
СТРУЧНИ РАДОВИ

УДК: 366.542(497.11:4-672EU)

CERIF: S 130, S 144

ТИП РАДА: СТРУЧНИ РАД

DOI: 10.55836/PiP_22408A

др Драган ВУЈИСИЋ*
редовни професор Универзитета у Крагујевцу – Правног факултета,
Србија

др Милан РАПАЈИЋ**
ванредни професор Универзитета у Крагујевцу – Правног
факултета, Србија

КОЛЕКТИВНА ЗАШТИТА ИНТЕРЕСА ПОТРОШАЧА (Право Европске уније и Србије)

Сажетак

У раду аутори полазе од анализе Директиве о представничким тужбама за заштити колективних интереса потрошача, чија примена треба да обезбеди бар један процесноправни механизам за представничке тужбе за мере забране и за мере поправљања штете на националном, али и на нивоу Европске уније. Приказани су најважнији семенити нормативни реулисања ове директиве: појам квалификованог субјекта и представничке тужбе, као и досиујак заштитне колективних интереса потрошача. Државама чланицама је омогућено да одлуче да ли се представничка тужба подноси у судском, ујравном или у оба досиујка.

* Електронска адреса аутора: dvujisic@jura.kg.ac.rs.

* Електронска адреса аутора: mrpapic@jura.kg.ac.rs.

Указано је на мере забране којима се настоји да се заштити колективни интереси потрошача без обзира на то да ли је појединачни потрошач прејурео стваран губитак или штету. Нови Закон о заштити потрошача Републике Србије из 2021. оследио је на истим основама као и Закон из 2014. године; то је заштити потрошача у посебном ујравном поседују. Тај поседујак се анализира у светлу начела и композиције ујравног поседуја.

Кључне речи: *Заштита колективних интереса потрошача. – Директива 2020/1828/ЕУ. – Представничке тужбе. – Квалификовани субјекти. – Мере ујрављања штете. – Посебан ујравни поседујак заштити колективних интереса потрошача. – Инспекцијски надзор.*

I Уводна разматрања

Као што је наведено приликом доношења Директиве о представничким тужбама за заштиту колективних интереса потрошача 2020/1828/ЕУ, последице глобализације и дигитализације повећале су ризик да потрошачи трпе штету услед незаконите праксе, односно да се повредама права потрошачима проузрокује штета.¹ Без постојања ефикасних механизма установљених с циљем спречавања незаконите пословне праксе, нема ни пружања адекватне правне заштите потрошачима и њиховог поверења у институције правног система. Када недостају такви механизми, долази до нарушавања поштене тржишне утакмице између оних трговаца који поштују добре пословне обичаје и законску регулативу и оних који чине различите прекршаје.

Директива из 2009. године омогућавала је квалификованим субјектима подношење представничких тужби које су, пре свега, усмерене на престанак или забрану повреде права која је штетна за колективне интересе потрошача. Ипак, у пракси се показало да је потребно ојачати процесне механизме за заштиту колективних интереса потрошача. Реч је о радњама које су усмерене не само на мере забране, него и мере поправљања штете. У том циљу, а с обзиром на бројне промене које су биле потребне, 2020. године донета је Директива о представничким

1 Директива о представничким тужбама за заштиту колективних интереса потрошача (*Directive (EU) 2020/1828 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2020 on representative actions for the protection of the collective interests of consumers and repealing Directive 2009/22/EC*, OJ L 409, 4. 12. 2020; даље у фуснотама: Директива). Вид. Директива, рецитал тач. 1.

тужбама за заштиту колективних интереса потрошача,² којом је стављена ван снаге Директива 2009/22/ЕЗ.³ Процесни механизми за представничке тужбе,⁴ како они који се односе на мере забране, тако и они који се односе на мере поправљања штете, показују знатне разлике у државама чланицама Европске уније. Разлике се крећу у распону од оних мањих, које се огледају у различитим нивоима заштите, до оних

- 2 Док је Директива још била у форми предлога изнета су одређена запажања: „Колективно обештећење је већ дуже време на дневном реду ЕУ о правичности у грађанскоправним стварима и изазвало је значајну дебату као резултат сложености питања и веома различитих приступа у државама чланицама. Препорука из 2013. о колективном обештећењу била је резултат компромиса и до сада је имала мало практичног утицаја. Комисија је 11. априла 2018. објавила свој предлог директиве о представничким тужбама за заштиту колективних интереса потрошача, замењујући Директиву 2009/22 („Директива о судским забранама“). Овај предлог је наставак Провере исправности закона ЕУ о потрошачима и маркетингу за 2016–2017, као и извештаја Комисије о процени спровођења Препоруке о колективном обештећењу из 2013. године. Иако је ово велики корак у правом смеру, предлог има низ недостатака. Тврди се да је, прво, с обзиром на све већу глобализацију добара и услуга, хитно потребна ревизија европских правила међународног приватног права за решавање прекограничних масовних потраживања. Друго, предлог не успева у потпуности да узме у обзир нове актере и нове облике масовних судских спорова који се сада појављују, посебно пораст броја предузетника у масовним споровима који користе онлајн платформе и дигиталне алате за структурирање и стварање масовних потраживања. Треће, оставља неколико питања у вези са финансирањем масовних судских спорова и даље без одговора.“ Alexandre Biard, Xandra Kramer, „The EU directive on representative actions for consumers: a milestone or another missed opportunity“, доступно на адреси: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3836928, 5. 5. 2022, 249.
- 3 Директива о судским налозима за заштиту интереса потрошача (*Directive 2009/22/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on injunctions for the protection of consumers' interests (Codified version) Text with EEA relevance, OJ L 110, 1. 5. 2009*).
- 4 Такође, у једном раду који је настао у периоду док је Директива о представничким тужбама за заштиту колективних интереса потрошача била још у форми предлога, указује се на то да: „Постоје различити модалитети судске колективне заштите права потрошача. Један такав је *actio popularis* који у циљу заштите одређеног интереса може поднети свако без обзира на то да ли припада групи лица чији се интереси желе тужбом заштитити. Други модел је *class action*, који подразумева да било који члан групе чији су интереси угрожени или права повређена може поднети тужбу за заштиту тих права у име целе групе. Затим, постоји „тужба овлашћеног државног или парламентарног органа“ да подноси тужбе за заштиту колективних интереса. Као што име сугерише, реч је о државном органу или регулаторном телу, који су законом овлашћени да покрећу судске поступке за заштиту права одређене групе лица, на пример потрошача.“ Алекса Радоњић, „Заштита колективних интереса потрошача у Европи. Поуке за право Србије“, *Заштита колективних интереса потрошача* (ур. Катарина Иванчевић), Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2021, 329.

крупних, што значи да у неким правним системима нема уопште процесних механизма за колективне тужбе за мере поправљања штете.

Циљ Директиве 2020/1828/ЕУ је да обезбеди потрошачима у свим државама чланицама макар један ефикасан процесноправни механизам за представничке тужбе за мере забране и за мере поправљања штете на националном нивоу и на нивоу Уније.⁵ Тиме се подстиче поверење потрошача, оснажују се да остварују своја права. Коначно, поспешује се праведна тржишна утакмица јер се стварају једнаки услови за све трговце.

„Низом директива у области заштите права потрошача, заштите конкуренције, пружања финансијских услуга, заштите животне средине успостављени су заједнички европски принципи на којима државе чланице нормативно уоквирују механизме за колективну заштиту права у одређеним сферама.“⁶

Тако се Директивом 2020/1828/ЕУ⁷ настоји постићи висок ниво заштите потрошача пошто се квалификованим субјектима, који представљају колективне интересе потрошача, омогућује подношење представ-

-
- 5 Укратко речено, Директива омогућава „квалификованим субјектима“ да подносе представничке тужбе у име потрошача. Поред организација потрошача и независних јавних тела, квалификовани субјекти се такође могу именовати на *ad hoc* основи. Прави се разлика између домаћих и прекограничних представничких тужби. Поред већ постојећих судских забрана, Директива уводи могућност налога за обештећење, што може укључивати компензацију, поправку и замену. Промовише се вансудско поравнање – нагодба. Суд или управни орган треба да оцени законитост и правичност поравнања, узимајући у обзир права и интересе свих страна. L. Visscher, M. Faure, „A Law and Economics Perspective on the EU Directive on Representative Actions“, *Journal of Consumer Policy*, Vol. 44, Nr. 3/2021, 456.
- 6 Christopher Hodges, *The Reform of Class and Representative Actions in European Legal Systems, A New Framework for Collective Redress in Europe*, Hart Publishing, Oxford, 2008, 165.
- 7 „Делокруг Директиве обухвата кршење закона ЕУ од стране трговаца који професионално делују, али само у мери у којој су угрожени колективни интереси потрошача. Насупрот томе, компаније које су оштећене картелима или другим незаконитим пословним праксама нису заштићене Директивом – чак ни ако су мала предузећа, која се суочавају са великим глобалним играчима и стога могу изгледати као рањива. ‘Колективни интереси потрошача’ су дефинисани у Директиви, могло би се чак рећи веома нејасно као ‘општи интереси потрошача, а посебно у сврху правних мера, као интереси групе потрошача’. Дакле, у вези са тужбама за одштету, у Директиви је јасно да ће оне бити могуће ‘без обзира на то да ли су поједини потрошачи претрпели било какав стварни губитак или штету, стога није потребно да се докаже стварни губитак или штета у односу на део појединачних потрошача погођених кршењем како би се тражила забрана.“ Beate Gsell, „The new European Directive on representative actions for the protection of the collective interests of consumers – a huge, but blurry step forward“, *Common Market Law Review*, Vol. 58, Nr. 5/2021, 1370.

