

УДК: 366.542/.543(4-6EU:497.11) ; 347.965.42:366.56(497.11)

CERIF: S 130

ТИП РАДА: ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

DOI: 10.55836/PiP_25406A

Саво ВЕШКОВИЋ*

асистент Универзитет у Нишу – Правног факултета, Србија

ГЛАВНИ НЕДОСТАЦИ У СПРОВОЂЕЊУ ПОСТУПКА ВАНСУДСКОГ РЕШАВАЊА ПОТРОШАЧКОГ СПОРА**

Сажетак

До краја 2025. године или почетком наредне, очекује се усвајање новој Закона о заштити потрошача, који ће бити шести пројекат у овом веку којим се уређује ова област. Иако тренутно важећи закон усклађује поступак вансудског решавања потрошачких спорова са Директивом 2013/11/EУ, у Белој књизи из 2024. године истакнуто је примедба на недостатак обавезе посредника да јавно објављују извештаје о свом раду. Овај административни недостатак није једини проблем у постојећем закону, с обзиром на то да је у досадашњој пракси идентификован низ практичних недостатака у спровођењу овог поступка. Неки од кључних недостатака односе се на: одношење предлога од стране потрошача и његово разматрање од стране посредника; изјашњење прјавца на

* Електронска адреса аутора: savo@prafak.ni.ac.rs.
ORCID: 0000-0002-9308-6258.

** Рад је саопштен на међународној научној конференцији „Право и друштвени конфликти“ која је одржана 25. и 26. априла 2025. године на Правном факултету Универзитета у Нишу.

Рад је резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту“, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду 2021–2025. године.

йоднеїи йредлої, йособно када је оно нейотїїуно или изостїане; йотїребу за йоједностїављењем йостїуйка у вези са йотїїисивањем сїоразума; као и на сїаїтїус и улоїу йосредника у самом йостїуйку вансудскої решавања йотїрошачких сїорова. У йом конїекстїу, у овом раду биће анализира-не све сїорне норме и недосїаици Закона о зашїїїїи йотїрошача коїи се односе на йостїуйак вансудскої решавања йотїрошачкої сїора, уз йособан осврїї на Нацртї нової закона о зашїїїїи йотїрошача, уїоредноїравна решења и досадашњу йраксу. Истїовремено, биће изнеїїи йредлози *de lege ferenda* за унаїїређење йравної оквира.

Кључне речи: Недосїаици Закона о зашїїїїи йотїрошача. – Вансудско решавање йотїрошачкої сїора. – Предлої йотїрошача. – Потїїисивање сїоразума. – Сїаїтїус йосредника.

I Увод

Тржиште и навике потрошача непрестано се мењају. Технолошки напредак, нови облици пословања и процеси међународне интеграције представљају неке од кључних фактора коїи обликују динамичан положај потрошача. Учестале промене стварају бројне изазове са којима се потрошачи суочавају, што истовремено захтева и обезбеђивање адекватне правне заштите њихових права. Управо из тог разлога област потрошачког права подложна је сталним изменама, а у правном систему Републике Србије та тенденција посебно је изражена. Током израде овог рада у току је јавна расправа о Нацрту Закона о заштити потрошача,¹ чиїим ће се усвајањем у правни поредак увести шести закон из ове области у периоду краћем од четврт века.²

Један од значајних сегмената заштите права потрошача односи се на њихову могућност да спор са трговцем реше вансудским путем.³

1 Министарство унутрашње и спољне трговине (у даљем тексту: Министарство) издало је Обавештење о почетку јавне расправе о Нацрту закона о заштити потрошача, која ће трајати од 4. до 24. августа 2025. године. Више информација доступно на адреси: <https://must.gov.rs/tekst/385/javne-rasprave.php>, 24. 8. 2025.

2 Након првог Закона о заштити потрошача из 2002. године, уследила је серија нових закона донетих 2005, 2010, 2014. и 2021. године, при чему је последњи уједно и важећи: Закон о заштити потрошача – ЗЗП, *Службени їласник РС*, бр 88/2021. О наведеним законима више вид. Марија Караникић Мирић, „Законодавна хипер-активност и делотворна заштита потрошача“, *Персїектїиве їмїлеменїїацїїе еврїйских сїїандарда у їравни сїстїем Србије – књїїа XI* (уредник Стеван Лиїић), Београд, 2021, 2–6.

3 Вансудско решавање потрошачких спорова могуће је и на основу Закона о посредовању у решавању спорова – ЗПРС, *Службени їласник РС*, бр. 55/2014. Основна

Ово право представља *conditio sine qua non* у систему заштите потрошача и било је предвиђено у свим досадашњим законима из ове области.⁴ Данас овај вид алтернативног решавања спорова има примарну улогу, док је судска заштита резервисана за последњу инстанцу. Раније то није био случај, будући да је суд имао примат, уз постојање могућности алтернативног решавања спорова.⁵

Према важећем закону, рад посредника у овом поступку је у потпуности бесплатан за обе стране – и за потрошача и за трговца – при чему једини трошак може настати уколико неко од њих ангажује заступника.⁶ Ова одредба представља корак напред у јачању система заштите потрошача, али уједно указује и на постојање значајног простора за даље унапређење алтернативних метода решавања потрошачких спорова.

У Белој књизи за 2024. годину указује се да у наведеној години није забележен напредак у развоју система вансудског решавања потрошачких спорова. Истовремено се доводи у питање ефикасност овог механизма, будући да занемарљиво мали број посредника јавно објављује свој годишњи извештај о раду. У српском праву ова обавеза постављена је условно и односи се само на посреднике који имају сопствену интернет страницу. Међутим, у пракси већина посредника такву страницу нема, услед чега недостају подаци о њиховом раду.

Указивањем на овај недостатак у транспарентности вансудског решавања потрошачких спорова истиче се да, у складу са Директивом

предност поступка у складу са ЗЗП-ом огледа се у чињеници да је рад посредника бесплатан за стране у спору, док се по ЗППС-у трошкови поступка деле између потрошача и трговца.

- 4 Како је трговац обавезан да учествује у поступку вансудског решавања потрошачког спора, повређено је једно од основних начела медијације – начело добровољности (ЗППС, чл. 9). Из тог разлога овај облик решавања потрошачког спора, у складу са ЗЗП-ом, представља неправи вид медијације. Супротно вид. Слободан Вукадиновић, „Европско потрошачко право и његов утицај на развој потрошачког права Србије“, 65 година од Римских уједног: Европска унија и њерсекейиве европских интееирација Србије (уредник Јелена Геранић Перишић, Владимир Ђурић, Александра Вишекруна), Београд, 2023, 207.
- 5 Pablo Cortés, „Introduction“, *The New Regulatory Framework for Consumer Dispute Resolution* (editor Pablo Cortés), Oxford, 2016, 2. О вансудском решавању потрошачких спорова према ЗЗП-у из 2021. године више вид. Милена Јовановић Zattila, *Право љоирошача*, 2. издање, Ниш, 2022, 231–236.
- 6 Један од уочених недостатака ЗЗП-а јесте ословљавање посредника у поступку вансудског решавања потрошачких спорова термином „тело“, што представља једну од неопходних измена, о чему ће бити више речи у делу рада III.3.6. Ради јаснијег разумевања, у наставку рада, приликом помињања посредника у решавању потрошачких спорова користиће се термин „посредник“, уместо законског термина „тело“.

2013/11/EU о алтернативном решавању потрошачких спорова,⁷ посредници имају обавезу да своје извештаје учине јавно доступним.⁸ Такав пропуст представља административни недостатак који није занемарљив, али истовремено није ни једина препрека ефикасном спровођењу поступка вансудског решавања потрошачких спорова. Наиме, у досадашњој примени Закона о заштити потрошача уочени су и бројни други недостаци који су знатно утицали на делотворност овог поступка.

Предмет овог рада јесте анализа наведених недостатака, уз изношење предлога *de lege ferenda* усмерених на њихово превазилажење и унапређење постојећег правног оквира.

II Анкетно испитивање посредника за вансудско решавање потрошачких спорова

За потребе израде овог рада спроведено је анкетно истраживање посредника. Упитник је био анониман и затвореног типа, а циљна популација обухватала је акредитоване посреднике (тела) за вансудско решавање потрошачких спорова при Министарству унутрашње и спољне трговине.⁹

Основни циљ истраживања био је стицање увида у реалне, практичне аспекте рада посредника, са посебним освртом на: број и сложеност предмета, начин вођења поступака (усмено или електронски), изазове у достављању документације, финансијску мотивацију, као и степен задовољства исплатама накнада.

Методолошки приступ заснован је на дескриптивној анализи квантитативних података. Значај и примена спроведеног истраживања огледају се у евалуацији рада посредника, процени њихове ефикасности и идентификацији изазова који се јављају у пракси. Поред тога, истраживање пружа релевантне повратне информације у погледу оцене постојеће законске регулативе и указује на могуће измене ради њеног

7 Директива 2013/11/EU о алтернативном решавању потрошачких спорова (*Directive 2013/11/EU of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR)*, *Official Journal of the European Union*, L 165, 18. 6. 2013).

