошачима неопходне способности да обавештења која добију претворе у ефективно знање, на основу кога ће доносити рационалне потрошачке одлуке.³⁵ И док су остваривању права потрошача на обавештеност посвећене бројне одредбе ЗЗП, дотле је остваривање права на образовање у другом плану. Једино је прописано да активност удружења потрошача и њихових савеза, између осталог, нарочито обухвата информисање, образовање, саветовање и помоћ потрошачима у решавању проблема потрошача.³⁶

Нацртом Стратегије заштите потрошача Републике Србије од 2013. до 2018. године као једна од активности која би требало да буде спроведена у наведеном периоду предвиђена је већа информисаност и подизање свести јавности о правима и интересима потрошача. Предложене су и мере за спровођење те активности: организовање активности и кампање подизања свести о кључним питањима у области заштите потрошача; организовање догађаја којима се обележава Светски дан права потрошача; подршка активностима удружења за заштиту потрошача у складу са правилима њихове репрезентативности и одређеним критеријумима; унапређење интернет странице којом управља Одељење за заштиту потрошача као платформе за пружање информација потро-

33 ЗЗП, чл. 2 тач. 7.

34 Закон о заштити потрошача (*Службени гласник РС*, бр. 79/2005), чл. 57 ст. 2.

35 С. Brennan, М. Sorpack, *нав. чланак*, стр. 307.

36 ЗЗП, чл. 128 ст 1. тач. 1.

шачима, трговцима и другим актерима, као и средство за интерактивну комуникацију; увођење емисија о заштити права и интереса потрошача у телевизијске и радијске програмске шеме.³⁷

Имајући у виду све напред речено о значају образовања потрошача, а узимајући у обзир да се у Србији овом питању не посвећује одговарајућа пажња, чини се да је од великог значаја за остваривање високог нивоа заштите потрошача у нашој земљи предузимање мера усмерених на унапређивање образовања потрошача. У том процесу кључну улогу морају да одиграју удружења потрошача. Пре свега, неопходно је увођење потрошачких тема у наставне планове и програме основних и средњих школа. Тиме би се дугорочно обезбедило едуковање грађана о њиховим основним правима која имају као потрошачи. Затим, пожељна је израда посебне националне стратегије, која би се односила само на питања образовања потрошача. Та стратегија треба да буде резултат заједничког рада свих удружења потрошача. Приликом њене израде треба имати у виду да сваки потрошач има своје индивидуалне потребе и способности и да треба пронаћи различите начине како би мере образовања допреле до сваког појединачног потрошача. Ту се посебно мисли на специфичне потребе угрожених потрошача и чињеницу да би њиховом образовању требало посветити већу пажњу и имати другачији приступ у односу на просечне потрошаче. Од удружења потрошача се очекује што чешћа организација масовних акција усмерених на упознавање потрошача са њиховим правима и начинима остваривања истих. Али, да би удружења такве акције могла да спроведу неопходно је обезбедити им адекватна финансијска средства из буџета Републике Србије намењена за те потребе.

V Закључак

У складу са проширењем појма потрошача које доноси ново Упутство ЕУ о правима потрошача из 2011. године, потребно је најављеним изменама и допунама ЗЗП проширити појам потрошача и у нашем праву на тзв. мешовите послове које физичко лице *већински* закључује ван своје пословне или професионалне делатности. Поред тога, концепт угроженог потрошача који се сада примењује само у вези са остваривањем права потрошача у области услуга од општег економског интереса потребно је поставити као хоризонтално правило, о којем ће се водити рачуна приликом тумачења и/или спровођења свих одредаба ЗЗП.

37 Влада Републике Србије, Нацрт Стратегије заштите потрошача Републике Србије (2013–2018).

Како у ЗЗП није направљено јасно разграничење између заштите индивидуалних и колективних интереса потрошача, потребно је, пре свега, одредбе о заштити колективних интереса потрошача издвојити у посебно поглавље. Највећи ограничавајући фактор остваривања колективне заштите потрошача у досадашњој пракси – проблем недостатка финансијских средстава, треба решити усмеравањем новчаних средстава, која су припала удружењима потрошача у успешно окончаним споровима, за финансирање трошкова у неким будућим споровима. Такође, тежиште треба ставити на тзв. превентивну колективну заштиту потрошача, јер судски поступак, који за собом вуче значајне трошкове и дугачак временски период трајања, ипак, треба да представља последње средство борбе против несавесних трговаца.

У циљу ефикаснијег остваривања права потрошача на образовање потребно је увођење потрошачких тема у наставне планове и програме школског образовања. Удружења потрошача треба што чешће да спроводе масовне акције усмерене на упознавање потрошача са њиховим правима и начинима остваривања истих. Коначно, како би се образовање потрошача одвијало плански, потребно је усвајање посебне националне стратегије која би се односила само на питања образовања потрошача. Остваривањем права на обавештавање и образовање на прави начин избегава се судски поступак, јер *обавешћени и образовани потрошачи* једноставније и брже решавају све проблеме на које наилазе на тржишту.

Borko MIHAJLOVIĆ

Junior Faculty Member at the Faculty of law University of Kragujevac

HOW TO IMPROVE THE CONSUMER PROTECTION IN THE REPUBLIC OF SERBIA?

Summary

Consumer Protection Act of the Republic of Serbia in 2010 was adopted primarily in order to increase consumer protection at the strategic level and to harmonize Serbian legislation with EU law. Fifteen key consumer directives of EU were implemented in the Consumer Protection Act, and, at least at the normative level, the harmonization of our consumer law and EU law was achieved. However, many of the provisions of this law are not habituated in practice. After more than two years of implementation, it became clear that the amendments to the law are inevitable. Their adoption is expected in 2013. The paper points

to some questions that should be subject to the announced amendments and proposed changes in relation to these issues and to improve consumer protection law in Serbia. The following issues are selected: the need to expand the concept of the consumer and the concept of vulnerable consumers, promotion of collective protection of consumers and the need for effective implementation of the rights of consumers of education.

Key words: *Consumer Protection Act, the consumer, the vulnerable consumer, the collective protection of the consumer, the consumer's right to education.*