ничких тужби⁸ – како за мере забране, тако и за мере поправљања штете против трговаца који врше повреде права потрошача.⁹

Квалификовани субјекти на располагању имају више опција, као што су: да траже престанак или забрану повреде права¹⁰ потрошача и правну заштиту, попут накнаде штете, поправке или снижења цене.¹¹

Постојећи национални процесноправни механизми за заштиту колективних или појединачних интереса потрошача поменутом Директивом се не мењају. Узимајући у обзир правне традиције, државама чланицама се препушта одлука хоће ли обликовати процесни механизам за представничке тужбе према овој Директиви као део постојећег или као део новог процесног механизма за колективне мере забране или мере поправљања штете, или као различит процесни механизам, под условом да је барем један национални процесни механизам за представничке тужбе усклађен са Директивом 2020/1828/EУ.

У складу с начелом процесноправне аутономије, Директива 2020/1828/EУ не садржи одредбе о свим аспектима поступака представничких тужби. Државе чланице утврђују правила, нпр. о допуштености, доказима или правним лековима, која се примењују на представничке тужбе. Тако се државама чланицама препушта одлука о захтеваном степену сличности појединачних захтева или најмањем броју потрошача на које се односи представничка тужба за мере поправљања штете како би предмет био допуштен, с тим да се таквим националним правилима не омета ефикасно функционисање процесног механизма за представничке тужбе предвиђеног овом Директивом.

II Квалификовани субјект

Квалификовани субјект за подношење представничке тужбе према Директиви 2020/1828/EУ јесте „свака организација (удружење) или јавно тело које заступа интересе потрошача и које је држава чланица у складу с овом Директивом именовала квалификованим за подношење

8 Вид. Директива, чл. 7.

9 Вид. Директива, чл. 8.

10 „Мерама забране настоје се заштити колективни интереси потрошача, независно од тога да ли је појединачни потрошач претрпео било какав стварни губитак или штету. Мерама забране може се од трговца захватити да предузму одређено деловање, попут пружања потрошачима оне информације коју су претходно изоставили при чему је дошло до повреде законске обавезе. Одлука о мери забране не би требало да зависи од тога да ли је пракса извршена намерно или као последица немара.“ Директива, рецитал тач. 33.

11 Вид. Директива, рецитал тач. 50.

представничких тужби.¹² Најбољи положај да буду квалификовани субјекти имају удружења потрошача (укључујући удружења потрошача која заступају чланове из више од једне државе чланице),¹³ као и јавна (државна) тела (органи).¹⁴

Квалификоване субјекте, када се ради о прекограничним представничким тужбама, требало би подвргнути истим критеријима за именовање у целој Унији.¹⁵ Државе чланице именују субјекта, који је за то упутио захтев, ако испуњава одређене услове, и то: да је правно лице основано у складу с националним правом државе чланице именовања, да има одређени степен сталности и ниво јавног деловања (дванаест месеци стварног јавног деловања у подручју заштите интереса потрошача пре подношења захтева за именовање), да је непрофитно лице, као и да има легитиман интерес, с обзиром на свој статутарни циљ, за заштиту интереса потрошача. Субјекти морају бити независни и не могу бити под утицајем лица која нису потрошачи, а која имају економски интерес за подношење представничке тужбе, посебно трговаца или фондова за ограничавање ризика, што обухвата и случај финансирања средствима треће стране. Квалификовани субјекти морају (требало би) да имају успостављене поступке за спречавање таквог утицаја, као и за спречавање сукоба интереса унутар самих субјеката, између њихових финансијера и интереса потрошача.

Критеријуме за именовање квалификованих субјеката у сврху домаћих представничких тужби могу установити државе чланице у складу с националним правом; могу применити критеријуме за именовање утврђене у овој Директиви за именовање квалификованих субјеката у сврху прекограничних представничких тужби.

12 Директива, чл. 4 ст. 3.

13 „Попут претходне директиве, и ова о представничким тужбама наставља свој патерналистички приступ према спровођењу права потрошача који одузима колективну одштету из руку самих потрошача. Уместо тога, Директива даје такозваним квалификованим субјектима – по могућности (између осталих) организацијама потрошача, укључујући оне које представљају потрошаче из више од једне државе чланице – овлашћење да покрену и воде поступак у име потрошача и да их заступају. Само квалификовани субјекти – ентитети су стране у поступку, а не сами потрошачи. Са овим концептом Директива овековечује дугу европску традицију супротну америчком групном моделу и оптира за тип представничких тужби.“ Lena Hornkohl, „Up- and Downsides of the New EU Directive on Representative Actions for the Protection of the Collective Interests of Consumers – Comments on Key Aspects“, *Journal of European Consumer and Market Law*, Vol. 10, Nr. 5/2021, 191.

14 Директива, чл. 4 ст. 2.

15 Квалификовани субјекти не могу бити они против којих је у току поступак због несолвентности, односно они који су проглашени несолвентнима.

Најмање на сваких пет година државе чланице требало би да процењују јесу ли квалификовани субјекти и даље усклађени с критеријумима за именовање. Оне треба да унапред именују квалификоване субјекте ради подношења представничких тужби. Могу именовати на *ad hoc* основи квалификоване субјекте за појединачну домаћу представничку тужбу на захтев тог субјекта ако је усклађен с критеријумима за именовање квалификованим субјектом како су предвиђени националним правом (именовање би требало да обави суд или управно тело). Међутим, квалификованим субјектима који су именовани на *ad hoc* основи не би требало (не би могли) дозволити подношење прекограничних представничких тужби, јер су код њих потребне заједничке заштитне мере.¹⁶

Државе чланице обезбеђују да пред њиховим судовима или управним телима квалификовани субјекти који су именовани у другој држави чланици могу поднети прекограничне представничке тужбе. Даље, квалификовани субјекти из различитих држава чланица требало би да имају могућност да се удруже у оквиру јединствене представничке тужбе пред јединственим форумом, сходно релевантним правилима о надлежности. Тиме се не доводи у питање право суда или управног тела које је прво покренуло поступак да испита да ли је примерено да се о представничкој тужби расправља као о јединственој представничкој тужби.¹⁷

Потребно је обезбедити узајамно признавање активне процесноправне легитимације квалификованих субјеката именованих у сврху прекограничних представничких тужби. Тиме се не доводи у питање право суда или управног тела да испита да ли је тужба коју подноси квалификовани субјект у појединачном предмету оправдана његовим статутарним циљем.

III Представничка тужба

Представничка тужба¹⁸ представља тужбу за заштиту колективних интереса потрошача коју је поднео квалификовани субјекат као

16 Директива, чл. 4 ст. 6.

17 Директива, чл. 6.

18 „Представничка тужба је тужба коју поднесе један или више тужилаца у име велике групе која има заједнички интерес пред судом. Група тужба се уопштено заснива на заједничким правним основама и заједничким чињеницама. Циљ групне тужбе је да се на ефективан и ефикасан начин обједине слични захтеви великог броја појединачних тужилаца.“ Veronika Efremova, „Towards introduction of collective redress mechanism in the European union: pros and cons“, *Jačanje zaštite*

странка – тужилац у име потрошача, и којом тражи меру забране, меру поправљања штете, или оба.¹⁹ Дакле, потрошачи нису странке у поступку који се покреће тужбом.

Ако квалификовани субјект поднесе представничку тужбу у држави чланици која није држава чланица у којој је именован, та представничка тужба представља прекограничну представничку тужбу. Ако, пак, квалификовани субјект поднесе представничку тужбу у држави чланици у којој је именован, та представничка тужба представља домаћу представничку тужбу, па и када је та тужба поднета против трговца који има домицил у другој држави чланици, па чак и ако су у тој представничкој тужби заступљени потрошачи из неколико држава чланица. При утврђивању врсте представничке тужбе одлучујући елемент је држава чланица у којој је поднета представничка тужба; не би било могуће да домаћа представничка тужба током поступка постане прекогранична представничка тужба, или обрнуто.²⁰

IV Поступак заштите колективних интереса потрошача

Државе чланице одлучују да ли се представничка тужба подноси у судском или управном поступку, или у оба, при чему морају да обезбеде да потрошачи и трговци имају право на правни лек пред судом против сваке управне одлуке донете на основу националних мера којима се имплементира Директива 2020/1828/ЕУ. То би значило и могућност да странка у поступку исходи одлуку којом се, у складу с националним правом, налаже суспензија извршења спорне одлуке.