8 Foreign Investors Council, *Bela knjiga – Predlozi za poboljšanje poslovnog okruženja u Srbiji*, Beograd, 2024, 145–147.

9 На листи тела за вансудско решавање спорова има 68 посредника. Од укупног броју, у анкетном испитивању је учествовало њих 32, што представља репрезентативан узорак од 47,1%. Листа тела за вансудско решавање потрошачких спорова доступна на адреси: <https://vansudsko.must.gov.rs/adrbodies>, 19. 8. 2025.

унапређења. Резултати истраживања биће представљени у наставку рада.

III Законски недостаци поступа вансудског решавања потрошачког спора

Иако је поступак вансудског решавања потрошачких спорова замишљен као ефикасан, економичан и доступан механизам за заштиту права потрошача, у пракси се уочавају бројни законски недостаци који отежавају његову примену. Недовољно јасно дефинисани услови за покретање поступка, као и ограничења у погледу активне легитимације, доводе до правне несигурности и неуједначене праксе. Додатне потешкоће јављају се током самог спровођења поступка, нарочито у односу између Министарства и посредника приликом оцене уредности предлога, као и у ситуацијама када трговац не достави потпуно или благовремено изјашњење. Поред тога, непотребно компликован процес закључивања споразума између странака утиче на ефикасност поступка и одбија потрошаче од његовог коришћења.

Са друге стране, постоје и системски недостаци који се односе на финансијски статус посредника и одсуство јасно уређеног механизма за њихово финансирање, као и на терминолошку недоследност која уноси конфузију у тумачењу законских одредаба. Сви ови проблеми указују на потребу за свеобухватним преиспитивањем постојећих норми и увођењем прецизнијих и ефикаснијих законских решења која ће поступак учинити сврсисходним и правно поузданим.

1. Услови за покретање поступка

а) Активна легитимисаност за покретање поступка

Предлог за покретање поступка вансудског решавања потрошачког спора, према важећем законском решењу, може поднети искључиво потрошач.¹⁰ Иако је потрошач слабија страна у односу на трговца у купопродајном односу и без обзира што је његова заштита императив Закона о заштити потрошача, оправдано је размотрити и могућност признавања активне легитимисаности трговцу за иницирање овог поступка.¹¹

10 33П, чл. 151 ст. 1. Право потрошача да покрене поступак, односно да поднесе предлог за вансудско решавање потрошачког спора, условљено је претходним истицањем рекламације или приговора трговцу.

11 Могућност трговца да покрене поступак вансудског решавања потрошачког спора у теорији је изложена критикама, уз истовремено указивање на потенцијал за

Наиме, у пракси су забележени случајеви да потрошач, након што трговац одбије његову рекламацију, не поднесе предлог Министарству унутрашње и спољне трговине (у даљем тексту: Министарство) за покретање поступка вансудског решавања потрошачког спора, већ поново упути рекламацију самом трговцу.¹² Вишеструко изјављивање рекламације у вези са истим артиклом или услугом оптерећује оперативни рад трговца. Узимајући у обзир да потрошач нема ограничења у погледу броја поднетих рекламација, као и то да је трговац дужан да на сваку рекламацију одговори у року од осам дана,¹³ у случају поновног истицања рекламације оправдано би било омогућити трговцу да иницира поступак мирног решавања спора пред Министарством.

Независно од тога да ли је основана рекламација потрошача или одлука трговца да је одбије, могућност да и трговац покрене поступак пред Министарством показала би се сврсисходном, јер доприноси ефикасности и економичности решавања спорова између потрошача и трговаца. У том смислу, *de lege ferenda*, активна легитимисаност за покретање поступка вансудског решавања потрошачког спора могла би се признати и трговцу.

Према Директиви 2013/11/EУ о алтернативном решавању потрошачких спорова, трговац нема могућност да поднесе предлог за покретање поступка, већ је то право изричито резервисано за потрошача.¹⁴ Управо из тог разлога оправдано је што је и у ЗЗП-у прихваћено исто решење, имајући у виду тежњу српског законодавца ка усклађивању националног правног оквира са правом Европске уније.¹⁵

његову злоупотребу. Као аргумент у прилог том становишту наводи се да је једини проблем који трговац може имати са потрошачем – наплата цене. Jorge Morais Carvalho, Joana Campos Carvalho, „Online Dispute Resolution Platform – Making European Contract Law More Effective“, *European Contract Law and the Digital Single Market – The Implications of the Digital Revolution* (editor Alberto De Franceschi), Cambridge, 2016, 250.

- 12 Осим наведеног, у пракси се јављају случајеви када потрошачи онлајн купују артикле, најчешће из области текстилне индустрије (нпр. хаљина, кошуља, панталоне и сл.), са унапред формираним циљем да их након једнократне употребе (нпр. ношење на свечаности) врате трговцу, позивајући се на право на одустанак од уговора у року од 14 дана од дана када је роба доспела у њихову државину. Вид. ЗЗП, чл. 27 ст. 1. У таквим ситуацијама уговор се закључује без стварне намере потрошача да купи конкретан артикал, што упућује на злоупотребу права на одустанак од уговора. Последица ове злоупотребе огледа се у томе што се трговцу враћа артикал који, због уочљивих трагова употребе, у значајном броју случајева више неће бити прихватљив другим потрошачима, чиме трговац трпи штету.
- 13 Сагласно чл. 188 ст. 1 тач. 23 ЗЗП-а, трговац чини прекршај уколико не одговори потрошачу на изјављену рекламацију у законом прописаном року од осам дана.
- 14 Директива 2013/11/EУ, преамбула (16), (25), (50), чл. 1, 2, 5 и 10.
- 15 Према Уредби о електронском решавању спорова (*Regulation (EU) No 524/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on online dispute resolution*

Сагласно позитивном праву, трговац би могао да покрене поступак против потрошача, али не на основу ЗЗП-а, већ на основу Закона о посредовању у решавању спорова (у даљем тексту: ЗПРС). Једна од кључних разлика између ова два закона огледа се у расподели трошкова поступка: док се према ЗПРС-у трошкови деле између страна у спору, поступак вођен у складу са ЗЗП-ом у потпуности је бесплатан за потрошача и трговца.¹⁶ У вези с тим, примена ЗПРС-а у решавању потрошачких спорова може деловати дестимулативно и за потрошаче и за трговце, нарочито када се упоређи са поступком предвиђеним ЗЗП-ом, који за стране не представља финансијско оптерећење.

Уважавајући процес усаглашавања српског права са правом Европске уније, ипак је неопходно предвидети одређене изузетке, све са циљем отклањања проблема који су уочени у пракси. Један од таквих изузетака односио би се на признавање активне легитимисаности трговцу за покретање поступка вансудског решавања потрошачког спора пред Министарством у случају када потрошач то не учини, а спор и даље остане нерешен.

Овакво решење не би нарушило основни принцип заштите потрошача као слабије стране у уговорном односу, јер би потрошач и даље задржао право да слободно учествује или да одбије учешће у поступку. Напротив, оно би обезбедило већи степен правне сигурности и ефикасније превазилажење спорова.

Уколико би овај изузетак у односу на право Европске уније допринео ефикаснијем решавању потрошачких спорова у српској пракси, он би *pro futuro* могао да послужи као пример и другим државама, а у крајњој линији и као потенцијална смерница за измену саме Директиве 2013/11/EU.¹⁷

for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Regulation on consumer ODR), Official Journal of the European Union, L 165, 18. 6. 2013), право на подношење притужбе ради електронског покретања поступка вансудског решавања спора имали су и потрошач и трговац (чл. 4 ст. 1 тач. j). Уредба је престала да важи 20. 7. 2025. године.

16 Вид. ЗПРС, чл. 29; ЗЗП, чл. 167.

17 Имајући у виду да је Закон о заштити потрошача из 2021. године пети пропис у домаћем праву којим се уређује област заштите потрошача (претходни су донети 2002, 2005, 2010. и 2014. године), уколико предложено одступање од Директиве ЕУ не би дало делотворне резултате, оно би могло бити отклоњено већ наредном изменом закона. Сагласно досадашњој пракси, Закон о заштити потрошача у Србији се у просеку мења на сваких пет година.

*б) Подношење предлога од стране потрошача и његово
размајрање од стране посредника*

Садржина предлога за покретање поступка вансудског решавања потрошачког спора дефинисана је Законом о заштити потрошача.¹⁸ Изостанак неког од обавезних елемената доводи до непотпуности поднетог предлога, а уколико потрошач у остављеном року не отклони уочене недостатке, то у крајњем исходу може проузроковати доношење одлуке о одбацивању предлога од стране посредника.¹⁹

Један од обавезних елемената предлога за покретање поступка јесте потпис потрошача. Предлог се Министарству може доставити непосредно, поштом или електронским путем.²⁰ Док у случају непосредног или поштанског подношења није спорно да потрошач може својеручно потписати предлог, та могућност изостаје у случају електронског подношења.²¹ Наиме, платформа за електронско подношење предлога за вансудско решавање потрошачког спора при Министарству не предвиђа опцију електронског потписивања нити прилагања скенираног, својеручно потписаног предлога. Последично, сваки предлог поднет преко платформе сматра се непотпуним.