При подношењу представничке тужбе квалификовани субјект дужан је да суду или управном телу пружи довољно информација о потрошачима на које се тужба односи. Тим информацијама, суду или управном телу омогућава се да утврде да ли су надлежни као и да утврде које је право примењиво. У предмету који се односи на штетну радњу, та би обавеза укључила овлашћење суда или управног тела о месту на којем се догодио или на којем се може догодити штетни догађај који се односи на потрошаче. Ниво детаља информација које се захтевају могле би се разликовати зависно од тога коју меру тражи квалификовани субјект, као и од тога да ли се примењује механизам учествовања или изузимања. Даље, при подношењу представничке тужбе, за мере забране, квалификовани субјект би због могућег застоја или прекида рокова

potrošača u Srbiji: Liber amicorum Svetislav Taboroši (ur. Thierry Bourgoignie, Tatjana Jovanić), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013, 300.

19 Директива, чл. 3 тач. 5.

20 Директива, чл. 3 тач. 6 и 7.

застаревања примењивих на накнадне захтеве за правну заштиту морао пружити довољно информација о групи потрошача на које се односи представничка тужба.²¹

Квалификовани субјект има процесна права и обавезе странке – тужиоца у поступку. Појединачним потрошачима, на које се представничка тужба односи, пружају се одређена права у оквиру представничке тужбе, али не би могли имати својство странке, тужиоца у поступку. Појединачни потрошачи не могу се умешати у процесноправне одлуке квалификованим субјектима, појединачно захтевати доказе у оквиру поступка или појединачно подносити жалбу на процесне одлуке суда или управног тела пред којим је представничка тужба поднесена. Појединачни потрошачи немају процесноправне обавезе у оквиру представничке тужбе нити сnose трошкове поступка, осим у изузетним околностима. Потрошачи на које се односи представничка тужба имају право остварити корист од тужбе.²²

У циљу спречавања злоупотребе, суд или управно тело може одлучити да одбије очигледно неутемељене предмете чим прими потребне информације за образложење одлуке (предмете у најранијем могућем стадијуму поступка у складу с националним правом). Државе чланице могу, без увођења нових посебних правила за представничке тужбе, примењивати општа процесна правила која су у складу с циљем избегавања злоупотребе процесних овлашћења.²³

Квалификовани субјекти могу тражити мере забране и мере поправљања штете. Државе чланице могу омогућити да квалификовани субјекти могу тражити мере забране и мере поправљања штете у оквиру јединствене представничке тужбе или у оквиру посебних представничких тужби. У оквиру јединствене представничке тужбе, квалификованим субјектима требало би омогућити да траже све релевантне мере у време подношења представничке тужбе или да прво траже релевантне мере забране, а потом, према потреби, мере поправљања штете.²⁴

V Мере забране

Мерама забране настоје се заштитити колективни интереси потрошача независно од тога да ли је појединачни потрошач претрпео било какав стварни губитак или штету. Одлука о мери забране не зависи од тога

21 Директива, чл. 7 ст. 2 и 3.

22 Директива, чл. 7 ст. 6.

23 Директива, чл. 7 ст. 7.

24 Директива, чл. 7 тач. 4 и 5.

да ли је пракса извршена намерно или не. Мере забране могу бити коначне и привремене. Привремене мере могу бити мере опреза и превентивне мере за престанак праксе која је у току или за забрану праксе у случају да она није спроведена, али да постоји ризик да би могла проузроковати озбиљну или непоправљиву штету потрошачима. Мере забране могу бити и таквог типа којима се утврђује да одређена пракса представља повреду у случајевима у којима је престала пре него што су представничке тужбе поднесене, али да је и даље потребно установити да је представљала повреду (како би се нпр. олакшале даље тужбе за мере поправљања штете). Мера забране може бити и у облику обавезе трговца који врши повреду да одлуку суда или управног тела о мери у целости или делимично објави (у примереном облику) или да објави изјаву која садржи исправку. Државе чланице могу предвидети обавезу да квалификовани субјект који намерава поднети представничку тужбу за мере забране спроведе претходно консултације (саветовање) како би се трговцу пружила могућност да престане са спорном повредом која подлеже представничкој тужби. Претходне консултације могле би се одржати заједно с независним јавним телом које су оне именовале. Ако су државе чланице предвиделе претходне консултације, потребно је утврдити рок од две недеље од пријема захтева за консултације, након чега, ако се не престане с повредом, подносилац захтева има право одмах поднети представничку тужбу за меру забране пред надлежним судом или управним телом. Исто је примењиво и код представничких тужби за мере поправљања штете. Мерама забране издатим на основу Директиве 2020/1828/EУ не доводе се у питање појединачне тужбе за мере поправљања штете које су поднели потрошачи који су били оштећени праксом која подлеже мерама забране. Да би квалификовани субјект затражио меру забране, појединачни потрошачи не морају изразити своју вољу да их заступа тај квалификовани субјект.²⁵ Кад се поднесе тужба, по правилу, наступа застој рокова застарелости. Међутим, тужбе за мере забране не морају увек имати суспензивно дејство у погледу накнадних мера поправљања штете које би могле произаћи из исте повреде. Државе чланице требале би зато обезбедити да представничка тужба за мере забране која је у току има дејство застоја или прекида рокова застарелости у односу на потрошаче на које се представничка тужба односи тако да ти потрошачи, независно од тога да ли делују иступајући у своје име или их заступа квалификовани субјекат. Они нису спречени да накнадно поднесу тужбу за мере поправљања штете у вези с повредом збогистека рокова застарелости током представничке тужбе за мере забране.²⁶

25 Директива, чл. 8 ст. 1 и 2.

26 Директива, чл. 16 ст. 1.

VI Накнада штете

У представничким тужбама за мере поправљања штете користи потрошача (обавеза трговца) на које се односи су у облику правне заштите, као што су накнада штете, поправка, замена, снижење цене, раскид уговора или повраћај плаћене цене.²⁷ Потрошачи на које се односи представничка тужба за мере поправљања штете имају могућност да након подношења тужбе изразе своју вољу да их квалификовани субјект заступа или не заступа у тој конкретној представничкој тужби и вољу да прихвате или не прихвате остваривање користи од исхода тужбе. Државе чланице треба да предвиде механизам учествовања или изузимања, или њихову комбинацију. У оквиру механизма учествовања од потрошача се захтева да изричито изразе вољу да их квалификовани субјект заступа у представничкој тужби за мере поправљања штете. У оквиру механизма изузимања од потрошача се захтева да изричито изјаве да их квалификовани субјект не заступа у представничкој тужби за мере поправљања штете.²⁸ Појединачни потрошачи који немају уобичајено боравиште у држави чланици у којој се налази суд или управно тело пред којим је поднета тужба, морају изричито изразити вољу да буду заступани у тој тужби како би били обвезани исходом те представничке тужбе.²⁹ Ако потрошачи изричито или прећутно изразе своју вољу да их квалификовани субјект заступа у представничкој тужби за мере поправљања штете, без обзира на то да ли је та тужба поднета у оквиру механизма учествовања или изузимања, они више не могу бити заступани у другим представничким тужбама с истим предметом тужбе против истог трговца, нити подносити појединачне тужбе с истим предметом тужбе против истог трговца. То се не примењује ако потрошач, који је изричито или прећутно изразио своју вољу да буде заступан у представничкој тужби за мере поправљања штете, касније одлучи да се изузме из те тужбе (нпр. у случају да потрошач накнадно одбије да буде обавезан нагодбом).³⁰ Државе чланице утврђују и правила којима се осигурава да потрошачи не могу више пута добити накнаду штете за исти разлог тужбе против истог трговца. Државе чланице од квалификованих субјеката треба да захтевају додатне информације у сврху представничких тужби за мере поправљања штете, укључујући опис групе потрошача на коју је утицала повреда, као и чињенична и правна питања која треба размотрити у оквиру те тужбе. Не би требало

27 Директива, чл. 9 ст. 1.

28 Директива, чл. 9 ст. 2.

29 Директива, чл. 9 ст. 3.

30 Директива, чл. 9 ст. 4.

захтевати да се појединачно идентификује сваки потрошач на кога се односи тужба. Суд или управно тело требало би у најранијем могућем стадијуму поступка да провери да ли је предмет прикладан за подношење у облику представничке тужбе с обзиром на природу повреде и значај штете коју су претрпели потрошачи.³¹ У циљу ефикасности, државе чланице обезбеђују потрошачима да директно остваре користи од мере поправљања штете, а да притом не морају поднети засебну тужбу,³² и то без обавезе да подносе захтев у вези с претходним учествовањем у представничкој тужби. Мерама поправљања штете треба утврдити појединачне потрошаче или описати групу потрошача који имају право на правну заштиту предвиђену тим мерама, ако је то применљиво (могуће), изложити метод квантификације штете и одговарајуће кораке које потрошачи и трговци треба да предузму за спровођење правне заштите. Потрошачи који имају право на правну заштиту могу остварити користи од ње, без покретања посебног поступка (нпр. захтев за посебним поступком подразумева обавезу потрошача да поднесе појединачну тужбу пред судом или управним телом ради квантификације штете). С друге стране, да би потрошач исходио своју појединачну правну заштиту, требало би да предузме одређене кораке, нпр. да се јави субјекту надлежном за извршавање мере поправљања штете.³³ Што се тиче правила о роковима, попут рокова застарелости или других рокова за остваривање права појединачних потрошача којима остварују користи од мера поправљања штете, они се уређују националним законодавством.³⁴ Странка која не успе у поступку сноси трошкове поступка који су настали странци која је добила спор, у складу с националним правом. Суд или управно тело не би требало странци која не успе у поступку да наложе да подмири оне трошкове који су непотребно настали. Појединачни потрошачи на које се представничка тужба односи не сnose трошкове поступка, осим оних трошкова поступка које су они проузроковали намерно или немаром.³⁵ Процесноправни механизам, предвиђен Директивом 2020/1828/ЕУ, не утиче на правила о утврђивању материјалних права потрошача на уговорну и вануговорну правну заштиту у случајевима када су њихови интереси оштећени повредом, као што су право на накнаду штете, раскид уговора, повраћај плаћеног, замена, оправка или снижење цене (што је доступно на основу права ЕУ или националног права). Представничка тужба за мере

31 Директива, чл. 9 ст. 5.

32 Директива, чл. 9 ст. 6.

33 Директива, чл. 9 ст. 5.

34 Директива, чл. 9 ст. 7.

35 Директива, чл. 12 ст. 7.

поправљања штете може се поднети на основу ове Директиве само ако су таква материјална права предвиђена правом ЕУ или националним правом. Државе чланице обезбеђују да пред њиховим националним судовима или управним телима правоснажну одлуку суда или управног тела било које државе чланице у вези с постојањем повреде којом се наноси штета колективним интересима потрошача, све странке могу употребити као доказ у контексту свих других тужби којима се пред њиховим судовима или управним телима траже мере поправљања штете против истог трговца за исту праксу.³⁶ Државе чланице обезбеђују да представничка тужба за поправљање штете која је у току има дејство застоја или прекида рокова застарелости у односу на потрошаче на које се та представничка тужба односи.³⁷ Како би се обезбедила делотворност представничких тужби, трговци који врше повреде треба да буду изложени ефикасним, одвраћајућим и пропорционалним санкцијама за пропуст или одбијање поступања у складу с мерама забране, обавезама информације и доступности поверљивих података (санкције за пропуст или одбијање поштовања забране да се потрошачима пруже информације о правоснажним одлукама или споразумима, односно за пропуст или одбијање да им се пруже докази). Санкције могу бити, између осталог, у облику новчаних казни, нпр. условне новчане казне, периодичних плаћања или плаћања пенала.³⁸

VII Споразум (нагодба)

Квалификовани субјект и трговац могу заједнички предложити суду или управном телу споразум у погледу представничке тужбе за поправљање штете за потрошаче на које се односи тужба или да суд или управно тело, након консултација с квалификованим субјектом и трговцем, позове квалификованог субјекта и трговца да постигну споразум у погледу поправљања штете, у разумном року.³⁹ Споразуме одобрава суд или управно тело, осим ако се услови споразума не могу извршити или је споразум противан императивним одредбама националног права, примењивог на предмет тужбе, од којих се уговором не може одступити на штету потрошача (нпр. споразум којим се не би изменила уговорна одредба којом се трговцу даје искључиво право да тумачи било коју другу одредбу тог уговора). Државе чланице могу утврдити правила којима се суду или управном телу омогућује да не одобри споразум због

36 Директива, чл. 15.

37 Директива, чл. 16 ст. 2.

38 Директива, чл. 19.

39 Директива, чл. 11 ст. 1.

неправичности.⁴⁰ Ако суд или управно тело не одобри споразум, наставља расправу о дотичној представничкој тужби.⁴¹ Одобрени споразуми обвезујући су за квалифииковани субјект, трговца и појединачне потрошаче на које се односе, осим ако државе чланице својим националним законодавством нису утврдили правила на основу којих се потрошачима омогућује да не прихвате споразум.⁴² Поправљањем штете на основу одобреног споразума не доводи се у питање било каква додатна правна заштита доступна потрошачима на основу права Уније или националног права која није била предмет споразума.⁴³

VIII Решење српског права – заштита колективних интереса потрошача у управном поступку и путем инспекцијског надзора

Заштита колективних интереса потрошача у српском правном систему прво је била поверена суду у посебном парничном поступку.⁴⁴ То је било регулисано Законом о парничном поступку из 2011. године⁴⁵ и Законом о заштити потрошача из 2010. године.⁴⁶ Наведеним Законом било је регулисано да поступак забране неправичних уговорних одредби и непоштеног пословања може покренути потрошач, што може урадити и удружење или савез потрошача због повреде колективних интереса потрошача. Овлашћења да поднесу захтев за заштиту колективних интереса потрошача имала су удружења потрошача или њихови савези (члан 137 ЗЗП 2010) која испуњавају услове прописане законом, док је одредба члана 140 истог Закона регулисала да се на поступак заштите

40 Директива, чл. 11 ст. 2.

41 Директива, чл. 11 ст. 3.

42 Директива, чл. 11 ст. 4.

43 Директива, чл. 11 ст. 5.

44 „Поступци колективне заштите омогућавају да више оштећених субјеката заштиту повријеђених права остваре у једном заједничком поступку. Начелно би правни поредак кроз поступке колективне заштите требало да омогући онима чија су права повријеђена да остваре своје право уз максималну уштеду времена и новца, а који иначе од заштите, на коју имају право, одустају јер су им поступци прескупии, јер немају времена, јер не познају право, јер су неповјерљиви или због сличних разлога.“ Селма Мезетовић Међић, „Активна легитимација у поступцима колективне заштите – има ли мјеста за адвокате“, *Заштита колективних интереса потрошача* (ур. Катарина Иванчевић), Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2020, 193.

45 Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 49/2013 – одлука УС, 74/2013 – одлука УС, 55/2014, 87/2018 и 18/2020.

46 Закон о заштити потрошача, *Службени гласник РС*, бр. 73/2010.

колективних интереса потрошача сходно примењују одредбе закона којим се уређује парнични поступак ако Законом о заштити потрошача није другачије предвиђено.

После одлуке Уставног суда којом су одредбе читаве главе 36 Закона о парничном поступку престале да важе, заштита ових интереса транспонована је у посебан управни поступак регулисан Законом о заштити потрошача из 2014. године.⁴⁷ Истоветни приступ законодавац је наставио и Законом о заштити потрошача из 2021. године.⁴⁸

Наводи се да је тиме „у наше право уведено решење које одудара од решења у већини европских земаља у којима су за заштиту колективних интереса, између осталог и потрошача, предвиђени различити инструменти парничног процесног права.“⁴⁹

Када је реч о дефиницији колективног интереса, ЗЗП 2010 је није дао, али је било нормирано да ће се на поступак заштите колективних интереса потрошача сходно примењивати Закон о парничном поступку. Тим Законом је и уведена посебна парнична процедура којом се регулише заштита колективних интереса грађана.⁵⁰

Као и ЗЗП-2014, тако и ЗЗП-2021 дефинише колективни интерес потрошача позитивно, и при том екстензивно. Одредбом члана 170 ставом 1 ЗЗП 2021 колективни интерес се превасходно дефинише као збир појединачних интереса. Међутим, не може се ставити знак једнакости између колективног интереса као трансиндивидуалног интереса и збира индивидуалних интереса. Колективитету се управо права и интереси додељују непосредно и нису збир појединачних права и интереса. Ипак, у ставу 2 одредбе члана 170 одређује се повреда колективног интереса и у случајевима када се повређују права у укупном броју потрошача који је мањи од десет, ако надлежни орган утврди да је дошло до повреде колективног интереса потрошача, узимајући у обзир нарочито трајање и

47 Закон о заштити потрошача, *Службени гласник РС*, бр. 62/2014, 6/2016 – др. закон и 44/2018 – др. Закон.

48 Закон о заштити потрошача – ЗЗП 2021, *Службени гласник РС*, бр. 88/2021. У образложењу Предлога Закона о заштити потрошача из 2021. године се, између осталог, наводи да је овим актом „постављен основ за активну улогу управе у поступку заштите колективног интереса потрошача у управном поступку.“

49 Бранка Бабовић, „Заштита колективних интереса потрошача“, *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 2/2014, 216.

50 Као што смо навели, одредбе читаве једне главе ЗПП-а, којом се уређује поступак за заштиту колективних права и интереса грађана, стављене су ван снаге Одлуком Уставног суда РС I Уз-51/2012 од 23. 5. 2012. године (*Службени гласник РС*, бр. 49/13). У поменутој одлуци је наведено да се законом не регулише када један грађанскоправни спор има карактер спора о колективним правима, а да нема ни упућујуће норме из које би се утврдило на које се спорове ове одредбе односе.