Након што Министарство предлог поднет преко платформе подели посреднику, на њему је обавеза да потрошача обавести о потреби допуне, односно достављања потписаног предлога, уз упозорење на правне последице уколико предлог не буде уређен у остављеном року

18 Сагласно чл. 159 ст. 1 ЗЗП-а, предлог за покретање поступка вансудског решавања потрошачког спора мора да садржи: 1) име, презиме и пребивалиште или бора-виште потрошача; 2) пословно име, седиште и порески идентификациони број трговца; 3) податке о предмету потрошачког спора, са описом чињеничног стања и доказима којима се утврђују релевантне чињенице; 4) предлог потрошача о исхо-ду спора; 5) изјаву да је потрошач претходно изјавио рекламацију или приговор трговцу; 6) датум подношења рекламације или приговора; 7) изјаву да спор није у току нити је већ решен у судском, арбитражном или другом поступку; 8) изјаву о начину вођења поступка (непосредно или електронским путем); и 9) датум и пот-пис потрошача.

19 Вид. ЗЗП, чл. 159 ст. 4 у вези са чл. 160 ст. 1 тач. 3.

20 Нацртом новог Закона о заштити потрошача предвиђено је да потрошачи пред-лог подносе директно посредницима, без посредовања Министарства (чл. 181 ст. 2). Посредницима се тиме намеће и обавеза да достављени предлог за покретање поступка вансудског решавања потрошачког спора унесу у информациони систем у року од седам дана од пријема (чл. 173 ст. 2 тач. 1). Овом изменом досадашње обавезе Министарства преносе се на посреднике, што потенцијално може довести до нарушавања ефикасности у спровођењу самог поступка.

21 ЗЗП, чл. 159 ст. 2. Предлог се подноси електронским путем преко платформе, која је доступна на адреси: <https://vansudsko.must.gov.rs/>, 16. 8. 2025.

(доношење одлуке о одбацивању предлога).²² Оваква динамика поступка нарушава законско начело хитности, којим се прокламује да се поступак спроводи без одлагања и у најкраћем могућем року. Стога је неопходна измена законске норме која се односи на садржину предлога, увођењем изузетка за случај електронског подношења преко платформе, тако да се одсуство потписа потрошача не третира као недостатак предлога.²³ На тај начин отклонио би се постојећи процесни проблем, који иде на уштрб ефикасног спровођења поступка, супротно начелу хитности.²⁴

1) Тренутак у коме потрошач може да покрене поступак

Законом о заштити потрошача прописани су услови за покретање поступка вансудског решавања потрошачког спора. Један од тих услова односи се на претходно изјављену рекламацију. Међутим, у погледу овог услова уочавају се два супротстављена законска решења. С једне стране, у глави X закона, под насловом „Услуге од општег економског интереса“, предвиђено је да потрошач може покренути судски или вансудски поступак решавања потрошачког спора тек након пријема одговора на изјављену рекламацију, односно након пријема одлуке трговца по изјављеном приговору, у складу са законом којим се уређује општи управни поступак.²⁵ С друге стране, у глави XIII, под насловом „Потрошачки приговори и вансудско решавање потрошачких спорова“, изричито је прописано да се поступак може покренути већ самим тим што је потрошач претходно изјавио рекламацију или приговор трговцу.²⁶

Одредба садржана у глави X Закона о заштити потрошача односи се и на судско покретање поступка, док се одредбе главе XIII односе искључиво на покретање поступка вансудског решавања потрошачког

22 Рок који посредник оставља потрошачу ради уређења предлога не може бити краћи од пет дана.

23 Као потенцијално решење овог проблема могло би се размотрити увођење електронског потписивања потрошача приликом подношења предлога преко платформе. Ипак, имајући у виду да значајан број грађана не поседује квалификовани електронски потпис, овакво решење би имало дестимулативно дејство на коришћење платформе. С обзиром на то да се највећи број предлога подноси управо електронским путем, увођење ове опције би негативно утицало на обим и ефикасност поступка вансудског решавања потрошачких спорова.

24 Нацртом новог закона о заштити потрошача предвиђена је измена у погледу садржине предлога, којом се као обавезни елемент прописује: „датум и потпис потрошача, осим у случају када се предлог подноси електронским путем“ (чл. 181, ст. 1, тач. 9).

25 ЗЗП, чл. 92.

26 ЗЗП, чл. 151 ст. 1.

спора. Кључна дистинкција између ових, наизглед супротстављених норми, огледа се у строжем услову из члана 92 ЗЗП-а, којим је за покретање судског или вансудског поступка потребно да потрошач претходно добије одговор трговца на изјављену рекламацију или поднети приговор. Насупрот томе, члан 151 ЗЗП-а предвиђа блажи услов, захтевајући једино да је потрошач претходно изјавио рекламацију или приговор трговцу, независно од тога да ли је на њих добио одговор.²⁷

Условљавање потрошача могућношћу покретања судског или вансудског поступка тек по добијању одговора трговца није оправдано са становишта заштите потрошачких интереса. Разлог томе налази се у чињеници да је трговац дужан да на изјављену рекламацију одговори у року од осам дана, при чему је за непоступање у том року предвиђена прекршајна новчана санкција.²⁸ Међутим, кажњавање трговца због повреде ове обавезе може, али и не мора, представљати моралну сатисфакцију за потрошача. Чак и у случају изрицања санкције, потрошач остаје ускраћен за могућност да оствари судску или вансудску заштиту својих права све док не прими одговор трговца.

Следи да строжи режим, који за покретање поступка захтева добијање одговора трговца, делује на уштрб материјалних интереса потрошача. Наиме, претпоставља се да потрошач изјављује рекламацију управо услед материјалне повреде својих права по основу купљене робе или услуге, али ће у одсуству одговора трговца бити онемогућен да пред судом или посредником тражи заштиту својих интереса. Из тог разлога, неопходно је отклонити постојећу законску баријеру и обезбедити да потрошач, у случају изостанка одговора трговца на рекламацију или приговор, ипак може приступити судском или вансудском поступку заштите својих права.

Осим у члану 92, услов у вези са претходно вођеним рекламационим поступком за покретање вансудског решавања потрошачког спора уређен је и чланом 151 Закона о заштити потрошача. Према овом члану, услов се односи на претходно изјављену рекламацију трговцу, без

27 У Закону о заштити потрошача присутан је термин „приговор“, који има исто значење као и „рекламација“. Ови термини се заједно користе само у ограниченом броју норми, док се у већини других одредби наводе појединачно, иако носе исто значење. Таква недоследна употреба може довести до забуне међу потрошачима. Детаљнија анализа ове проблематике биће изнета у наставку (део рада – III.3.6).

28 Вид. ЗЗП, чл. 188 ст. 1 тач. 23. Прекршајно кажњавање трговца не замењује његов одговор на изјављену рекламацију или уложени приговор, тако да и након изречене санкције потрошач и даље неће бити у могућности да покрене судско или вансудско решавање потрошачког спора. Једина преостала опција потрошача јесте да поново изјави рекламацију трговцу, у нади да ће он након кажњавања ипак доставити одговор. Притом, потрошач има право да неограничен број пута поднесе рекламацију у вези са купљеним производом или пруженом услугом.

захтева да је потрошач по том основу примио и одговор трговца. Дата одредба садржи блажи и сврсисходнији критеријум, јер омогућава потрошачу да остварује своја права у случају када трговац не одговори у законом предвиђеном року од осам дана.²⁹

Међутим, и поред наведене предности, ова норма је непотпуна из угла заштите права трговаца. Наиме, након што потрошач изјави рекламацију, трговац је дужан да се изјасни у року од осам дана, а притом задржава право да то учини у било ком тренутку у оквиру тог рока – било првог, било последњег дана. Потенцијална злоупотреба јавља се у ситуацији када потрошач, одмах по изјављивању рекламације, без чекања истека осмодневног рока, поднесе Министарству предлог за покретање поступка вансудског решавања потрошачког спора. Уколико су, поред доказа о изјављеној рекламацији, испуњени и сви остали услови, формалноправно не постоји препрека да се поступак покрене.³⁰ У таквом случају, потрошач је *de iure* поступио у складу са законом, али је *de facto* злоупотребио право, подносећи предлог пре него што је трговцу истекао рок да се изјасни.

Стога је постојећу норму потребно допунити у делу који дефинише услов за покретање поступка вансудског решавања потрошачког спора. *De lege ferenda*, одредба би требало да гласи да потрошач може поднети предлог само уколико је претходно примио одговор трговца на рекламацију или ако трговац није одговорио у законом утврђеном року од осам дана. На тај начин обезбеђује се равнотежа у заштити права обеју страна и спречава евентуална злоупотреба од стране потрошача.

29 Потрошач је поднео предлог за покретање поступка вансудског решавања потрошачког спора при Министарству унутрашње и спољне трговине након што трговац није доставио одговор у року од осам дана од дана изјављивања рекламације. Поступак је окончан споразумом о вансудском решавању потрошачког спора 17. 6. 2025. године (број предмета при Министарству – ИД 10817).