учесталост поступања трговца, као и чињеницу да ли такво поступање испољава негативне ефекте према сваком потрошачу у датој чињеничној ситуацији. Као што је указано и ЗЗП-ом из 2021. заштита колективних интереса поверена је органима управе.⁵¹ Институционални носилац те заштите је министарство надлежно за послове трговине. ЗЗП-ом 2021 предвиђено је да се на питања у вези са поступком заштите колективног интереса потрошача која нису уређена овим законом примењује закон којим се уређује општи управни поступак. Реч је о одступањима од правила општег управног поступка, односно о посебном управном поступку заштите колективних интереса потрошача.⁵² Иначе, самим Законом о општем управном поступку предвиђено је да поједина питања управног поступка могу посебним законом да се уреде само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним тим законом и тиме се не смањује ниво

51 „Предности управноправне заштите потрошача, нарочито од стране специјализованих, независних органа јавне управе, везују се за саме предности постојања ових тела. Једна од разлика између управноправне и судске заштите потрошача је и чињеница да орган управе има већу слободу у тумачењу циљева заштите, а истовремено и већу одговорност за спровођење циљева. У том смислу, разлика између приватноправне и јавноправне димензије примене, односно спровођења прописа о заштити потрошача је чињеница да су органи управе мотивисани ширим друштвеним интересом, односно ‘стратешким циљевима’. Истиче се да је надзор над тржиштем од стране управе и управноправна заштита потрошача јефтинији и ефикаснији модел, са више дистрибутивних ефеката и бољом превентивном улогом у поређењу са судском заштитом. У теорији има мишљења да је управноправна заштита потрошача супериорнија од приступа заснованих на приватном праву, јер је надлежна инспекција или регулаторни орган експерт у датој области, што обезбеђује одговорнији приступ заштити колективних интереса, док колективна заштита потрошача покренута пред судом од приватних лица указује на проблем ефекта санкције. Дакле, због институционалних фактора регулаторна тела чине се боље позиционираним да штите јавни интерес, укључујући ту и колективни интерес потрошача. Та боља позиција огледа се нарочито у погледу стручности, познавања тржишта и праксе његовог надгледања, што указује на то да је јавноправна заштита колективног интереса потрошача ефикаснија.“ Татјана Јованић, „Управноправна заштита потрошача“, *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 2/2013, 186.

52 „У правном систему Републике Србије постоје бројни посебни управни поступци у којима се у значајној мери одступа од многих правила општег управног поступка. У питању су одступања везана за најважнија питања управног поступка.“ Закон о заштити потрошача из 2021. предвиђа значајна одступања од опште управне процедуре коју је требало ускладити са овим општим поступком. „Да оваква законска одредба о односу општег и посебних управних поступака не би, као и до сада, остала без значајнијег утицаја на будућа правила посебних управних поступака, у Закону је изричито предвиђена обавеза усклађивања свих посебних управних поступака са општим управним поступком“. Зоран Ј. Лончар, „Посебни управни поступци“, *Зборник радова Правној факултету у Новом Саду*, бр. 4/2016, 1235.

заштите права и правних интереса странака зајемчених тим законом.⁵³ Одступања од правила општег управног поступка анализом одредби ЗЗП 2021 наводи на закључак да нису мала, као и да је законодавац желео да се на неке делове поступка заштите колективног интереса потрошача примењују одредбе ЗУП-а.

ЗЗП 2021 садржи одредбе о покретању поступка и његовим учесницима које показују одређена одступања од ЗУП-а. Прво је регулисано покретање поступка по службеној дужности. Тако, министарство покреће и води поступак утврђивања повреде колективног интереса потрошача по службеној дужности ако у поступку надзора, на основу достављених иницијатива, информација и других расположивих података, основано претпостави да неко чињење или нечињење учесника на тржишту, а посебно постојање неправичне уговорне одредбе, угрожава или прети да угрози колективни интерес потрошача. Поступак за заштиту колективног интереса потрошача може да се води против трговца, односно удружења трговаца чија су поступања у супротности са одредбама овог закона, или ако уговара неправичне уговорне одредбе у смислу овог закона. Одредбом члана 172 прописано је да се поступак заштите колективног интереса може, осим по службеној дужности, покренути и водити на основу захтева овлашћеног лица. И ЗУП предвиђа да се поступак покреће захтевом странке или по службеној дужности. Поступак се покреће по службеној дужности када је то прописом одређено или када орган утврди или сазна да је, с обзиром на чињенично стање, неопходно да се заштити јавни интерес. Пре покретања поступка по службеној дужности који није у интересу странке орган прибавља информације и предузима радње да би утврдио да ли су испуњени услови за покретање поступка, и ако јесу доноси акт о покретању поступка (закључак, налог и сл.).⁵⁴

Управни поступак може имати такав карактер да у њему учествује и више странака. Ситуација у којој се једној странци признаје неко право, а другој утврђује обавеза у једном истом поступку је посве неуобичајена. Када се поступак води по службеној дужности да би се странци утврдила нека обавеза, то се чини због јавног интереса. Управни поступак се не води „против странке“. Тај израз не користи се ни

53 Закон о општем управном поступку – ЗУП, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење.

54 Чланом 174. став 3 и 4 ЗЗП 2021 је предвиђено да се о покретању поступка заштите колективног интереса потрошача доноси закључак, који нарочито садржи опис радњи или аката који могу да представљају повреду колективног интереса потрошача, правни основ и разлоге за покретање поступка. Против закључка о покретању поступка није дозвољена посебна жалба и не може се покренути управни спор.

у законском нормирању инспекцијског надзора, иако у овом поступку може да дође до изрицања одређених санкција с обзиром на то да се може утврдити постојање одређених незаконитости. Значај одређења управне ствари огледа се у томе што је то, по правилу, неспорна животна ситуација из које произлази да органи управе треба да донесу ауторитативно решење којим се одређеном субјекту може утврдити обавеза или неко право.

У управном праву предвиђена је могућност постојања тзв. више-страначких управних ствари. Реч је, наиме, о супротстављености интереса више странака. У таквим, додуше ређим, ситуацијама може се говорити о постојању одређеног спора. Тако ЗЗП 2021 уређује постојање спора између потрошача и трговца. Његова предметна усмереност тиче се судског поступка. Чак и када странка крши закон, управни поступак не подразумева да је то спор између надлежног органа и странке. Орган учествује у поступку да би обезбедио поштовање јавног интереса, односно у конкретном случају поштовања права потрошача. Надлежно министарство покреће поступак из разлога кршења закона од стране трговца. Оно би то учинило и у оквиру својих надзорних овлашћења. Када се у оба закона (ЗЗП 2014 и ЗЗП 2021) наводи да се поступак води против трговца, то пре доводи до закључка да је реч о поступку који по својој природи није управни, а сама терминологија је инхерентна судским поступцима.

Поступак за заштиту колективних интереса потрошача је поступак за који је својственије да буде регулисан у судској процедури, а не да буде у надлежности управе. Овај поступак би иначе могао бити окарактерисан као посебан поступак на који се ЗУП примењује сходно. Као овлашћене за покретање поступка ЗЗП 2021 познаје само евидентирана удружења. Страначко својство признато је само подносиоцу захтева и лицу против кога се води поступак. ЗУП је шире одредио активно легитимисана лица, односно странке у смислу навођења да то може бити свако лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход тока поступка.⁵⁵ Својство странке могу имати и заступници колективних интереса и заступници ширих интереса јавности организовани сагласно прописима.⁵⁶ ЗУП-ом је предвиђена могућност подношења захтева за признање својства странке, као и ЗЗП-ом 2021. Својство странке имају трговци поводом чијих чињења или пропуштања се води поступак, као и подносиоци захтева за заштиту колективног интереса потрошача. Даље, уређује се да својство странке немају подносиоци иницијативе за испитивање повреде колективних интереса потро-

55 ЗУП, чл. 44 ст. 1.

56 ЗУП, чл. 44 ст. 3.

шача, даваоци информација и података, стручна лица и организације чије се анализе користе у поступку, као ни други државни органи и организације који сарађују са Министарством у току поступка.

У поступку заштите колективних интереса потрошача регулаторна тела имају третман као подносиоци иницијативе, односно даваоци информација. Регулаторним телима није дато својство странке у поступку. Она су изједначена са положајем подносиоца представке у поступку инспекцијског надзора. Стога се она, без обзира на то што представљају државне субјекте, у односу на евидентирана удружења потрошача налазе у неповољнијем положају.

Анализирајући одредбе ЗУП-а, закључује се да удружења у овом поступку имају све процесне гаранције странке у вези са активним учешћем у поступку и извођењем доказа.

Главна дистинкција поступка заштите колективних интереса потрошача од поступка инспекцијског надзора лежи у чињеници да против решења министарства удружење може да употреби одговарајућа правна средства.