30 Потрошач је поднео Министарству предлог за покретање поступка вансудског решавања потрошачког спора након што је изјавио рекламацију, пре него што је трговац доставио одговор и пре истека законског рока од осам дана за изјашњење трговца. У конкретном случају, посредник је донео одлуку о одбацивању предлога потрошача 5. 11. 2024. године (број предмета при Министарству – ИД 8461).

У другом случају, потрошач је истовремено поднео рекламацију трговцу и предлог Министарству за покретање поступка вансудског решавања спора. Посредник је и овде донео одлуку о одбацивању предлога потрошача 6. 2. 2025. године (број предмета при Министарству – ИД 9230).

Иако су у оба случаја одлуке о одбацивању предлога донете због преурањеног покретања поступка вансудског решавања потрошачког спора, Законом о заштити потрошача није предвиђао преурањено покретање поступка као основ за одбацивање предлога. Стога се може довести у питање оправданост ових одлука, имајући у виду одредбу члана 151, став 1 ЗЗП-а, према којој: „Поступак пред телом (посредником) може покренути потрошач само уколико је претходно изјавио рекламацију или приговор трговцу“.

De lege ferenda, предлаже се усаглашавање чланова 92 и 151 Закона о заштити потрошача у погледу услова за покретање (ван)судског поступка. Потрошач би могао покренути поступак само у случају да је претходно примио одговор трговца на изјављену рекламацију или, уколико трговац није одговорио у року од осам дана од изјављивања рекламације, након истека тог рока. На тај начин обезбеђује се баланс између заштите интереса потрошача и права трговаца, смањујући могућност злоупотребе права.

2. Спровођење поступка

а) Однос Министарства и посредника у погледу уредности предлога

Ефикасност вођења поступка вансудског решавања потрошачког спора могла би се унапредити и кроз начин доделе предмета посредницима од стране Министарства. Постоји простор за побољшање координисане сарадње између Министарства и посредника, имајући у виду да значајан број поднетих предлога није потпун и захтева додатни ангажман посредника.³¹

У пракси се јављају случајеви када потрошач поднесе предлог без приложених доказа, а након што посредник обавести потрошача о потреби допуне предлога утврди се да документација, на пример, припада правном лицу или да из других чињеница произлази да није реч о потрошачком спору.³² У таквим ситуацијама ангажман посредника је оправдан ради утврђивања чињеница.³³

31 У истраживању спроведеном за потребе овог рада уочено је да је код 34,4% испитаника у више од 75% случајева достављени предлог био непотпун, док 43,8% испитаника наводи да је тај проблем присутан у 50–75% поднетих предлога потрошача.

32 У једном случају из праксе, подносилац предлога за вансудско решавање потрошачког спора био је *de facto* корисник рекламираног артикла, али је исти купљен преко синдиката запослених чији је подносилац предлога члан. С обзиром на то да подносилац предлога није купац артикла, већ синдикат са статусом правног лица, он није активно легитимисан за вођење поступка. Независно од тога, ни овлашћено лице у синдикату не би могло да покрене поступак, имајући у виду да се вансудски поступак може покренути искључиво од стране потрошача. Из тог разлога, посредник је 27. 3. 2024. године донео одлуку о одбацивању предлога за вансудско решавање потрошачког спора (број предмета при Министарству – ИД 5772).

33 Посредник доноси одлуку о одбацивању предлога из следећих разлога: 1) посредник није надлежан за решавање спора; 2) спор је већ решен у судском, арбитражном или другом поступку; 3) потрошач не уреди предлог у остављеном року; 4) предлог је поднет након истека рока од једне године од дана подношења рекламације трговцу; 5) потрошач пре подношења предлога није изјавио рекламацију у складу са ЗЗП-ом (чл. 160 ст. 1).

Међутим, понекад из већ поднетог предлога јасно произлази да није у питању потрошачки спор – на пример, када је подносилац предлога правно лице, претходно није изјављена рекламација, спор је већ решен, предмет није у надлежности посредника и слично, што се може утврдити из података о подносиоцу, предмету и опису спора или из приложене документације. У оваквим случајевима, када Министарство недвосмислено утврди да се не ради о потрошачком спору, ефикасности рада посредника допринело би да им такви предлози не буду додељивани.³⁴ На тај начин посредници би били растерећени од обавезе доношења одлука о одбацивању предлога за које немају право на накнаду трошкова, чиме би се унапредио и ефикаснији ток поступка вансудског решавања потрошачких спорова.

б) Изјашњење трговца на поднетом предлогу

Након што потрошач поднесе уредан предлог за вансудско решавање потрошачког спора, посредник исти доставља трговцу уз обавештење да се у року од 15 дана од дана пријема предлога са приложима изјасни да ли признаје или оспорава предлог потрошача. Законом се предвиђа да, уколико трговац оспорава предлог, у изјашњењу мора навести чињенице на којима заснива своје тврдње, као и доказе којима се утврђују те чињенице.³⁵ Овом обавезом штити се потрошач од паушалних изјашњења трговаца и обезбеђује смисао поступка вансудског решавања потрошачког спора.

34 Уколико Министарство недвосмислено утврди да се не ради о потрошачком спору и постоје основи за одбацивање предлога, такав предлог се не би додељивао посреднику, већ би овлашћено лице у Министарству донело одлуку о одбацивању предлога за вансудско решавање потрошачког спора.

35 Вид. 33П, чл. 161. У једном случају из праксе вансудског решавања потрошачког спора, потрошач је свој уредан предлог за покретање поступка допунио и одговором на претходно поднету представку, у форми Обавештења Сектора тржишне инспекције у Ужицу, бр. 001284822 од 4. 4. 2025. године. У овом акту се, између осталог, наводи: „Надзирани субјект учинио је прекршај из члана 90. Закона о заштити потрошача (Службени гласник РС, бр. 88/2021), кажњив по члану 188. став 1. тачка 29. и став 2. истог закона“. У свом изјашњењу на достављени предлог, трговац се није осврнуо на констатацију тржишног инспектора, већ је истакао да потрошач није претрпео штету и предложио посреднику да донесе одлуку о обустави поступка. Поступак је окончан Препоруком о начину решавања потрошачког спора, у којој је посредник, између осталог, навео: „Имајући у виду достављену документацију од стране потрошача, тело констатује да је надлежни тржишни инспектор утврдио да је трговац учинио прекршај из члана 90. Закона о заштити потрошача (Службени гласник РС, бр. 88/2021), који је кажњив по члану 188. став 1. тачка 29. и став 2. истог закона. Сагласно томе, тело препоручује да трговац прихвати предлог потрошача и изврши ...“ (број предмета при Министарству – ИД 10383).

Недостатак важећег Закона о заштити потрошача огледа се у одсуству санкције за трговца уколико се ове обавезе не придржава. Наиме, новчано ће бити кажњен трговац ако се не изјасни на предлог потрошача достављен посредником,³⁶ али у случају да оспорава предлог, а уз изјашњење не наведе чињенице и доказе којима се оне утврђују, он не подлеже санкцији.³⁷

Да би прописана обавеза била ефикасна у заштити права потрошача, потребно је извршити допуну закона којом би се предвидела санкција трговцу у случају да, уз изјашњење којим оспорава предлог, не достави доказе који потврђују чињенице на којима заснива своје наводе. Са оваквим *de lege ferenda* законским решењем, смањило би се број паушалних изјашњења трговаца, у којима они формално испуњавају обавезу поступка вансудског решавања спора, без стварне намере да учествују у поступку са циљем проналажења компромисног решења.

в) Поједностављење поступка у вези са његовим спровођењем споразума

Ефикасност поступка вансудског решавања потрошачког спора може се унапредити и у погледу поједностављења његовог окончања када до компромисног решења дође. У таквим случајевима посредник сачињава нацрт споразума, који након усаглашавања страна постаје

36 Постојање санкције указује на обавезност учешћа трговца у поступку вансудског решавања потрошачког спора према Закону о заштити потрошача. У Великој Британији, трговци су дужни да учествују у вансудском решавању потрошачких спорова у секторима финансијских услуга и телекомуникација, док је у осталим областима њихово учешће добровољно. Alexandre Biard, „Impact of Directive 2013/11/EU on Consumer ADR quality: evidence from France and the UK“, *Journal of Consumer Policy*, Vol. 42, No. 1/2019, 122. Слично решење постоји и у Немачкој, где је трговац обавезан да приступи поступку вансудског решавања спора само уколико је члан удружења у оквиру кога делује посредник за алтернативно решавање спора, или ако је таква обавеза изричито предвиђена посебним прописом. Miquel Rosa, „The Implementation of the Consumer ADR Directive in Germany“, *The New Regulatory Framework for Consumer Dispute Resolution* (editor Pablo Cortés), Oxford, 2016, 173.

37 ЗЗП, чл. 188 ст. 1 тач. 32. Према Џону Остину (енгл. *John Austin*), једном од твораца теорије правног позитивизма, право представља наредбу суверена, праћену претњом санкције у случају непоступања, што му обезбеђује обавезујућу снагу. Rajib Hassan, „Law Is a Command of the Sovereign Backed by Sanction: Austinian Command Theory of Law – Revisited“, *International Journal of Law Management & Humanities*, Vol. 6, No. 1/2023, 2107. Сагласно овом теоријском приступу, обавеза трговца да у изјашњењу којим оспорава предлог потрошача наведе чињенице на којима заснива своје тврдње и приложи доказе којима се оне утврђују има пре свега морални, а не правни карактер. Основно полазиште Остинове теорије је да су право и морал одвојени, па се обавезујућа правна снага остварује искључиво кроз претњу санкције, а не преко моралне или етичке обавезе субјекта права.