Као и у претходном закону, тако и ЗЗП 2021 уређује које одлуке у поступку заштите колективних интереса потрошача може да донесе надлежно министарство (на основу Закона о министарствима из 2020. године то је Министарство трговине, туризма и телекомуникација), и ту су приметна одступања од одредаба ЗУП-а, али постоје сличности са одредбама Закона о инспекцијском надзору.⁵⁷ Када утврди да постоји повреда, Министарство решењем одлучује о постојању повреде и одређивању мера. Исто решење садржи и рок за спровођење изречене мере.⁵⁸ Против овог решења које је иначе коначно у управном поступку, може се покренути управни спор. ЗЗП-ом 2021 предвиђене су мере заштите колективних интереса потрошача. Уколико је утврђено постојање повреде колективног интереса, одређује се мера заштите колективног интереса потрошача, којом може да се наложи лицу против кога је вођен поступак да предузме одређено понашање или може да му се забрани одређено понашање, а нарочито да: а) прекине са кршењем одредаба овог закона којим се угрожава колективни интерес потрошача и уздржи се од будућег кршења; б) отклони утврђену неправилност; в) без одлагања обустави уговарање неправичних уговорних одредаба. ЗЗП 2021, у односу на ЗЗП 2014, предвиђа само одлагање обуставе неправичних уговорних одредби не помињући да је неопходно да се престане са вршењем непоштене пословне праксе. Министарство још има опцију да трговцу наложи да у утврђеном року извести министарство

57 Закон о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 128/2020 и 116/2022.

58 ЗЗП 2021, чл. 175.

о спровођењу изречених мера. Узимајући у обзир важност интереса који се у овом поступку штите, предвиђено је да се решење којим се одређују мере заштите колективних интереса потрошача објављује на интернет страници министарства. Одредбе ЗУП-а налазе своју примену када решењем треба одлучити да повреде нема, односно ако је захтев за заштиту колективних интереса потрошача поднело неовлашћено лице – тада се захтев одбацује. Чланом 177 ЗЗП 2021 прописана је могућност изрицања привремене мере, па тако ако постоји опасност од наступања штетних последица по права и интересе потрошача, министарство, на предлог подносиоца захтева, може да наложи престанак вршења одређених радњи, односно обавезу предузимања радњи којима се спречавају или отклањају штетне последице. Одређено је да привремена мера може да траје до доношења решења у поступку заштите колективног интереса потрошача.

Прекид поступка заштите колективних интереса потрошача могућ је и давањем корективне изјаве трговца. Реч је у ствари о предлогу обавезе трговца да неће наставити или поновити радњу или акт којим се штети колективном интересу потрошача. Прекид поступка у овом случају може да траје најдуже три месеца, док овакву врсту прекида не познаје ЗУП, већ се у истом помиње само прекид поступка ради решавања претходног питања. Ако странка против које се води поступак не испуни или прекрши преузете обавезе пре истека рока од три месеца, Министарство наставља поступак, а уколико странка против које се води поступак испуни преузете обавезе у прописаном року – Министарство ће обуставити поступак.

Важећим Законом о инспекцијском надзору предвиђене су мере за отклањање незаконитости. Ако открије незаконитост у пословању или поступању надзираног субјекта, инспектор му указује на незаконитост и опомиње га због тога, у складу са овлашћењима прописаним у посебном закону налаже или предлаже мере и оставља примерен рок за отклањање незаконитости и штетних последица и испуњавање прописаних обавеза, и то уноси у записник о инспекцијском надзору. Надзирани субјекат дужан је да писано обавести инспектора о томе да ли је у остављеном року предузео мере које су му наложене, односно предложене, отклонио незаконитост и штетне последице и испунио прописане обавезе, и ако јесте – инспектор окончава поступак у складу са чланом 37 ставом 2 овог закона. Ради утврђивања да ли су благовремено предузете наложене, тј. предложене мере, незаконитост и штетне последице отклоњене и прописане обавезе испуњене, инспектор је овлашћен да од надзираног субјекта тражи да уз обавештење (о томе да ли је у остављеном року предузео мере које су му наложене, односно предложене, отклонио незаконитост и штетне последице и испунио

прописане обавезе) приложи документацију, односно други материјал (фотографије и др.) из кога је видљиво да су утврђена незаконитост и њене штетне последице отклоњене, а прописане обавезе испуњене. Ако надзирани субјекат у остављеном року не предузме мере које су му наложене, односно предложене, не отклони незаконитост и штетне последице и не испуни прописане обавезе, инспектор доноси решење којим изриче мере за отклањање незаконитости и штетних последица и испуњавање прописаних обавеза. Инспектор може истовремено изрећи више мера за отклањање незаконитости.⁵⁹

Може се закључити да постоји сличност између института корективне изјаве и мера за отклањање незаконитости по Закону о инспекцијском надзору. Због сличности које имају мере за отклањање незаконитости по Закону о инспекцијском надзору у односу на мере заштите колективног интереса, могло би се констатовати да би поступак заштите колективног интереса потрошача могла водити и надлежна инспекција. Ипак треба нагласити да је управноправна заштита колективних интереса потрошача у управном поступку ужа од судске заштите колективног интереса потрошача, па закон оставља могућност да потрошач, поред покретања или вођења поступка, може пред надлежним судом да покрене поступак за поништај или утврђивање ништавости уговора, односно да пред судом покрене други поступак захтевајући остварење својих права.

Министарство, уколико утврди да је дошло до повреде колективног интереса потрошача, може поднети захтев за покретање прекршајног поступка надлежном органу, ако је остварено неко од бића казненог дела прекршаја на основу ЗЗП 2021.

IX Заштита потрошача путем инспекцијског надзора

Пре него што се обрати пажња на управни надзор, потребно је одредити сам појам надзора, односно контроле. Наиме, реч је о релацији између два субјекта, једног који надзире односно контролише и другог који је контролисан или надзиран. У том односу једна страна је активна, и то је субјект који контролише, а она страна која је надзирана односно контролисана, има пасиван положај. Контрола има за сврху оцењивање рада по напред утврђеним мерилима. Тај рад оцењује активни субјект. Када је реч о управном надзору, то је један од видова управне делатности у којој долази до изражаја ауторитативно управно поступање. Управни надзор може се одредити са формално-органског становишта,

59 Вид. Закон о инспекцијском надзору, *Службени гласник РС*, бр. 36/2015, 44/2018 – др. закон и 95/2018, чл. 27.

а то подразумева вршиоце управног надзора, који у српском правном систему обављају надлежни државни органи управе.

У материјалном погледу, код управног надзора акценат је на надзорним овлашћењима. С обзиром да се управни надзор обавља према правилима општег и посебног управног поступка,⁶⁰ Закон о државној управи из 2005. године, регулисао је општа питања надзора и надзорних овлашћења органа државне управе.⁶¹ Све до 2015. године није постојао целовит закон о инспекцијском надзору, који је један од видова управног надзора. Једном веома уопштеном формулацијом инспекцијски надзор предвиђен је чланом 18 Закона о државној управи у којем се наводи да „инспекцијским надзором органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени.“

Инспекцијски надзор представља један од видова заштите појединачних и колективних интереса потрошача. Чланом 2 Закона о инспекцијском надзору одређени су његов појам и циљ: „Инспекцијски надзор је посао државне управе чија садржина и појам су утврђени законом којим се уређује рад државне управе, кога врше органи државне управе, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе, с циљем да се превентивним деловањем или налагањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе. Инспекцијском надзору уподобљавају се други облици надзора и контроле чијим вршењем се испитује примена закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање надзираног субјекта, које врше органи из

60 „Позитивноправно посматрано, управни надзор се у нашим прописима више не спомиње као један од основних задатака државне управе, већ се само уређује инспекцијски надзор. Почевши од Закона о државној управи из 2005. године, као један од основних задатака управе наводи се инспекцијски надзор. Међутим, у пракси још увек има прописа који у појединим областима међу својим нормама садрже и оне које се тичу ‘управног надзора’. Штавише, има чак и прописа који су донети после ступања на снагу Закона о државној управи из 2005. године, а да и даље садрже норме о управном надзору. Поред тога не би се могло рећи да је данас широки појам управног надзора сведен само на инспекцијски надзор, без обзира на чињеницу да се у основним важећим прописима Србије о државној управи више не спомиње ‘управни надзор’. Још увек у пракси, а на основу бројних посебних прописа, има многих видова надзора над радом и активностима правних лица, предузећа, установа и других организација, а који не представљају управни надзор.“ Драган Милков, *Управно право II – делатности управе*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2016, 290.

61 Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 – др. закон.

става 1 овог члана и други субјекти са јавним овлашћењима, у складу са посебним законом.“ Сажето говорећи, циљ инспекцијског надзора се може разделити на две деонице, прва је контрола примене закона од физичких и правних лица, а друга деоница је контрола примене закона од стране органа управе.