предмет њиховог потписивања.³⁸ Највеће практичне потешкоће јављају се управо у овој фази – у делу који се односи на потписивање споразума између потрошача, трговца и посредника. Наиме, у пракси се често дешава да трговац прихвати и испуни предлог потрошача, али да потписивање споразума изостане.³⁹ Таква ситуација може настати на више начина. Првенствено, честа је појава да трговац изјави да прихвата предлог потрошача и у потпуности га изврши, али да, упркос више позива посредника, не приступи потписивању споразума.⁴⁰ Идентична ситуација постоји и у случају одсуства потписа потрошача.⁴¹ Поред тога, након што посредник достави уредан предлог потрошачу, у пракси се често дешава да потрошач и трговац постигну непосредан договор о решењу спора без знања посредника. У таквим случајевима трговац се накнадно формално изјашњава о предлогу ради испуњења законске обавезе, али коначни споразум остаје непотписан – ни од стране потрошача, ни од стране трговца, или само од једне од страна.

У наведеним спорним случајевима не постоји препрека да се, и након што је трговац поступио сагласно предлогу потрошача или је на други начин постигнуто компромисно решење, закључи споразум у коме би се констатовало да је спор решен испуњењем обавеза од стране трговца и потрошача. Проблем, међутим, настаје услед одсуства добре воље страна да приступе потписивању споразума. Указивање на добру

38 Вид. ЗЗП, чл. 165.

39 Ради лакшег разумевања незаинтересованости потрошача да наставе учешће у поступку након што трговац прихвати њихов предлог за решавање спора, потребно је имати у виду да потрошачи често теже пре свега добијању измијења од трговца, уместо да своја права остварују кроз комплетан поступак решавања спора. Emma van Gelder, „The European approach to consumer ODR“, *International Journal of Online Dispute Resolution*, No. 2/2019, 226.

40 У случају да не дође до потписивања споразума, иако је трговац прихватио и испунио предлог потрошача, посреднику не преостаје ништа друго него да донесе одлуку о обустави поступка. Такав пример се уочава у пракси: „Имајући у виду да је потрошачки спор решен на задовољство потрошача и трговца, али да трговац већ четири месеца није потписао споразум, иако је на то у више наврата подсећан, тело сматра да даље вођење потрошачког спора није целисходно и из тог разлога доноси одлуку о обустави вансудског решавања потрошачког спора, како је наведено у диспозитиву одлуке“. Одлука о обустави поступка вансудског решавања потрошачког спора од 18. 2. 2025. године (број предмета при Министарству – ИД 8138).

41 У пракси се бележе и случајеви у којима трговац потпише споразум, док потрошач, иако је претходно прихватио његову садржину, то не учини. Тако је у једном предмету наведено: „Трговац је потписао споразум о решавању потрошачког спора, а потрошач, и поред поновљеног слања електронском поштом и препорученим пошиљкама, није потписао споразум, нити је било могуће остварити контакт са њим“. Одлука о обустави поступка вансудског решавања потрошачког спора од 22. 9. 2023. године (број предмета при Министарству – ИД 1686).

вољу потрошача и трговца проистиче из чињенице да они нису у обавези да потпишу споразум. Таква обавеза, свакако, не би ни могла да постоји, имајући у виду да је начело слободе уговарања *conditio sine qua non* уговорног права.⁴²

Негативне последице овакве ситуације огледају се у томе што се потрошачки спор *de facto* окончава споразумним решењем, али у одсуству потписа трговца и/или потрошача посредник је принуђен да поступак вансудског решавања потрошачког спора оконча *de iure* доношењем одлуке о обустави поступка. Из ове дистинкције произлази и нарушавање финансијског статуса посредника, будући да висина накнаде за њихов рад зависи од исхода поступка.⁴³ Другим речима, посредници остварују право на правичну и већу накнаду уколико спор окончају споразумом, у односу на ситуацију када се поступак завршава одлуком о обустави.⁴⁴

Како би се побољшала ефикасност спровођења поступка, уз истовремену заштиту интереса свих учесника, решење овог проблема може се пронаћи у поједностављивању начина потписивања споразума о вансудском решавању потрошачког спора. Споразумно решавање спора не би нужно захтевало потписивање самог документа, већ би могло бити прописано да се сагласност потрошача и трговца у погледу садржине споразума, достављена електронским путем (нпр. мејлом), сматра закљученим споразумом, при чему би доказ о томе посредник достављао Министарству. Као алтернативно решење, може се предвидети и могућност да се потрошач и трговац преко платформе Министарства потврдно изјасне око споразума који је предложио посредник. Имплементацијом једног од ових механизма у закон значајно би се поједноставио поступак вансудског решавања потрошачког спора. У том случају, компромисно окончање спора формалноправно би се огледало у документу који потписује посредник, а којим се констатује постигнута сагласност потрошача и трговца. На посреднику, као одговорном лицу и потписнику документа, остала би дужност да потврду

42 Оливер Антић, *Облигационо право*, Београд, 2009, 210.

43 Уколико се поступак вансудског решавања потрошачког спора оконча споразумом, накнада за рад посредника износи 8.000 динара. Насупрот томе, у случају доношења одлуке о обустави поступка, посреднику не следује накнада.

44 Накнада за рад посредника је упитна из више разлога. Прво, у Закону о заштити потрошача нигде није изричито прописано да је то право посредника, већ се помиње као могућност. Друго, не постоји законска обавеза исплате накнаде за рад посредника. Треће, исплата накнаде за рад посредника је условно постављена (вид. чл. 167 ЗЗП). Сагласно наведеним разлозима, поставља се питање правне сигурности посредника у погледу остваривања накнаде за свој рад. У наставку следи детаљнија анализа финансијског статуса посредника у поступку вансудског решавања потрошачких спорова.

о сагласности достави Министарству или да омогући да потрошач и трговац своју сагласност исказују директно путем платформе Министарства.

3. Системска питања

а) Финансијски статус посредника

Рад посредника у поступку вансудског решавања потрошачког спора је бесплатан за потрошача и трговца, што представља једну од најзначајнијих одлика овог поступка. Стране у спору немају никакве трошкове, осим уколико ангажују заступника, при чему свака страна сноси своје издатке.⁴⁵ Посредници у овом поступку имају могућност остваривања накнаде за рад у зависности од исхода поступка.

У том контексту уочава се одступање од Директиве 2013/11/EУ о алтернативном решавању потрошачких спорова, којом је предвиђено да се независност и непристрасност посредника обезбеђује, између осталог, и исплатом накнаде на начин који није повезан са исходом поступка.⁴⁶ Оваквим решењем европски законодавац равноправно вреднује рад посредника и тиме доприноси ефикасности поступка, имајући у виду да исход спора није искључиво условљен радом посредника.

Наиме, посредници улажу подједнак напор у решавању сваког спора, па је упитна правичност остваривања њихове накнаде ако се она одређује искључиво према исходу поступка. Сходно томе, изменом и допуном Закона о заштити потрошача потребно је имплементирати решење Директиве 2013/11/EУ, како би се посредницима гарантовало право на једнаку накнаду за рад по окончању поступка вансудског решавања потрошачког спора, независно од одлуке којом је поступак окончан.⁴⁷

Решавање потрошачког спора при Министарству унутрашње и спољне трговине може се окончати на више начина: закључењем спора-зума о решавању спора, препоруком о начину решавања потрошачког

45 Осим трошкова заступања и консултовања, могу се појавити и споредни трошкови попут трошкова одласка до посредника, уколико буде било потребе, као и слични издаци. Вид. ЗЗП, чл. 167.

46 Директива 2013/11/EУ, чл. 6 ст. 1 (д).

47 Неки од уочених проблема вансудског решавања потрошачких спорова у Хрватској односе се, пре свега, на дискреционо право трговца да сам одлучи да ли ће учествовати у поступку, затим на потенцијалну необавезност коначног решења спора, као и на чињеницу да поступак може бити наплатив, при чему висина трошкова није унапред позната и варира у односу на субјекте који поступају у појединим државама чланицама ЕУ. Paula Poretti, „Sudska zaštita prava potrošača – (naj)bolji put?“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Vol. 39, No. 1/2018, 564.

спора или одлуком о обустави поступка. Ипак, посредник по окончању поступка остварује накнаду за свој рад искључиво ако је закључен споразум о решавању спора.⁴⁸ Овакво решење законодавца није сврсисходно, с обзиром на то да посредник улаже подједнак напор у поступке који се окончавају препоруком о начину решавања спора или одлуком о обустави. Из тога произлази питање да ли српски законодавац, уз сваку промену нормативног оквира, заиста унапређује механизам вансудског решавања спорова и, самим тим, јача заштиту потрошачких права.

Поред наведених опција, посредник у поступку може донети и одлуку о одбацивању предлога потрошача за покретање поступка вансудског решавања потрошачког спора, уколико је предлог неуредан. И у том случају, посреднику не припада накнада за рад. Изостанак права на накнаду при доношењу овакве одлуке посебно утиче на интерес посредника, будући да он и у овом поступку активно учествује и улаже рад.⁴⁹ Дакле, посредник нема право на накнаду за рад у овом поступку, већ само остварује могућност да накнаду прими искључиво уколико се поступак вансудског решавања потрошачког спора оконча споразумом. Насупрот томе, у случају да се поступак заврши доношењем препоруке о начину решавања спора, доношењем одлуке о обустави поступка или одбацивањем предлога, рад посредника остаје без накнаде.

У циљу заштите интереса посредника и унапређења ефикасности поступка, могуће је предложити следећа решења. Прво, Министарство би могло предлоге у којима је недвосмислено утврђено да се не ради о потрошачком спору, и за које постоје основи за одбацивање, да не

48 Накнада за рад посредника у поступку вансудског решавања потрошачких спорова уређена је Правилником о раду тела за вансудско решавање потрошачких спорова – Правилник, *Службени тласник РС*, бр. 67/2022 и 68/2025. Изменама и допунама Правилника из 2025. године, у чл. 5 прописано је да накнада за рад тела (посредника) за закључен споразум износи 8.000 динара нето и исплаћује се док на одговарајућој апропријацији буџета Републике Србије за текућу годину постоје расположива средства. До ступања на снагу наведених измена, односно до 9. августа 2025. године, чланом 5. Правилника било је прописано да накнада за рад посредника износи (нето): 1) за закључен споразум – 8.000 динара, 2) за препоруку – 6.000 динара, 3) за одлуку о обустави поступка – 3.500 динара.

49 У једном случају из праксе потрошач је поднео неуредан предлог за покретање поступка. Након што је посредник уочио мањкавости предлога, обавестио је потрошача да исти уреди, што је потрошач у остављеном року и учинио. Потом је посредник утврдио да се предметни спор односи на финансијске услуге, на које се примењује Закон о заштити корисника финансијских услуга, *Службени тласник РС*, бр. 36/2011 и 139/2014, а не одредбе Закона о заштити потрошача. Из тог разлога посредник је донео Одлуку о одбацивању предлога за вансудско решавање потрошачког спора од 23. 10. 2023. године (број предмета при Министарству – ИД 3147). Поводом ове одлуке посреднику није припадала накнада за рад, иако је неспорно имао значајно ангажовање у поступку и донео одговарајућу одлуку.

додељује посреднику, већ да овлашћено лице у Министарству донесе Одлуку о одбацавању предлога за вансудско решавање потрошачког спора.⁵⁰

Друго, постојећи недостатак законског решења могао би се отклонити прописивањем накнаде за рад посредника и у случајевима доношења одлуке о одбацавању предлога, препоруке о начину решавања спора, као и одлуке о обустави поступка. Посебан значај оваквог решења произлази из чињенице да у бројним предметима иницијално није могуће утврдити постојање основа за одбацавање предлога, већ је за доношење ових одлука неопходно активно ангажовање посредника (на пример, када је предлог неуредан и захтева допуно). Поред тога, треба имати у виду да су препорука о начину решавања спора и одлука о обустави поступка, до измене Правилника, биле предмет накнаде, те је последњу измену којом је укинута та могућност потребно ставити ван снаге и поново установити право посредника на накнаду за рад у овим случајевима.

1) Условљеност накнаде: између права и обавезе

Посредник по окончању поступка вансудског решавања потрошачког спора остварује могућност накнаде за извршени рад. Како је већ наведено, висина накнаде зависи од исхода поступка, док је сам поступак бесплатан за потрошача и трговца. Законом о заштити потрошача прописано је да посредници могу да се финансирају из буџета Републике Србије, у складу са законом, Стратегијом и Планом рада Владе.⁵¹

Из такве законске формулације произлази да је накнада за рад посредника условно постављена. Наиме, наспрам очекиваног права посредника не постоји обавеза Министарства да исплати накнаду за њихов рад, будући да посредници могу, али не морају бити финансирани из буџета Републике Србије.⁵²

50 Посебан проблем у пракси представљају предлози потрошача из којих већ у старту недвосмислено произлази да постоје разлози за њихово одбацавање. Такве околности Министарство може да утврди већ из података о подносиоцу предлога, предмету и опису спора или достављене документације – на пример, када је подносилац предлога правно лице, када претходно није изјављена рекламација, када је спор већ окончан или када предмет спора не спада у надлежност посредника. У таквим ситуацијама сврсисходно је да се предлог одбаци већ у овој фази, без његовог достављања посреднику.

51 ЗЗП, чл. 167 ст. 3.

52 У вези са наведеним тумачењем одредбе Закона о заштити потрошача, може се указати на случај из праксе Заштитника грађана. У конкретном случају поднета је притужба грађана на рад Министарства унутрашње и спољне трговине, поводом одлуке Министарства да посредницима за вансудско решавање потрошачких

У вези с тим, оправдано се поставља питање: ко је дужан да исплати накнаду за рад посредника у поступцима вансудског решавања потрошачких спорова, ако је њихово финансирање из буџета условљено и засновано на дискреционој одлуци ресорног министарства? Одговор је да таква обавеза не постоји – дакле, наспрам могућности посредника на накнаду за рад не стоји обавеза за њену исплату.

Овакво нормативно решење производи последицу у виду одсуства правне сигурности посредника у погледу остваривања накнаде за извршени рад. Због тога је измена постојеће одредбе неопходна, при чему би се *de lege ferenda* требало прописати изричито право посредника и безусловна обавеза финансирања њиховог рада из буџета Републике Србије.⁵³

Проблем финансирања рада посредника постојао је и пре него што им је ресорно министарство доставило обавештење да неће вршити исплату накнаде за рад у предметима који би им били додељени након датума тог обавештења.⁵⁴ Суштина проблема огледала се у значајном закашњењу Министарства са исплатом накнада за рад посредницима.⁵⁵

спорова више неће исплаћивати накнаде за рад на предметима додељеним након 5. јуна 2025. године, као и да је потребно да посредници доставе сагласност за рад без накнаде. Заштитник грађана је оценио да нема основа за незаконито или неправилно поступање ресорног министарства приликом доношења спорне одлуке, образлажући то следећим: „...у складу са Законом о заштити потрошача, којим је изричито прописано да се трошкови решавања потрошачких спорова могу финансирати из буџета, али не и да морају“. Заштитник грађана, Извештај о случају у предмету бр. 4237–499/25 од 8. 7. 2025. године.

53 У Нацрту Закона о заштити потрошача у чл. 174 ст. 1 тач. 2 прописује се да Министарство врши исплату накнаде за рад посредника у смислу чл. 189 ст. 3. овог закона, при чему члан на који се упућује предвиђа да „Тела могу да се финансирају из буџета Републике Србије до износа расположивих средстава одређених буџетом Републике Србије у складу са законом.“ Овакво решење само конкретизује постојећу норму закона која уређује ово питање – „Тела могу да се финансирају из буџета Републике Србије у складу са законом, Стратегијом и Планом рада Владе.“ (ЗЗП из 2021. године, чл. 167 ст. 3). С тим у вези, и даље остаје упитна правна сигурност посредника у остваривању права на накнаду за рад у поступцима вансудског решавања потрошачког спора.

54 Министарство унутрашње и спољне трговине обавестило је посреднике 5. 6. 2025. године да неће вршити исплату накнаде за рад у предметима који би им били додељени након тог датума. У истом обавештењу посредници су замољени да, најкасније до краја дана достављања обавештења, доставе своју изричиту сагласност да ће од наведеног датума водити поступке вансудског решавања потрошачких спорова без накнаде. Уколико посредници не доставе такву сагласност, Министарство им предлоге за покретање поступка вансудског решавања потрошачких спорова неће додељивати. Заштитник грађана, Извештај о случају у предмету бр. 4237–499/25 од 8. 7. 2025. године; Повереница за заштиту равноправности, Обавештење бр. 07–00–541/2025–02 од 14. 7. 2025. године.

Законом о заштити потрошача прописана је могућност посредника да остваре накнаду за свој рад, док је Правилником о раду тела за вансудско решавање потрошачких спорова уређена искључиво висина накнаде.⁵⁶ Међутим, наведени прописи не садрже одредбу о року у којем је Министарство дужно да изврши исплату накнаде посредницима. Та празнина делимично је попуњена интерним актом – Директивом Министарства – којом је овај аспект делимично уређен, али не и на начин који би обезбедио потпуну правну сигурност посредника.⁵⁷

Према наведеној Директиви, након што посредник поднесе захтев за накнаду за рад, запослени у сектору за заштиту потрошача Министарства врши проверу његове формалне исправности, односно да ли је приложен акт којим је спор окончан и да ли тражени износ одговара висини прописаној Правилником о раду тела за вансудско решавање потрошачких спорова.⁵⁸ По утврђивању формалне исправности захтева и пратеће документације, запослени у Сектору у року од три радна дана достављају предмет Секретаријату, уз налог за плаћање, ради исплате накнаде посреднику. Након пријема, запослени у секретаријату врше исплату према редоследу пријема налога за плаћање.⁵⁹

Међутим, Директивом није прописан рок у коме су запослени у сектору за заштиту потрошача дужни да утврде формалну исправност поднетог захтева, нити рок у коме је секретаријат обавезан да изврши исплату. Оваква нормативна празнина омогућава неодређено одлагање плаћања посредницима, што има дестимулативан ефекат на њихов рад.⁶⁰

Да би се обезбедила ефикасност поступка вансудског решавања потрошачких спорова, неопходно је отклонити наведене недостатке изменама и допунама закона. Поред изричитог прописивања обавезе ре-

55 У оквиру истраживања спроведеног за потребе овог рада, утврђено је да 56,7% испитаника чека на исплату накнаде од 12 до 18 месеци, док 20% чека више од 18 месеци.