Органи државне управе инспекцијским надзором испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица, а зависно од резултата самог надзора изричу мере на које су овлашћени. У организационом смислу, инспекцијски надзор поверен је посебним органима државне управе, и то су најчешће инспекторати и они се такође најчешће налазе у саставу основног органа државне управе, а то је министарство.⁶²

На питање ко врши инспекцијски надзор у смислу субјеката, то су инспектори, дакле посебно овлашћена службена лица, која своја овлашћења употребљавају у инспекцијском поступку, као посебно прописаном поступку. Према Закону о министарствима надлежност и инспекцијска овлашћења, у области заштите потрошача су на Министарству трговине, туризма и телекомуникација.⁶³ Наиме, законски је одређено да ово министарство обавља послове државне управе који се односе на функционисање тржишта, стратегију и политику развоја

62 „Инспекција је орган у саставу, унутрашња организациона јединица или инспектори органа државне управе, односно органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе или другог субјекта са јавним овлашћењима, која врши инспекцијски надзор“. Вид. Закон о инспекцијском надзору, чл. 3 ст. 1 тач. 1.

63 Детаљније од Закона о министарствима у Стратегији заштите потрошача је наведено: „Министарство трговине, туризма и телекомуникација је централна институција у области заштите потрошача, и као таква именована је као водећа у оквиру претприступних преговора за поглавље 28 – Заштита потрошача и заштита здравља. Министарство трговине, туризма и телекомуникација обавља послове који се тичу заштите потрошача са неколико аспеката – креирање политике заштите потрошача за који је надлежан Сектор за заштиту потрошача и обављање инспекцијских послова у предметној области које спроводе Сектор тржишне инспекције, Сектор туристичке инспекције и Сектор за електронске комуникације и поштански саобраћај. Задатак Министарства трговине, туризма и телекомуникација је континуирани развој правног оквира, праћење тржишта, инспекција привредних субјекта на тржишту у смислу усклађености са законским одредбама, извршење прописа и покретање судских поступака по потреби, заступање колективног интереса потрошача, подршка и сарадња са удружењима потрошача и локалним самоуправама, као и повећање свести потрошача. С друге стране, пружање информација и правне помоћи потрошачима у погледу индивидуалних приговора су послови које обављају удружења потрошача, док правосудни органи имају одлучујућу улогу у решавању потрошачких спорова и извршењу потрошачких прописа.“ Стратегија заштите потрошача за период 2019–2024. године, *Службени гласник РС*, бр. 93/2019, институционални оквир, владин сектор, 3.2.1.

трговине, унутрашњу трговину, промет робе и услуга, заштиту потрошача, инспекцијски надзор у области трговине, као и друге послове одређене законом.

Поступак инспекцијског надзора регулисан је истоименим законом, а реч је о већ поменутом Закону о инспекцијском надзору из 2015. године, којим су уређени садржина, врсте и облици и поступак инспекцијског надзора, овлашћења и обавезе учесника у инспекцијском надзору и друга питања од значаја за инспекцијски надзор (члан 1 Закона о инспекцијском надзору).⁶⁴

Наиме, на основу члана 18 предвиђено је да се поступак инспекцијског надзора покреће и води по службеној дужности или захтевом надзираног субјекта за вршење инспекцијског надзора, као и захтевом другог лица коме је посебним законом признато својство странке у поступку. Код оцене о постојању разлога за покретање поступка по службеној дужности, инспектор узима у обзир представке, као и упозорења надлежних органа. Представке имају дејство иницијативе за покретање поступка, подносици тих иницијатива немају својство странке у поступку који се може покренути на основу те иницијативе. Инспектор неће покренути поступак по службеној дужности на основу представке ако је процењен незнатан ризик или је посреди злоупотреба права. Инспекцијски надзор почиње кад инспектор уручи надзираном субјекту, односно присутном лицу налог за инспекцијски надзор. Записник о инспекцијском надзору сачињава инспектор. Записник се доставља надзираном субјекту у року од 8 дана од завршетка инспекцијског надзора, с тим да овлашћено лице надзираног субјекта може да одбије да прими записник, што инспектор констатује у писаном облику и у записнику наводи разлоге због којих је пријем записника одбијен. Такође је предвиђено да надзирани субјект има право да у писаном облику стави примедбе на записник о инспекцијском надзору у року од 5 радних дана од његовог пријема. Инспектор (поступајући по примедбама на записник) може да измени предложену или наложену односно изречену меру или да одустане од ње. Инспектор решењем одлучује о мерама које су управљене према надзираном субјекту (члан 37 Закона). Уколико у току вршења инспекцијског надзора нису утврђене незаконитости, неправилности и одређени недостаци, инспектор тада неће донети решење или закључак, већ ће поступак инспекцијског надзора бити окончан тако што ће надзираном субјекту бити достављен записник у коме се наводи да нису утврђене незаконитости, неправилности или недостаци, у његовом пословању или поступању. Уколико

64 Закон о инспекцијском надзору, *Службени гласник РС*, бр. 36/2015, 44/2018 – др. закон и 95/2018.

инспекцијска служба „ћути“, односно ако надлежни инспектор не донесе решење по истeku дана окончања инспекцијског надзора одређеног у налогу за инспекцијски надзор, односно по истeku законског рока за доношење решења, тада захтев за окончање поступка инспектору може упутити надзирани субјект. Законски је уведена претпоставка да ако инспектор не поступа по захтеву у року од 8 дана од подношења захтева, то се сматра обустављањем поступка, односно да нису пронађене незаконитости у пословању и поступању надзираног субјекта. Против решења инспектора може се изјавити жалба у року од 15 дана од дана доставе писаног решења. Жалба има суспензивно дејство. У корекцији поступања инспектора приликом вршења инспекцијског надзора улогу има и другостепени орган. То је она ситуација када је првостепена одлука већ једанпут поништена. Тада другостепени орган сам решава управну ствар, односно није у могућности да опет поништи и упутити предмет инспекцији на поновни поступак. Другостепена одлука донета по жалби има својство коначности, па следи судска контрола такве одлуке. Законом о инспекцијском надзору је прописано да у поступку вршења инспекцијског надзора инспектор поступа сагласно начелима или правилима поступка којим је уређен општи управни поступак. Реч је о односу између посебног управног поступка, а то је инспекцијски поступак, и општег управног поступка. Ту се наиме, примењује начело *lex specialis derogat legi generali*.

Такође у обзир долази и примена правила општег управног поступка у оним случајевима када посебним законом (у овом случају Законом о инспекцијском надзору) поједина питања нису регулисана. Реч је о начелу супсидијарности, дакле понављамо још једанпут инспекцијски поступак је посебан управни поступак који је с једне стране регулисан Законом о инспекцијском надзору, а с друге Законом о општем управном поступку.

Чланом 3 Закона о општем управном поступку је регулисано: „(1) Овај закон примењује се на поступање у свим управним стварима. (2) Поједина питања управног поступка могу посебним законом да се уреде само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом и не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом.“ Наслов изнад члана 3 Закона гласи: „Општи и посебни управни поступак“, међутим у овде цитираној норми не наводи директно ни општи ни посебни управни поступак, што је пропуст законодавца.

Дакле, ово питање није тако једноставно као што се из законске норме може наслутити, с обзиром на то да је нови Закон о општем управном поступку донет после Закона о инспекцијском надзору, који

је питања односа инспекцијског поступка и општег управног поступка регулисао ослањајући се на норме претходног Закона о општем управном поступку из 1997. године. Нови Закон о општем управном поступку се значајно у одређеним сегментима разликује од претходног Закона, као на пример увођење нових видова управног поступања, а то су закључење управних уговора, гарантни акт и ново редовно правно средство у управном поступку – приговор. Иако је наслов члана 3 Закона о општем управном поступку из 2016. године „Општи и посебни управни поступак“, у тој норми се не спомиње ни општи ни посебни управни поступак (као што се из претходних редова могло видети и констатовати).

Видели смо да различити видови колективне заштите потрошача служе да би се на најефикаснији начин регулисали проблеми у пракси, а који доводе до повреде права потрошача. Један производ стављен на тржиште у великом броју примерака, ако има одређене дефекте може да причини штету великом броју потрошача, а интерес свих њих је да се та штета отклони. Међутим, када је вредност купљеног производа мала, не постоји интерес појединачног потрошача да заштиту остварује пред судом или органом управе, с обзиром на то да је и вредност спора мала. Ово је једна неповољна ситуација по потрошаче и истовремено повољна ситуација по саме трговце да понављају непоштenu пословну праксу. С друге стране и трговци који се придржавају правила су у неповољном положају у односу на оне који се не придржавају правила, јер ови други нису санкционисани, а остварују профит на тржишту.