56 Вид. 33П, чл. 167; Правилник о раду тела за вансудско решавање потрошачких спорова, *Службени гласник РС*, бр. 67/2022, чл. 5.

57 Директива о начину поступања запослених, роковима и потребној документацији у вези са поднетим предлозима за вансудско решавање потрошачких спорова и захтевима за исплату накнаде телима за вансудско решавање потрошачких спорова – Директива Министарства, бр. 110–00–00085/2022–11 од 4. 7. 2022. године.

58 Директива Министарства, чл. 5.

59 Директива Министарства, чл. 6, 9, 10 и 11.

60 У истраживању спроведеном у циљу израде овог рада, утврђено је да 90,3% испитаника није задовољно динамиком исплате накнаде од стране Министарства. Незадовољство исплатом може довести до смањења посвећености посредника у раду, што у крајњем исходу може негативно утицати на ефикасност спровођења поступка вансудског решавања потрошачког спора.

сорног министарства да врши исплату накнада посредницима, неопходно је и нормативно уредити примерен рок за извршење те обавезе, који не би смео бити дужи од 30 дана од дана подношења захтева за накнаду.⁶¹ Редовна и правовремена исплата посредницима допринела би њиховом преданијем раду, а тиме посредно и ефикаснијем и ефективнијем спровођењу поступка вансудског решавања потрошачког спора.

б) Терминолошки недостаци

Поред законских недостатака у вези са спровођењем поступка вансудског решавања потрошачког спора, присутни су и одређени терминолошки недостаци. Један од њих односи се на ословљавање посредника који води овај поступак термином „тело“.⁶² Овакав термин није адекватан, изазива забуну код потрошача и трговаца и критикован је како у пракси, тако и у теорији.⁶³ Прелиминарни услов за упис на листу тела за вансудско решавање потрошачких спорова, сагласно Закону о заштити потрошача, је претходни упис на листу посредника при Министарству правде,⁶⁴ у складу са Законом о посредовању у решавању спорова. Разлог за неословљавање посредника термином „посредник“, већ „тело“, налази се у заузетости овог термина у самом закону у делу који се односи на уговоре о туристичком путовању.⁶⁵ Како би посредник задржао своје стварно значење у законској регулативи, предложено је да се субјект који посредује у решавању потрошачког спора ословљава термином „посредник у решавању спора“. На тај начин, наредном изменом и допуном Закона о заштити потрошача термин „тело“ могао би бити замењен одговарајућим и прецизнијим називом.

Други терминолошки недостатак у Закону о заштити потрошача односи се на употребу термина „приговор“ и „рекламација“. Чланом 54

61 Од укупног броја испитаника, 80,6% посредника подноси захтев за накнаду за свој рад након окончања сваког предмета појединачно, 12,9% захтев подноси периодично – на месечном нивоу, док 6,5% то чини квартално.

62 Идентично ословљавање посредника у вансудском решавању потрошачког спора термином „тело“ присутно је и у законодавствима држава региона. Тако, Закон о заштити потрошача Црне Горе, *Службени лист ЦГ*, бр. 2/2014, 6/2014 – испр., 43/2015, 70/2017 и 67/2019, чл. 132а, користи исти термин. Исто важи и за Закон о заштити потрошача у Босни и Херцеговини, *Службени гласник БиХ*, бр. 25/2006 и 88/2015, чл. 124, као и за Закон о заштити потрошача Хрватске, *Народне новине РХ*, бр. 19/22, 59/23, на снази од 25. 6. 2023, чл. 113.

63 М. Караникић Мирић, 9.

64 ЗЗП, чл. 150 ст. 2.

65 У ЗЗП-у посредником се сматра трговац који продаје или нуди на продају туристичко путовање које је сачинио организатор, као и друге услуге путовања за које није потребна прописана лиценца (чл. 5 ст. 1 тач. 5).

ЗЗП-а ближе је одређена рекламација и поступак решавања исте, док се чланом 147 дефинише потрошачки приговор као „свака представка или притужба којом потрошач пријављује повреду права уређену ЗЗП-ом или другим законом“, али се не наводи даље поступање након што потрошач поднесе приговор трговцу. Ови термини се заједно спомињу само у свега неколико норми, док се у осталим нормама користе појединачно,⁶⁶ иако имају исто значење.⁶⁷ На тај начин законодавац користи ове термине недоследно, што потенцијално може довести до забуне потрошача.⁶⁸ Имајући у виду да се на поступак по поднетом приговору примењују одредбе које се односе на рекламациони поступак, *de lege ferenda* се може предложити употреба једног термина за покретање тог поступка – приговор или рекламација. Термин „рекламација“ је прихватљивији, с обзиром на то да је поступак по рекламацији у закону детаљно уређен и да се *de lege lata*, приликом помињања приговора, упућује на поступак рекламације.

Када је реч о употреби термина „приговор“, у Закону о заштити потрошача уочава се још један недостатак. Наиме, грешка је присутна у члану 150 ЗЗП-а, којим се ближе одређује садржина листе тела (посредника) за вансудско решавање потрошачких спорова. У овој одредби прописано је да листа садржи и „језик, односно језике на којима се може поднети приговор и водити поступак“.⁶⁹ Пропуст законодавца

66 Термини „рекламација“ и „приговор“ у ЗЗП-у користе се недоследно. У члановима 92, 98, 151 и 159 они се наводе алтернативно, чиме се њихово значење фактички изједначава. Међутим, термин „рекламација“ самостално се јавља у члановима 12, 19, 26, 55, 82, 113, 115, 116, 145, 160, 185, 187 и 188, док је термин „приговор“ појединачно употребљен у члановима 18, 134, 139, 143, 147 и 150.

67 ЗЗП, чл. 98 ст. 1 тач. 2 у прописује обавезну садржину уговора о организовању путовања, при чему је један од елемената и навођење „информација о поступању по приговорима (адреса, поступак и рок за улагање рекламација, рок за решавање рекламације и др.)“. На тај начин се, иако се формално користи термин „приговор“, суштински упућује на информације које се односе на рекламациони поступак. Из наведеног произлази да се поступак по приговору фактички изједначава са рекламационим поступком.

68 Термин „приговор“ има шири значења у односу на термин „рекламација“ и у пракси се може односити и на околности које нису директно повезане са несаобразношћу робе или услуге. Тако, на пример, приговор се може односити на понашање запосленог, на непоштовање добрих пословних пракси (нпр. неистинито оглашавање) или на друге облике повреде права потрошача који нису непосредно везани за квалитет купљеног производа. Када се приговор подноси потрошачкој организацији или надлежном министарству, он се може односити на било коју повреду потрошачких права, а не искључиво на несаобразност робе или услуге. Из тог разлога, термин „приговор“ не сме бити поистовећен са термином „рекламација“. Уколико се у законској или подзаконској регулативи употребљава, неопходно је јасно и стриктно одредити његово значење, како би се избегла терминолошка и практична недоследност.

69 ЗЗП, чл. 150 ст. 4 тач. 4.

огледа се у употреби термина „приговор“ уместо „предлог“, будући да се поступак вансудског решавања потрошачког спора покреће предлогом, а не приговором.⁷⁰ Сагласно томе, и овај терминолошки недостатак је потребно отклонити у наредним изменама и допунама закона.⁷¹

IV Закључак

Једно од позитивних решења важећег Закона о заштити потрошача јесте то што је у поступку вансудског решавања потрошачких спорова рад посредника за потрошача и трговца у потпуности бесплатан. Ипак, ова предност не може да неутралише бројне проблеме који су се појавили у досадашњој примени закона из 2021. године. Током претходне и текуће године израђен је Нацрт новог Закона о заштити потрошача, али су бројни недостаци у области вансудског решавања потрошачких спорова и даље остали нерешени. У вези с тим, у овом раду се анализирају слабости постојећег законског текста, из којих произлази потреба за значајним унапређењем законског оквира у више сегмената.

Недостаци *de lege lata* Закона о заштити потрошача захтевају формулисање одговарајућих *de lege ferenda* решења. Из спроведене анализе произлази да је, пре свега, потребно проширити активну легитимацију за покретање поступка вансудског решавања потрошачког спора и на трговца. Ово би било нарочито значајно у ситуацијама када потрошач, након окончања рекламационог поступка, не поднесе предлог Министарству за покретање поступка, а спорни однос између потрошача и трговца и даље траје.

Даље, неопходно је извршити усаглашавање одредаба закона (чл. 92 и 151 ЗЗП-а) које прописују услове за покретање поступка вансудског решавања потрошачког спора. Посебно је важно омогућити да потрошач покрене овај поступак и у случају када трговац није одговорио у законом прописаном року на изјављену рекламацију. Другим речима, услов за покретање поступка треба да буде да је потрошач претходно примио одговор на рекламацију или, алтернативно, да је рекламација поднета, али да трговац није доставио одговор у року од осам дана.

Наредна неопходна законска промена у складу са начелом хитности спровођења поступка односи се на садржину предлога за покретање

70 Вид. ЗЗП, чл. 149 ст. 3; чл. 151 ст. 4; чл. 152 и чл. 159–161.

71 Овај пропуст законодавца није ограничен само на важећи текст Закона о заштити потрошача, већ је пренет и у Нацрт новог закона (чл. 172 ст. 4 тач. 4). На тај начин, уместо да се предстојећим изменама и допунама изврши корекција постојеће терминолошке грешке, иста је задржана у новом законском тексту, што додатно продубљује проблем правне несигурности и недоследности у примени.

вансудског решавања потрошачког спора. Предвиђена измена требало би да уведе изузетак који се односи на одсуство потписа потрошача у случају електронског подношења предлога преко платформе, с обзиром на то да платформа не омогућава електронско потписивање, па је у том случају сваки предлог поднет електронским путем формално непотпун.

Четврти идентификовани недостатак закона односи се на однос ресорног министарства и посредника у вези са доделом предмета. Потребно је нормативно предвидети да, уколико Министарство већ из података о подносиоцу предлога, предмету и опису спора или из достављене документације недвосмислено утврди да се не ради о потрошачком спору и постоје основи за одбацивање предлога, такав предлог не буде додељен посреднику. У овим ситуацијама овлашћено лице Министарства требало би да донесе одговарајућу одлуку о одбацивању предлога за вансудско решавање потрошачког спора, без додељивања предмета посреднику.

Следећи недостатак законског текста односи се на одсуство санкције за непотпуно изјашњење трговца када оспорава предлог потрошача, без навођења чињеница на којима заснива своје наводе и доказе којима се утврђују те чињенице, иако му је за то прописана обавеза у чл. 161 ЗЗП-а. Како би прописана обавеза имала сврсисходну улогу у заштити права потрошача, неопходно је увести санкцију за непотпуно изјашњење трговца, а не само у случају када се трговац уопште не изјасни на предлог потрошача. Оваквим законским решењем отклања се могућност паушалних изјава трговаца из којих произлази одсуство стварне намере да активно учествују у поступку.

Шеста потребна измена закона односи се на поједностављивање поступка потписивања споразума о вансудском решавању потрошачког спора. Сагласност потрошача и трговца око садржине споразума, као акта о окончању поступка, не мора нужно бити изражена у виду потписаног документа. Може се прописати да електронска сагласност (на пример, путем е-поште) представља закључени споразум, уз обавезу посредника да достави доказ о томе Министарству. Као алтернативна опција предвиђа се и могућност да потрошач и трговац путем платформе Министарства потврдно изјасне о садржини споразума који посредник приложи.

Седми недостатак закона односи се на одсуство правне сигурности посредника у погледу накнаде за извршени рад. Наиме, законом је предвиђена само условна могућност њиховог финансирања, док изричита обавеза Министарства није прописана. Неопходна измена би подразумевала увођење безусловне обавезе исплате накнаде из буџета, уз јасно дефинисан рок за исплату који не би смео бити дужи од 30 дана од дана подношења захтева за накнаду. Поред тога, у циљу обезбеђивања

правне и финансијске сигурности посредника, потребно је предвидети накнаду за рад и у случајевима када се поступак оконча препоруком о начину решавања спора, одлуком о обустави поступка или одбацивањем предлога, а не искључиво у случају закључења споразума, како је то сада предвиђено позитивним правом.

Последњи анализирани недостатак законског текста односи се на употребу одређених термина у поступку вансудског решавања потрошачког спора. Необично ословљавање посредника термином „тело“ потребно је заменити сврсисходнијим називом – „посредник у решавању спора“. Други терминолошки недостатак који може довести до забуне потрошача односи се на паралелну употребу термина „приговор“ и „рекламација“, који у суштини имају исто значење. С обзиром на то да се на поступак по поднетом приговору примењују одредбе које се односе на рекламациони поступак, који је детаљно уређен, оправдана је јединствена употреба термина „рекламација“ уместо паралелне употребе ова два термина.

Постојећи Закон о заштити потрошача садржи бројне недостатке које је неопходно отклонити. Имплементацијом предложених мера обезбедила би се ефикаснија, транспарентнија и правно сигурнија примена поступака вансудског решавања потрошачких спорова, уз уравнотежену заштиту права потрошача, трговаца и посредника.

Коришћена литература

- Антић Оливер, *Облигационо право*, Београд, 2009. (Antić Oliver, *Obligaciono pravo*, Beograd, 2009)
- Biard Alexandre, „Impact of Directive 2013/11/EU on Consumer ADR quality: evidence from France and the UK“, *Journal of Consumer Policy*, No. 42(1)/2019.
- Вукадиновић Слободан, „Европско потрошачко право и његов утицај на развој потрошачког права Србије“, *65 година од Римских уговора: Европска унија и перспективе европских интеграција Србије* (уредници Јелена Ћеранић Перишић, Владимир Ђурић, Александра Вишекруна), Београд, 2023. (Vukadinović Slobodan, „Evropsko potrošačko pravo i njegov uticaj na razvoj potrošačkog prava Srbije“, *65 godina od Rimskih ugovora: Evropska unija i perspektive evropskih integracija Srbije* (urednici Jelena Ćeranić Perišić, Vladimir Đurić, Aleksandra Višekruna), Beograd, 2023)
- Gelder van Emma, „The European approach to consumer ODR“, *International Journal of Online Dispute Resolution*, No. 2/2019.

- Јовановић Zattila Милена, *Право потрошача*, 2. издање, Ниш, 2022. (Jovanović Zattila Milena, *Pravo potrošača*, 2. izdanje, Niš, 2022)
- Караникић Мирић Марија, „Законодавна хиперактивност и делотворна заштита потрошача“, *Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије – књига XI* (уредник Стеван Лилић), Београд, 2021. (Karanikić Mirić Marija, „Zakonodavna hiperaktivnost i delotvorna zaštita potrošača“, *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije – knjiga XI* (urednik Stevan Lilić), Beograd, 2021)
- Miquel Rosa, „The Implementation of the Consumer ADR Directive in Germany“, *The New Regulatory Framework for Consumer Dispute Resolution* (editor Pablo Cortés), Oxford, 2016.
- Morais Carvalho Jorge, Campos Carvalho Joana, „Online Dispute Resolution Platform – Making European Contract Law More Effective“, *European Contract Law and the Digital Single Market – The Implications of the Digital Revolution* (editor Alberto De Franceschi), Cambridge, 2016.
- Poretti Paula, „Sudska zaštita prava potrošača – (naj)bolji put?“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Vol. 39, No. 1/2018.
- Rajib Hassan, „Law Is a Command of the Sovereign Backed by Sanction: Austinian Command Theory of Law-Revisited“, *International Journal of Law Management & Humanities*, Vol. 6, No. 1/2023.
- Cortés Pablo, „Introduction“, *The New Regulatory Framework for Consumer Dispute Resolution* (editor Pablo Cortés), Oxford, 2016.

Savo VEŠKović

Teaching Assistant at University of Niš Faculty of Law, Serbia

MAIN DEFICIENCIES IN THE IMPLEMENTATION OF EXTRAJUDICIAL RESOLUTION OF CONSUMER DISPUTE

Summary

By the end of 2025, or at the beginning of the following year, the adoption of a new Consumer Protection Act is expected, which will be the sixth piece of legislation in this century governing this area. Although the currently applicable law largely aligns the extrajudicial resolution of consumer disputes with Directive 2013/11/EU, the 2024 White Paper highlighted the lack of an obligation for mediators to publish reports on their work. This administrative shortcoming is not the only problem with the existing law, as a number of practical difficulties have been identified in its implementation. Some of the key shortcomings refer to: the submission of proposals by consumers and their consideration by mediators; the merchant's response to the submitted proposal, particularly where it is incomplete or absent; the need to simplify the procedure for signing agreements; and the status and role of the mediator in the extrajudicial resolution of consumer dispute. In this context, this paper will analyze all disputed norms and shortcomings of the Consumer Protection Act related to the extrajudicial resolution of consumer dispute, with special reference to the Draft Consumer Protection Act, comparative law solutions, and past practice. Simultaneously, de lege ferenda proposals for improving the legal framework will be presented.

Key words: Shortcomings of the Consumer Protection Act. – Extrajudicial resolution of consumer dispute. – Consumer proposal. – Agreement signing. – Status of the mediator.

Датум пријема рада: 22. 9. 2025.

Датум прихватања рада: 27. 11. 2025.