У теорији је наведено да је „министарство надлежно за колективну заштиту потрошача, коју спроводи кроз управни поступак у коме утврђује одређено пословање које спада у надозвољене радње трговца које погађају одређену групу потрошача, означавајући такво понашање као повреду интереса уз изрицање управне мере. Овим обликом поступања треба да се постигне ефекат некадашње колективне тужбе, с тим да су као предност овог поступка кроз управни поступак у односу на парнични и наведене ефикасност и економичност. Према томе, једном утврђено понашање трговца као повреда колективног интереса делује ка свим потрошачима, те у случају понављања такве праксе потрошачи „прикључују“ већ утврђеној повреди која се сада директно санкционише уз помоћ инспекцијског надзора, без потребе да се у конкретном случају испитује. Међутим пракса показује да се потрошачи и поред установљене повреде колективног интереса опет упућују на управни поступак, чиме се колективна заштита обесмишљава, и изједначаје са индивидуалном. Управо овако поступање органа управе говори о недовољном институционалном капацитету, а пре свега непрепознавању колективног интереса потрошача. Правилна и доследна

примена института колективне заштите уз инспекцијски надзор могла би обезбедити законитост пословања и спречити штетне последице по потрошача. Појачана видљивост организације за заштиту потрошача и превентивно деловање у вршењу инспекцијског надзора, одступање Министарства у случају сумње на повреду колективног интереса, те на-кнадни надзор инспекције, могу обезбедити висок степен контроле, и извршити јак утицај на понашање трговаца.⁶⁵

Х Закључак

Усвојеном Директивом 2020/1828 којом су уведене представничке тужбе за заштиту колективних интереса потрошача, предвиђено је да овако описане тужбе могу подносити само квалификовани ентитети, који су основани у складу са законом а при том су непрофитног карактера. Овим актом се државе обавезују да квалификовани ентитети могу бити само потрошачке организације, али и регулаторна тела. Република Србија сада има и обавезу имплементације ове Директиве у склопу свог придруживања Европској унији. „Један од могућих начина да се то уради јесте прописивање посебног парничног поступка за заштиту колективних интереса потрошача. Ако се домаћи законодавац одлучи на такав корак, онда би било важно да не понови грешке из 2011. године и да извуче неке поуке из упоредног права у вези с тим како би тај поступак требало да изгледа.“⁶⁶

Директива 2020/1828 представља корак напред у заштити колективних интереса потрошача, с обзиром на то да ће организације потрошача у будућности моћи да подносе представничке тужбе за обештећење у било којој чланици Европске уније. Ипак, нови систем представничких тужби остаје непотпун. То се тиче политичке изводљивости свих аспеката које предвиђа Директива, а који ипак зависе од држава чланица. Њој недостаје јасност о појединим аспектима функционисања представничког деловања када је у питању обештећење. То имплицира широко дискреционо право држава чланица у имплементацији одредби Директиве у њихова национална законодавства, као и слобода држава чланица да креирају или задрже додатне националне инструменте. Државе чланице ЕУ ће оптимирати да ли су за ефективно обештећење или ће бити у правцу борбе против ризика од злоупотребе парница.

65 Стеван Лиљић, Катарина Тоскић, „Инспекцијски надзор и колективна заштита потрошача у управном поступку“, *Заштита колективних интереса потрошача* (ур. Катарина Иванчевић), Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2020, 136.

66 А. Радоњић, 341.

Важеће српско право прописује, као што је у раду и наведено, посебан управни поступак заштите колективних интереса потрошача, што није одступање од одредби Директиве, која пружа ту могућност. Приликом одступања од неких одредби Закона о општем управном поступку из 2016. године, ЗЗП-2021 је требало неке његове одредбе да изричито искључи, као што су одредбе о покретању поступка и одредбе о положају странке у поступку заштите колективног интереса потрошача. Већ је исправно примећено да „мере које могу органи управе да изрекну, па самим тим и ефекти на права потрошача и њихов колективни интерес, и даље нису такви да могу у потпуности надоместити заштиту пред судом. Дакле, иако као корисна и вероватно бржа и јефтинија варијанта треба да буде задржана у нашем правном поретку, управно-правна заштита колективног интереса потрошача не треба да буде посматрана као замена за судску, а управни поступак као нека врста „поступка опште праксе.“⁶⁷

Коришћена литература

- Biard Alexandre, Kramer Xandra, „The EU directive on representative actions for consumers: a milestone or another missed opportunity“, доступно на адреси: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3836928, 5. 5. 2022.
- Бабовић Бранка, „Заштита колективних интереса потрошача“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/2014. (Babović Branka, „Zaštita kolektivnih interesa potrošača“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 2/2014)
- Visscher L., Faure M., „A Law and Economics Perspective on the EU Directive on Representative Actions“, *Journal of Consumer Policy*, Vol. 44, Nr. 3/2021.
- Gsell Beate, „The new European Directive on representative actions for the protection of the collective interests of consumers – a huge, but blurry step forward“, *Common Market Law Review*, Vol. 58, Nr. 5/2021.
- Efremova Veronika, „Towards introduction of collective redress mechanism in the European union: pros and cons“ *Jačanje zaštite potrošača u Srbiji: Liber amicorum Svetislav Taboroši* (ur. Thierry Bourgoignie, Tatjana Jovanić), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013.

67 Јелена Јеринић, „Посебности управног поступка за заштиту колективног интереса потрошача“, *Заштита колективних интереса потрошача* (ур. Катарина Иванчевић), Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2020, 119–120.

- Јеринић Јелена, „Посебности управног поступка за заштиту колективног интереса потрошача“, *Заштитна колективних интереса потрошача* (ур. Катарина Иванчевић), Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2020. (Jerinić Jelena, „Posebnosti upravnog postupka za zaštitu kolektivnog interesa potrošača“, *Zaštita kolektivnih interesa potrošača* (ur. Katarina Ivančević), Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2020)
- Јованић Татјана, „Управноправна заштита потрошача“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/2013. (Jovanić Tatjana, „Upravnopravna zaštita potrošača“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 2/2013)
- Лилић Стеван, Тоскић Катарина, „Инспекцијски надзор и колективна заштита потрошача у управном поступку“, *Заштитна колективних интереса потрошача* (ур. Катарина Иванчевић), Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2020. (Lilić Stevan, Toskić Katarina, „Inspekcijski nadzor i kolektivna zaštita potrošača u upravnom postupku“, *Zaštita kolektivnih interesa potrošača* (ur. Katarina Ivančević), Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2020)
- Лончар Зоран Ј., „Посебни управни поступци“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 4/2016. (Lončar Zoran J., „Posebni upravni postupci“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 4/2016)
- Мезетовић Међић Селма, „Активна легитимација у поступцима колективне заштите – има ли мјеста за адвокате“, *Заштитна колективних интереса потрошача* (ур. Катарина Иванчевић), Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2020. (Mezetović Međić Selma, „Aktivna legitimacija u postupcima kolektivne zaštite – ima li mjesta za advokate“, *Zaštita kolektivnih interesa potrošača* (ur. Katarina Ivančević), Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2020)
- Милков Драган, *Управно право II – делатност управе*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2016. (Milkov Dragan, *Upravno pravo II – delatnost uprave*, Pravni fakultet u Novom Sadu, Novi Sad, 2016)
- Радоњић Алекса, „Заштита колективних интереса потрошача у Европи. Поуке за право Србије“, *Заштитна колективних интереса потрошача* (ур. Катарина Иванчевић), Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2021. (Radonjić Aleksa, „Zaštita kolektivnih interesa potrošača u Evropi. Pouke za pravo Srbije“, *Zaštita kolektivnih interesa potrošača* (ur. Katarina Ivančević), Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2021)
- Hornkohl Lena, „Up- and Downsides of the New EU Directive on Representative Actions for the Protection of the Collective Interests of Consumers – Comments on Key Aspects“, *Journal of European Consumer and Market Law*, Vol. 10, Nr. 5/2021.

Dragan VUJISIĆ, PhD

Full Professor at the University of Kragujevac Faculty of Law, Serbia

Milan RAPAJIĆ, PhD

Associate Professor at the University of Kragujevac Faculty of Law, Serbia

COLLECTIVE PROTECTION OF CONSUMERS INTERESTS (European Union and Serbian Law)

Summary

The authors start from the analysis of the Directive on Representative Actions for the Protection of Collective Interests of Consumers, whose implementation should provide at least one procedural mechanism for representative lawsuits for prohibition and remedial measures at national level and EU level. The most important segments of the normative regulation of this Directive are presented: representative actions, qualified entities and the procedure for protecting the collective interests of consumers. Member States are allowed to decide whether a representative action is to be taken in judicial or administrative proceedings, or in both. Prohibition measures aimed at protecting collective interests of consumers, regardless of whether an individual consumer has suffered real loss or damage, have been pointed out. The new Law on Consumer Protection of the Republic of Serbia from 2021 remained on the same basis as previous one from 2014. It is consumer protection in a special administrative procedure.

Key words: *Protection of Collective Interests of Consumers. – Directive 2020/1828/EU. – Representative Lawsuits. – Qualified Entities. – Damage Repair Measures. – Special Administrative Procedure for the Protection of the Collective Interests of Consumers. – Inspection Supervision.*

Датум пријема рада: 22. 4. 2022.

Датум исправке рада: 3. 10. 2022.

Датум прихватања рада: 10. 11. 2022.